

## MERKL ZOLTÁN

### A gyülekezési jog hatása a rendőri intézkedésekre, a változtatások indokai

A rendőrség feladata a különböző rendezvények, demonstrációk biztosításában való részvétel. A közterületek védelme, a közlekedés zavartalan működésének fenntartása különösen nagy hangsúlyt kapott. A gyülekezési jog gyakorlása és a tömegeket vonzó rendezvények biztonságának a megteremtése körültekintő szabályozást igényel. A demonstrációk számának növekedését és azok jellegét jelentősen befolyásolja a napi politikai helyzet.

Magyarország alaptörvénye szabályozza az alapvető szabadság jogokat.

VI. cikkely: „*Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához.*”

VII. cikkely: „*Mindenkinek joga van a békés gyűléshez.*”

VIII. cikkely: „*Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.*”

Az egyik legfontosabb alapjog a gyülekezéshez való jog, amely garantálja a polgároknak, hogy magán- és közügyeikről ilyen módon is véleményt nyilváníthassanak.

A gyülekezési jog gyakorlásának jogszerű lehetővé tétele rendészeti feladat.<sup>1</sup> Ennek jogszabályi háttérét elsősorban a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet teremti meg.

1945-ben egy belügyminiszteri rendelettel kezdődött a terület újraszabályozása. A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi II. törvény bevezetője az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogaként határozza meg a gyülekezési szabadságot. Ez a szabadság más jogosultságokkal együtt csak alkotmányos demokráciákban érvényesülhet. Ezt jól tükrözi az 1949-től 1989-ig terjedő korszak.

Negyven év után a gyülekezési jog első jogállami szabályozását az 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: gyülekezési törvény) tartalmazza. A törvény I. fejezete mindenkit megillető alapvető jogként rögzíti a gyülekezési jogot.

---

<sup>1</sup> A rendészet fogalmáról lásd Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. Magyar Közigazgatás, 2000/1.

A polgárok összejövetele, felvonulása, tüntetése, rendezvények szervezése és általában a szabad véleménynyilvánítás olyan jogosultság, amelynek a gyakorlását az állam garantálni köteles.

A közterületeken tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak kell – legalább három nappal korábban – bejelenteni. A bejelentésben meg kell jelölni a célt, az időpontot, a helyszínt, az útvonalat, a napirendet és a létszámot.

A rendezvény rendjének biztosításáról a szervezőnek kell gondoskodnia, ő köteles e tevékenysége során a rendőrséggel együttműködni. E rendelkezések alapján alakult a rendőrségi gyakorlat.

A gyülekezéssről szóló törvény a rendészeti feladatok részleteire nem terjed ki, ezért az egyes technikai megoldások alkalmazásában a rendőrségnek széles mérlegelési joga van. Kérdés azonban, hogy ennek a kiemelkedően fontos alapjognak az érvényesítéséhez megengedhető-e a diszkréció ilyen kiterjesztése, vagy a rendészeti hatóságok eljárása részletesebb szabályozást igényelne-e.

Jelenleg a rendőri szervek a törvény által nem rendezett helyzeteket egyeztető megbeszélések során, illetve gyakorlattal igyekeznek kezelni, ezek azonban számos esetben nem adnak megfelelő megoldást a szabályozás hiányának leküzdésére. A következőkben rámutatunk néhány olyan összefüggésre, amelyek szerint szükséges a gyülekezési törvényben és a BM-rendeletben foglaltak módosítása és kiegészítése olyan rendelkezésekkel, amelyek a jelenleginél hatékonyabban támogatják a rendészeti eljárások jogszerűségét. Az nem megoldás, hogy a rendőrség a mindennapi tevékenysége során kialakult gyakorlatával igyekszik pótolni a törvényekben nem szabályozott területeket.

A gyülekezési jog tehát mindenkit megillető, alapvető szabadságjog. Hazánk az Emberi jogok európai egyezményével összhangban, elsősorban az alaptörvényben garantálja, és ennek megfelelően gondoskodik annak zavartalan érvényesüléséről.

A jog gyakorlásának garantálása nem merülhet ki az állammal szembeni védelem megteremtésében. Az alapjogot úgy kell gyakorolni, hogy az más alapjogokat ne sértsen, az államnak pedig hatósági felhatalmazásra van szüksége ahhoz, hogy ennek az elvnek maradéktalanul érvényt szerezhessen. A gyülekezési jog gyakorlása nem veszélyeztetheti mások alapjogait.<sup>2</sup>

Ebből következik az állam kettős feladata: egyrészt garantálnia kell a jog szabad gyakorlását, másrészt konkrét védelmet kell nyújtania a mások jogait

---

<sup>2</sup> Buzás Gábor: Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés. PhD-értekezés. Pécs, 2011

veszélyeztető személyek és csoportok jogsértő magtartásával szemben. E védelem gyakran igényel rendőrhatalósági intézkedéseket, amelyek jogszerűségének a biztosítása elsődlegesen törvényhozási feladat.

A gyülekezési törvény megfogalmazza a rendezvények békés jellegét. A 26. § (1) bekezdés tilalmazza az alapjog gyakorlásával megvalósított bűncselekmény elkövetését vagy arra való felhívást, illetve mások jogainak és szabadságának sérelmét [26. § (3) bekezdés]. A gyülekezési törvényen keresztül tehát van legitim lehetőség a jog gyakorlásának meghatározására, illetve annak korlátozására.

A békés rendezvényeknek három kategóriája különíthető el:

- az összejövetelek;
- a felvonulások; és
- a tüntetések.

A három magatartásforma közül a tüntetés és a felvonulás jól behatárolható. Az összejövetel kifejezés azonban problematikus. A hatóságnak nehézséget okoz az egyes csoportosulásokat – amelyek lehetnek néhány fős találkozók, esetleges politikai, közéleti beszélgetések stb. – a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényként kezelni.

A gyülekezési törvény jelenleg a rendezvények megtartására nem határoz meg semmilyen időkorlátot. Ezért fordulhat elő, hogy a bejelentésekben folyamatos, több hétig tartó demonstrációk jelennek meg. A hetekig tartó demonstráció viszont megteremtette azt a szituációt, amely – szintén a szabályozás hiányában – nem bírt jogellenességgel.

Egyre gyakoribbak a tiltakozás helyszínén életvitelszerűen történő tartózkodással társuló bejelentett demonstrációk.

A BRFK ennek korlátozására a következő módszereket alkalmazza:

- életvitelszerű helyben tartózkodásra utaló bejelentéseket megvizsgálja;
- megállapítja hatáskörének hiányát arra alapozva, hogy az túllépi a gyülekezési jog hatályát.

A gyülekezési jog gyakorlása keretében összejövetelek, felvonulások és tüntetések tarthatók. E rendezvények célja a vélemény szabad kinyilvánítása, nem pedig az életvitelszerű tartózkodás.

A normatív megfogalmazás konkretizálása lehetővé tenné, hogy a rendőrség különbséget tehessen a csoportosulások között. Fontos volna a szabad véleménynyilvánítás alapjogából következő gyülekezési jog tartalmi pontosítása. A fogalom – következő példa szerinti – szűkítése jelenthetne segítséget:

csoport által, közterületen, akarategységben megvalósuló véleménynyilvánítás, amely elsősorban valamely politikai, szociális vagy kulturális jellegű közösségi érdeket kíván kifejezni.

A szűkítés indoka, hogy az összegyűlt csoportok ne élhessenek vissza a gyülekezési jog hatálya alá tartozó szabadsággal, ha a közös szándék nem vonható a szabadságjog előbbiekben körvonalazott legitim céljai sorába. Az utóbbi években sok jelentős demonstráció (például a tévészékház 2006-os ostroma) ebben a formában kezelhető lett volna, ha a célok tekintetében a gyülekezési törvény egyértelmű meghatározásokat tartalmazna.

A következő ellentmondás forrása a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban a törvényben rögzített tilalmak értelmezése. Ezek a következők:

- a gyülekezés nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével;
- nem valósíthat meg bűncselekményt vagy erre való felbujtást;
- a rendezvény résztvevői nem jelenhetnek meg fegyveresen, illetve felfegyverkezve.

A gyülekezési jog gyakorlása szükségszerűen mindig valamely más személy jogának, szabadságának sérelmével jár (például közlekedés, csendháborítás, nyugalom és más szubjektív tényezők). Ennek a helyzetnek a jogbiztonság szellemében történő kezeléséhez a gyülekezési törvény 2. § (3) bekezdése nem ad támpontot. Nem határozza meg, hogy mások jogainak sérelme valamennyi jog vonatkozásában értékelendő, vagy ennek vannak bizonyos szintjei, amelyek még tolerálhatók, esetleg a jogsérelemnek el kell jutnia a bűncselekménnyel fenyegető szintre. A jogi helyzet most az, hogy a rendőrség akkor sem tilthatja meg a rendezvényt, ha az a bejelentésben foglaltak szerint bűncselekményt vagy ennek elkövetésére való felhívást foglal magában, feltevé, hogy az állandó joggyakorlat szerint az még nem meríti ki a Btk. valamely törvényi tényállását. Akkor sincs helye a rendészeti tiltásnak, ha ez nyilvánvalóan mások jogainak vagy szabadságának akár jelentős sérelmével jár.

Az eljáró – a bejelentés szerint illetékes – hatóságnak meg kell várnia, míg a rendezvény megkezdődik, és a helyszínen a bűncselekmény vagy erre való felhívás ténylegesen, bizonyíthatóan megvalósul. (Aggályos lehet azonban, ha például az előkészületek során állam elleni bűncselekmény elkövetésére lehet következtetni.) Ezek után kerül sor annak a rendezvénynek a feloszlására, amely már előzetesen sem felelt meg a gyülekezési törvény 2. § (9) bekezdésében meghatározott általános feltételeknek. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 60. § (2) bekezdése tovább bonyolítja a helyzetet. Az intézkedés során a csapaterő alkalmazásával a rendőrség a helyszínen

lévők felelősségét nem vizsgálja, homogén egészként kezeli a résztvevőket. Ebből viszont az következik, hogy a tömegoszlatás célja kizárólag a jogsértő megmozdulás felszámolása, és nem egyesek fogságba vetése.

A gyülekezési törvény rendelkezéseinek pontjai külön-külön is ellentmondásokat rejthetnek. A fegyveres megjelenés, illetve a felfegyverkezésre, a bűncselekmény elkövetésére vonatkozó definíció pontosítása szükségszerű.

Míg utóbbira megoldást jelenthetne, ha a jogalkotó kiegészítené a gyülekezési törvény 8. § (1) bekezdését a bűncselekmény vagy a bűncselekmény elkövetésére való felhívás megtiltásával. A szabályozásnak túl kell mutatnia azon a problémán, amely abban rejlik, hogy a tüntetésen részt vevők által elkövetett erőszak vagy más bűncselekmény nyomán sem szűnik meg a magánszemély számára garantált szabadságjog, ha a magatartása békés marad. Pontos elhatárolás nélkül kezelhetetlen a helyzet. A tömeg számára ezt tudatosítani kellene, illetve bizonyos jogosítványokat adni a szervek részére az oszlatás jogosságának megállapítására.

A tiltásnak a gyülekezési törvényben található következő formája, ami jogbizonytalanságot okoz, a résztvevők esetleges felfegyverkezésére vonatkozik. A szabályozás kimondja, hogy felfegyverzett résztvevő csak az, aki fenyegetés alkalmazása érdekében tart magánál az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt. Ebben a helyzetben a hatóság feladata megoldhatatlan, mivel rá hárul a szándék megítélése, és annak feltárása az adott feltételek mellett nem lehetséges. Az ellentmondásra egyértelműen rávilágít a következő példa. A 2006. október 22-én, a budapesti Kossuth téren tartott demonstrációt a rendőrség feloszlatta. A feloszlatskor számos a közbiztonságra különösen veszélyes, támadásra alkalmas eszközt foglaltak le (kések, balták, zokniba helyezett, benedvesített széndarabok, vasgolyók). Az intézkedés alá vontak a bírósági eljárásokon azzal érveltek, hogy a náluk talált tárgyak az életvitelükhöz voltak szükségesek (főzés, könnygáz-semlegesítés, játék). Ez a védekezés rámutatott a szabályozás hiányosságára. A bizonytalan helyzet feloldására a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény kínál megoldást, miszerint a rendzavarás szabálysértését követi el, aki nyilvános helyen, rendezvényen löfegyvert, robbanóanyagot, valamint az emberi élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál. A gyülekezési törvény 15. § (3) bekezdésében szereplő fogalmi meghatározást összhangba kell hozni a szabálysértési törvénnyel, az így egyértelművé váló szabályozás segítené a hatóság intézkedését.

A gyülekezési törvény szabályozása különválasztja a közterületeken tartott rendezvényeket az egyéb helyszínen, például valamely intézményben tartott gyűlésektől.

A gyülekezési jog hatályán kívül megtartott közterületi rendezvények a következők:

- a választási törvény hatálya alá tartozó gyűlések;
- egyházi, vallási felekezetek területén tartott összejövetelek;
- kulturális és sportrendezvények;
- családi rendezvények.

A közterület fogalma nem tér el a Btk.-ban meghatározott definíciótól. A gyülekezési törvényben a pályaudvar és az aluljáró is közterületnek minősül. Ez problémát vet fel, mivel e területek némelyike nyitva tartási renddel működik, tehát nem vehetők mindenki által korlátozás nélkül igénybe. A probléma abban rejlik, hogy a rendezvényt a törvény értelmében a szervezőknek kell bejelenteniük, de csak a közterületen megtartottakat. Ebben a helyzetben a közterület pontos meghatározása, elhatárolása jelentene megoldást.

A felsorolás első elemeként említett (a választási törvény hatálya alá tartozó gyűlések) rendezvényeket el kell határolni a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó tüntetésektől, felvonulásoktól. Az eljáró hatóság rendkívül nagy nehézségekbe ütközik e kérdés kapcsán. A már korábban említett 2006-os budapesti zavargások kialakulásának alaphelyzete ünnepi felvonulás volt, amely végül kormányellenes tüntetéssé alakult át. Ezt a megállapítást a Gönczöl-bizottság jelentésében olvashatjuk.<sup>3</sup>

A bizottság a történelmi visszatekintés mellett 1989-től elemezte alkotmányjogilag a gyülekezési jog alakulását, és részletesen tanulmányozta a fővárosban 2006. szeptember 17. és november 4. közötti eseményeket. Megállapította, hogy a parlamenti demokráciát jelentősen aláásta az ellenzék egy részének szeptember–októberben folytatott utcai-érzelmi politizálása, amely abból eredt, hogy nem tudták elfogadni az országgyűlési választások eredményét. Tevékenységük a kormány megbuktatására irányult. Új elem volt a nyílt erőszak megjelenése az utcán.

A 2006-os események idején a budapesti gyűlések, tüntetések szinte megoldhatatlan feladatot okoztak a jogalkalmazó szervek számára. Egyrészt mert a gyülekezés joga magasan áll az alkotmányos jogok hierarchiájában, így korlátozása nagy körültekintést igényel akkor, ha a demokratikus állam alapértékeit is meg kívánjuk védelmezni. Másrészt mert az 1989-ben hozott tör-

---

<sup>3</sup> A kormány a 1105/2006. (XI. 6.) kormányhatározattal a 2006. szeptember–októberi fővárosi események elemzésére hozta létre a Gönczöl-bizottságot. Ez a szakértői munkacsoport 2006. november 8-án alakult meg. A munkacsoport elnöke dr. Gönczöl Katalin egyetemi tanár, nemzetközileg ismert kriminológus volt. [www.gonczolbizottsag.gov.hu](http://www.gonczolbizottsag.gov.hu)

vény túlságosan szélesre nyitotta a jogosultságokat, és jogbizonytalanságban hagyta a gyülekezési jog rendeltetészerű gyakorlásáért felelős hatóságokat. A szabályozás utóbbi hiányosságainak megszüntetését az Országos Rendőr-főkapitányság többször is javasolta. A javaslatok között szerepelt a bejelentési határidő felemelése, a kezdési és befejezési időpont meghatározása, az egy időben azonos helyszínre és időpontra szóló rendezvények korlátozása, a közterület fogalmának meghatározása.

A Gönczöl-bizottság azt is kimondja, hogy a kormányzat válaszáig el nem érkezett, hiszen a rendszerváltás óta szorosan véve sem rendészeti, sem rendvédelmi kormányzati stratégia nem jött létre. Fontos következménye, hogy a szervezeti rendszer nem felel meg a demokratikus jogállam követelményeinek. Felvetődött, hogy miközben Magyarország az Európai Unió átlagánál többet költött a közrend fenntartására, ez a többlet nem emelte a munka hatékonyságát.

Elmondható, hogy a 2006. szeptember 17. és október 23. közötti események váratlanul érték a magyar társadalmat. Elhúzódó agresszív jellege, radikalizmusa példa nélküli volt. Rendőrök és civilek csaptak össze időről időre Budapest utcáin. A demonstrálók között határozottan elkülöníthető volt egy erőszakos mag, ezenkívül a rendőrök és a tüntető tömeg közötti konfliktus kialakulásában problémát okoztak a helyszíni észlelési és kommunikációs bizonytalanságok, illetve a tömeghelyzetekben gyakran jelentkező indulatok.

Amikor szeptember 17-én a miniszterelnök szűk körben elmondott beszédének egy része nyilvánosságra került, a rendőrség, tévesen, békésnek minősítette a Kossuth téren kezdődő tüntetést, mondván, a választási időszakban nincs szükség bejelentésre a választási gyűléshez. Amikor azonban a tömeg áttörte a lánckorlátot, már nem beszélhettünk békés demonstrációról.

Bárminek minősítették korábban a gyűlést, ha törvényellenessé válik, a szervező, ennek hiányában a rendőrség kötelessége annak feloszlatása. A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó tüntetés és demonstráció, valamint a választási törvény hatálya alá tartozó gyűlések közötti határozott elkülönítés problematikus. Megoldást jelenthetne, ha a jogalkotó a gyülekezési törvény 3. §-át kiegészítené egy olyan ponttal, amely kiemeli a nemzeti, állami ünnepekkor tartott protokollrendezvényeket és azok előkészületeit.

Ebben az időszakban több jogsértés megtűrése is sor került, mint amilyen a szabálytalan parkolás, a járványveszély okozása, a környezetszennyezés, az engedély nélküli árusítás, a számlaadási kötelezettség megszegése. Elmaradt a közterület-felügyelet, az ÁNTSZ, az APEH és a fogyasztóvédelem közös ellenőrzése. A mulasztások miatt sérültek a környékbeli lakosok jogai is. Szeptember 18-án kezdődött a demonstráló tömeg kemény, agresszív

fellépése. Megtámadták a csapatszolgálati erőket is. Ekkor mutatkozott meg a felkészülés hiányossága, hiszen az elkövetők ellen nem tudtak megfelelő módon fellépni. Az ORFK adatai szerint a biztosításban részt vevő rendőrök közül háromszázkilencvenkilencen sérültek meg, köztük sokan súlyosan. A felszerelésben kilencvenkétfélmillió forint kár keletkezett.

A jogvédők főként azt kifogásolták, hogy sok tétlen néző, illetve éppen hazafelé sétáló ember esett áldozatul a rendőrök agressziójának és szenvedett súlyos sérüléseket. Sok intézkedő rendőrön nem volt azonosító jelvény, illetve néhányan közülük maszkot viseltek. Mások arról számoltak be, hogy a le tartóztatás után is megalázó bánásmódban részesültek.

A 2006. október 23-i budapesti erőszakos cselekmények kivizsgálására jött létre a Civil Jogász Bizottság. Az úgynevezett Morvai-jelentés vizsgálata leszűkült a szeptember–október közötti emberi jogi jogsértésekre. Idézet a jelentésből: *„Botcsinálta politikus vagyok. Gumibot-csinálta. Egy kapualjban, a gyerekeim testi épségéért reszketve, könnygáztól fuldokolva, fegyverropogást hallgatva kaptam a küldetést, 2006. október 23-án, arra hogy mindent megtegyek az elnyomással és a diktatúrával szemben. Akkor még nem láttam világosan azt, amit ma már igen: nem pusztán egy hibbant Néró által irányított megvadult rendőrség áll szemben a megrémült, megalázott polgárokkal. Sokkal többről volt és sokkal többről van szó: egy velejéig romlott, igazságtalan és romboló globális világuralmi rend, s annak helytartói állnak szemben azokkal, akiktől rendszerük megmaradását félthetik. A rendőri brutalitás, a szabadságjogok és az emberi méltóság megtaposása, az ártatlan emberek bebörtönzése, a koncepciós büntetőeljárások indítása nem önmagukért való célok, hanem eszközök. Eszközök a vélemény, így a tiltakozás, a változás követelésének elfojtására, az ellenállás megtörésére, a nemzeti büszkeség meggyalázására, az igazságtalan, romboló rendszer fenntartására. Az egyik legfontosabb politikai célom, hogy ezt a cél-eszköz viszonyt mindenki számára világossá tegyem.”*

A Morvai-jelentés különösen a rendőri brutalitást bírálta. A rendbontókat el kell fogni, de ez nem lehet színtere a leszámolásnak, megtorlásnak, megalázó és kegyetlen bánásmódnak. Ez a jelentés is nagyon kritikus volt a rendőrséggel, de a jogszabályi háttér hiányosságaira is rámutatott.

A kulturális rendezvények konkrét jogi megfogalmazása jelenleg hiányzik a hatályos joganyagból, nincs definiálva. A sportrendezvény és a koncert, illetve a különböző identitásból fakadó rendezvények alkotják azt a halmazt, amelynek a minősítése a jelenlegi szabályozás alapján nehézséget okoz a hatóságoknak.

A gyülekezési törvény nem tartalmaz olyan helyeket, területeket, ahol a gyülekezési jog nem vagy csak korlátozottan gyakorolható. A történeti visz-

szatekintés (Kossuth téri demonstráció) alátámasztja, hogy erről a gyülekezési jognak világosan rendelkeznie kellene.

A sportrendezvények elhatárolása nem jelenthet akadályt a jogalkalmazó szerveknek, hiszen jól megkülönböztethető a tüntetésektől, felvonulásoktól. A rendőrség a feladatot a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó egyéb rendezvények biztosításával oldja meg.

A következő probléma az illetékes hatóság eljárásában mutatkozik. A bejelentés megtételére vonatkozóan a gyülekezési törvény előírja, hogy arra a közterületi rendezvény megtartásának tervezett időpontja előtt legalább három nappal sort kell kerítenie a szervezőnek. A rendőrségnek a bejelentés elbírálására a gyülekezési törvény alapján, annak a hatósághoz történő beérkezésétől számított 48 órája van, esetleges tiltó határozatát további 24 órán belül kézbesítenie kell. A megoldás nehézségei abban rejlenek, hogy vannak olyan esetek, amikor a hét utolsó munkanapjának 23. órájában érkezik be a bejelentés, arra vonatkozóan, hogy a következő hét első munkanapján reggel nyolcórától kezdettel rendezvényt tartanak. Ugyanaz a probléma, ha a bejelentés többnapos munkaszüneti időszakot előz meg. További tapasztalatok kibővítik ezt a problémakört. A gyülekezési törvény nem tartalmaz további időbeli megkötéseket a bejelentéssel összefüggésben.

Sokszor a bejelentés a tervezett időpont előtt hetekkel, hónapokkal, évekkel korábban érkezik be.

Emiatt egyértelmű, hogy a hatóság oldaláról nem hozható határozat a tiltással kapcsolatban. A körülmények változása adhat csak okot későbbi tiltási határozat kézbesítésére. A jogalkotó a törvény kibővítésével, időpontok konkrét meghatározásával (például a rendezvény bejelentése előtti háromnapos határidő kibővítése) rögzíthetne egy olyan időhatárt, amely még belátható módon tenné lehetővé a szervnek az objektív megítélést.

A gyülekezési törvény alapján a közterületeken tartandó rendezvény szervezését a hatóságnak be kell jelenteni. A közterület (út, tér, utca) mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület.

Számos esetben előfordul, hogy egy állami szerv vagy önkormányzat használatba adja a közterület egy részét magánszemélyeknek, szervezeteknek. Ebben az esetben a terület elveszíti közterület jellegét, hiszen magánterületként funkcionál. Ezért a rendőri szerv nem jogosult az ott zajló demonstráció elbírálására, esetleges tiltására.

A jogalkalmazói tevékenység – amelyet a Fővárosi Bíróság gyakorlatával kialakított – meghatározta, hogy ebben az esetben a bejelentést kezelő szervnek közigazgatási határozatot kell hoznia, mivel az említett esetben a bejelen-

tés elbírálására nincs hatásköre. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény kimondja, hogy a közigazgatási szervnek az ügy minden szakaszában vizsgálnia kell a hatáskörét, illetve annak hiányát. Ennek megállapításakor hivatalból intézkedik a hatáskörrel felruházott szervhez történő áttételről. A probléma ebben a helyzetben mind a jogalkotót, mind a jogalkalmazót megoldásra kényszeríti, mivel az áttétel nem lehetséges.

A rendőrségen kívül nincs olyan szerv, amely jogosult a bejelentett rendezvény elbírálására. Kiemelném az itt megjelenő másik dilemmát is. A rendőrség a hiánypótlásra történő felszólítás sikertelensége esetén hozhat tiltó határozatot, ezt is a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény előírásai szerint. A tiltó határozat nem a gyülekezési jog gyakorlásának megtiltására vonatkozik – hiszen arra nem is irányulhat –, kizárólag a tervezett rendezvény időbeliségére, illetve helyszínére adhat ki tiltást. Az ellentmondás abban rejlik, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit általánosan, a hatósági eljárás minden fázisában kell-e alkalmazni, vagy csak a tiltást tartalmazó döntés esetén. Megoldást az jelentene, ha a gyülekezési törvény egyértelműen kifejezné a szándékot, hogy pontosan meghatározza a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény alkalmazásának körét, továbbá a bejelentés formáit is konkrétan megfogalmazná. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény ugyanis rendelkezéseiben a szóbeli és írásbeli bejelentési mód mellett lehetőséget ad az elektronikus ügyintézésre is.

Ez bővítés a BM-rendeletre képest.

A rendőri szerveknek nincs ügyfélkapus hozzáférésük, ez akarátja az e-ügyintézésnek. Szintén a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szabályozási körébe tartozó területet érint a gyülekezési törvény 8. § (2) bekezdése. A szabályozott terület egyértelműen kimondja, hogy az eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szabályai az irányadók. A probléma a kézbesítési idő rövidege, amely szinte lehetetlenné teszi a vonatkozó törvény szabályai szerinti eljárást. A bejelentő a tiltó határozat meghozatalakor nem tartózkodik a rendőrség épületében, így a szóbeli közlés kivitelezhetetlen. A probléma feloldására a BM-rendelet az 5. § (3) bekezdésében határoz meg különös szabályokat: saját kézbesítői utat ír elő a rendőrségnek, amely a határozatot eljuttatja a bejelentőhöz. A vonatkozó törvényben szabályozott postai úton történő és hirdetményi közzététel a joghatásaik – az irányadó határidők – miatt nem alkalmazható. A gyakorlatban a kézbesítő útján történő kézbesítés

sem tekinthető megoldásnak, hiszen az például ismeretlen helyen tartózkodás esetén nem lehetséges. Nyilvánvaló, hogy a törvényi határidőben és magában az eljárásban is jelentős módosítást kell végrehajtania a jogalkotónak. A felmerült joghézag elkerülésére ismét a rendőrség gyakorlata kínál megoldást.

Összegezve, az említett jogszabályok alkalmazása mellett a rendezvények megtartásának megtiltása, a résztvevőkre vonatkozó tiltó szabályok adnak támpontot.

- A gyülekezési törvény a rendőrség számára lehetővé teszi a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtiltását, ha annak megtartása a népképviselői szervek vagy bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.
- A rendezvényen részt vevők nem jelenhetnek meg fegyveresen, illetve fel-fegyverkezve. A megjelölt időpontban kötelesek a rendezvény helyszínét elhagyni.
- Aki a rendezvényen önkényuralmi jelképet (horogkereszt, SS-jelvény-ábrázolás, címer, sarló-kalapács, vörös csillag) használva jelenik meg, bűncselekményt követ el. Az aktuális jelentőséggel bíró, a gyülekezési jog témaköréhez kapcsolódó, spontán előzetes bejelentés nélkül, de a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó közterületi demonstrációk kezelése is nehézségeket rejt magában.

*A Magyarország kontra Bukta és társai-ügyben* a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság 2007. július 17-én meghozott ítélete foglalkozott a jogellenesség kérdésével.<sup>4</sup> Mind ez idáig számos politikai, történelmi, gazdasági, kulturális formában megjelenő spontán gyűlést biztosított már a rendőrség. A saját gyakorlatra, illetve a bíróságok jogalkalmazására támaszkodva tudta a hatóság kezelni a szabályozatlan eseményeket. Az emberi jogi bíróság ítélete egyedi ügyben született. A rendőrség viszont csak a nemzeti jogban szabályozott tartalom szerint intézkedhet. A spontán demonstráció kérdését szabályozni kell a gyülekezési törvényben. A nehézséget a szankciórendszer felállítása okozza. Ez a demonstrációs forma, jellegéből fakadóan, előzetesen nem tiltható meg. A bejelentési, tiltási kategóriák nem alkalmazhatók. A felosztatás intézményét pedig csak akkor lehetne alkalmazni, ha az a jog vagy törvények megsértésnek valamelyikét valósítaná meg.

---

<sup>4</sup> Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bukta és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete. 25691/04. sz. kérelem. Strasbourg, 2007. július 17.

Összefoglalva az előbbieket, elmondható, hogy a tárgyalt jogterületen végbement fejlődés még nem vezetett konkrét és ellentmondásmentes szabályozáshoz. A rendszerváltozás óta fejlődik a gyülekezési jog gyakorlásának demokratikus oldala. Ezt a fejlődést a gyülekezési törvény szakaszai és az alaptörvény is bizonyítja. A rendőri intézkedések ezen a területen szintén az elmúlt huszonhárom év fejlődését tükrözik. Megfigyelhető, hogy a gazdasági, politikai változások átformálják a társadalmat. Ennek a folyamatnak természetes velejárója a véleménynyilvánítás. A különböző szervezetek, szerveződések radikalizálódása nem nélkülözheti az intenzívebb hatósági intézkedéseket. A feldolgozott téma megmutatja, hogy bizonyos területeken a gyülekezési törvény nem ad konkrét fogalmakat a jogalkalmazók számára. A rendőrség a joghézagok feloldása miatt a bíróság jogalkalmazására támaszkodhat a probléma kezelésében. Másik oldalról pedig a saját tapasztalatára hagyatkozhat a demonstrációkon, tüntetéseken alkalmazott intézkedések közben.

### **A Kúria elvi döntése a gyülekezési jog gyakorlása és az állami ünnepek viszonyáról (Kfv.37.267/2012/9. sz.)**

A gyülekezés jogszerűségének a megítélésekor figyelembe kell venni, hogy az állami ünnepek nem tartoznak a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá.

A Kúria, mint felülvizsgáló bíróság a 2006. október 23-án reggel a Nádor utca–Garibaldi utca vonalában 9 óra 26 perckor elrendelt oszlatás jogszerűségéről döntött, hatályában fenntartotta a Fővárosi Bíróság 20.K.32.481/2007/134. számú ítéletét, amely megállapította, hogy az elrendelt oszlatás jogellenes volt. A tényállás szerint a felperes a meghirdetett állami ünnepségre, a zászlófelvonásra igyekezett, azonban a Nádor utcában kordonba ütközött. Az állami ünnepség máshonnan sem volt megközelíthető. A kordon előtt 50-80 fő torlódott fel, amely békétlennek nem volt tekinthető, azonban elégedetlenségének adtak hangot. Többen énekelték a Himnuszt. A tömeg a rendőrség többszöri felszólítása ellenére sem távozott a jelzett helyszínről, az összegyűlt embereket a rendőrség feloszlatta.

A felperes keresetére a Fővárosi Bíróság megállapította az oszlatás jogellenességét. A döntés szerint spontán tüntetés alakult ki, s a tömeg sem volt olyan fokban békétlen, amely alapot adhatott volna az oszlatásra.

A döntés ellen az alperes rendőrség nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, arra hivatkozva, hogy a strasbourgi bíróság a Bukta ügyben, illetve az Alkotmánybíróság a 2006. október 23-ai eseményeket követően hozta meg azon döntéseit, amelyek alapján a rendőrségnek a spontán tüntetést is jogszerűnek kell tekintenie. A rendezvény nem volt bejelentve, így az alperes szerint az oszlatás jogalapja tekintetében a Fővárosi Bíróság ítélete törvénysértő.

A Kúria a Fővárosi Bíróság ítéletét – indokolásának részbeni módosításával – helybenhagyta. A Kúria megállapította, hogy a bírói és az alapvető jogok biztosának gyakorlata szerint is, az állami ünnepség – mint rendezvény – nem tartozik a Gytv. hatálya alá, az állami ünnepségek leginkább a Gytv. 3. § c) pontja által meghatározott kulturális rendezvénynek minősülnek. Az adott ügyben az előzetesen szervezett rendezvény állami rendezvény volt. A feltorlódt tömeg elégedetlensége miatt alakult ki, hogy nem engedték be őket az állami ünnepség helyszínére. E tényállást alapul véve megállapítható, hogy az akkor hatályos szabályok – az Alkotmány 62. § és a Gytv. alapján – sem lett volna elvárható a jelzett gyülekezés (három nappal előbb történő) előzetes bejelentése. Így a Gytv. 6. §-ában foglalt bejelentési kötelezettség jelen ügyre nem vonatkoztatható. Ezen tényállás mellett a bejelentés elvárása a lehetetlenre irányulna. Mindez az oszlatást elrendelő – jelen per tárgyát képező – szóbeli döntés meghozatalakor is nyilvánvaló volt.

A Kúria megállapította, hogy amikor a szóbeli döntés közlésre került sem sürgős gyűlésről sem pedig spontán tüntetésről nem beszélhetünk. A Kúria megítélése szerint így jelen ügyben nincs relevanciája annak az alperesi felvetésnek, hogy mind az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bukta és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete (25691/04. sz. kérelem; Strasbourg, 2007. július 17.), mind pedig az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozata (ABH 2008, 651.) a spontán tüntetések jogszerűségét a 2006-os eseményeket követően ismerte el. A Kúria hangsúlyozta, hogy az oszlatás elrendelésekor fennálló körülményeket minősítette az oszlatás jogalapja jogszerűségének meghatározásakor. Az ezt követő események – az oszlatás miatt kialakult tiltakozás – minősítése nem tartozik a jelen ügyben eldöntendő kérdések közé.

Budapest, 2013. április 9.

A Kúria Sajtótitkársága  
(www.lb.hu)