

**MAGYARORSZÁG KORMÁNYA**

**T/707. számú  
törvényjavaslat**

**a gyülekezési jogról**

**Előadó: Dr. Trócsányi László  
igazságügyi miniszter**

**Budapest, 2018. június**

**2018. évi ... törvény  
a gyülekezési jogról**

**I. Fejezet  
ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK**

1. §

[A békés gyülekezés joga]

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy engedély vagy – az e törvényben meghatározott kivételekkel – előzetes bejelentés nélkül, békésen és fegyvertelenül másokkal közösen felvonulásokat és tüntetéseket (a továbbiakban együtt: gyűlés) szervezzon, és azokon részt vegyen.

(2) Közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés.

2. §

[A gyűlés fogalma]

(1) E törvény alkalmazása során gyűlés a legalább két személy részvételével közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel.

(2) A gyűlés nyilvános, ha ahhoz bárki szabadon csatlakozhat.

3. §

[A gyűlés szervezője]

(1) A gyűlés szervezője az, aki a résztvevőket a gyűlésen való részvételre nyilvánosan felhívja, a gyűlést meghirdeti (a továbbiakban együtt: felhívás), továbbá a gyűlést megszervezi, és azt vezeti. A felhívásban a szervező nevét fel kell tüntetni.

(2) Tilos olyan gyűlésen való részvételre felhívni, amelynek megtartását végrehajtható határozattal megtiltották.

(3) A gyűlés szervezője lehet

a) magyar állampolgár,

b) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik,

c) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik, és bevándorolt, illetve letelepedett jogállású, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik, vagy

d) olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az a)-c) pontokban meghatározott feltételeknek.

(4) A gyűlést a szervező vezeti. Ha a gyűlést többen szervezik, közösen jelölik ki a gyűlés vezetőjét. Ha a gyűlés vezetője megváltozik, arról a szervezők haladéktalanul tájékoztatják a rendőrséget és a gyűlés résztvevőit.

(5) Ha a gyűlés szervezője, vagy vezetője nem ismert, azt kell vezetőnek tekinteni, aki a napirendet meghatározza, akinek a gyűlés menetére befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a gyűlést képviseli.

(6) A szervező (vagy ha a szervező nem ismert, az (5) bekezdés szerinti vezető) a gyűlés befejezését követően haladéktalanul gondoskodik a gyűlés helyszínének, a gyűlést megelőző állapotba hozásáról, így különösen a gyűlésen felállított építmények és berendezések elbontásáról, a gyűlés során elhelyezett plakátok eltávolításáról, a gyűlés során keletkező hulladék eltakarításáról és az esetleges környezeti károk helyreállításáról.

#### 4. §

[A gyűlés vezetője]

(1) A gyűlés vezetője meghatározza a gyűlés rendjét és lefolyását, ennek során dönt a szó megadásáról és megvonásáról, a gyűlés berekesztéséről vagy befejezetté nyilvánításáról és szétszéleszti a résztvevőket. Megteszi a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket. Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja.

(2) A gyűlés vezetője felel a gyűlés békés jellegének megőrzéséért és a 11. § szerinti határozatban előírtak betartásáért.

(3) A gyűlés vezetője a gyűlésről kizárhatja azt, aki a gyűlést súlyosan megzavarja. Akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia. Ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el, a gyűlés helyszínéről a vezető eltávolíttatja. Ha a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyeztetni, illetőleg az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, a kizárt személy eltávolításában a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti.

(4) Ha a gyűlés vezetőjének személyében változás áll be, az új vezető a rendőrséggel a gyűlés helyszínén haladéktalanul felveszi a kapcsolatot.

#### 5. §

[A gyűlés rendezői]

(1) A gyűlés szervezője, illetve vezetője a gyűlés békés lebonyolításához és a gyűlés rendjének fenntartásához kapcsolódó feladatai ellátásához megfelelő számú, nagykorú rendező (a továbbiakban: rendező) segítségét veszi igénybe.

(2) A rendezők egységesen „rendező” feliratú karszalagot vagy mellényt viselnek, és a vezető utasításainak megfelelően járnak el.

(3) A gyűlés vezetője az alkalmazást megelőzően felhívja a rendezők figyelmét a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások megtartására, és arra, hogy azok megsértésével bűncselekményt valósíthat meg.

## 6. §

### [A résztvevők kötelezettségei]

- (1) A gyűlés résztvevői kötelesek a gyűlés vezetőjének és az irányítása alatt álló rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni.
- (2) A gyűlést súlyosan megzavaró személynek, a gyűlés helyszínét, a rendező távozásra való felhívását követően haladéktalanul el kell hagynia.
- (3) A gyűlés résztvevője a gyűlés befejezésének időpontjában köteles annak helyszínét elhagyni.

## 7. §

### [A rendőrség feladata]

- (1) A rendőrségnek – a rendőrségről szóló törvényben meghatározottak mellett – feladata, hogy biztosítsa a gyűlések békés megtartását, valamint a gyűléseken a közrend fenntartását, és ennek keretében a megfelelő intézkedések foganatosításával biztosítsa, hogy a gyűlést harmadik személy ne zavarja meg.
- (2) Ha alapos okkal feltételezhető, hogy valaki a gyűlésen a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve jelenik meg, a rendőrség a résztvevők biztonsága és gyűlés békés jellegének fenntartása érdekében a rendőrségről szóló törvény szerint fokozott ellenőrzést folytathat.
- (3) Az ellenőrzési pontokat úgy kell kialakítani, hogy a gyűlés megtartását és a gyűlésre eljutást ne akadályozza, és az ellenőrzéseket gyorsan el lehessen végezni.
- (4) A rendőrség ellenőrzés elrendeléséről a szervezőt, illetve vezetőt tájékoztatja, valamint azt közhírré teszi.
- (5) A rendőrség képviselője a gyűlésen jelen lehet.
- (6) Az e törvény által nem szabályozott kérdésekben – a rendőrség tevékenysége tekintetében – a rendőrségről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

## 8. §

### [Együtműködési kötelezettség]

- (1) A gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együtműködik.
- (2) Az együtműködés keretében a gyűlés szervezője, illetve vezetője – a kockázatok jellegének és mértékének megjelölésével – folyamatosan tájékoztatja a rendőrséget a biztonsági helyzet tudomására jutott jelentős változásairól.
- (3) A gyűlés szervezése és megtartása során jogait mindenki jóhiszeműen és rendeltetésszerűen gyakorolja.

## 9. §

### [A gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások]

- (1) Tilos a gyűlésen – ideértve az oda eljutást, illetve az onnan távozást is –

- a) lőfegyvert, lőszer, robbanóanyagot, robbantószer, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket, a 67/548/EGK irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott veszélyes anyagot vagy ezek utánzatát magánál tartva, vagy
- b) az élet kioltására, személyi sérülés vagy súlyos anyagi kár okozására alkalmas dologgal, továbbá
- c) erőszakot közvetítő vagy megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházatot viselve

megjelenni.

(2) 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.

## **II. Fejezet**

### **A GYŰLÉS MEGTARTÁSA**

#### 10. §

[A közterületi gyűlés bejelentése]

- (1) Aki közterületen nyilvános gyűlést szervez, a gyűlést annak megtartását megelőzően legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak – Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak – (a továbbiakban: gyülekezési hatóság).
- (2) Egy gyűlést akkor is csak egyszer kell bejelenteni, ha azt többen szervezik. Ilyenkor a szervezők azt vagy közösen jelentik be, vagy a bejelentő a többi szervező képviselőjében, meghatalmazottként jár el.
- (3) A gyűlést írásban vagy személyesen lehet bejelenteni. A személyesen előterjesztett bejelentést a gyülekezési hatóság jegyzőkönyvbe foglalja.
- (4) A bejelentésben meg kell jelölni
  - a) a szervező, több szervező esetén a vezető nevét, lakcímét, valamint azt az elérhetőségét, amelyen a rendőrséggel kapcsolatot tart,
  - b) a gyűlés
    - ba) helyszínét (útvonalát),
    - bb) kezdésének és befejezésének időpontját,
    - bc) célját,
    - bd) rendezőinek létszámát,
    - be) résztvevőinek várható létszámát,
    - bf) azt, ha a résztvevők a gyűlés napirendjével, illetve céljával összefüggésben a 9. § (2) bekezdésében meghatározott módon kívánnak megjelenni;
  - c) azt, ha a szervező vagy a vezető indokoltnak tartja, hogy a rendőri szerv képviselője a gyűlés helyszínén jelen legyen.

(5) Ha a gyűlés vezetője csak később kerül kijelölésre, vagy a gyűlés szervezőjének személyében változás áll be, annak nevét és címét a szervező a gyülekezési hatóságnak késedelem nélkül bejelenti.

(6) Ha a bejelentési határidő megtartása veszélyeztetné a gyűlés célját, a gyűlést az arra okot adó eseményt követően haladéktalanul, a felhívás megküldésével kell bejelenteni a gyülekezési hatóságnál (sürgős gyűlés).

(7) Nem kell a gyűlést bejelenteni, ha a gyülekezés egy, azt közvetlenül megelőző indokból, tervezés és szervező nélkül alakul ki (spontán gyűlés).

(8) E törvény alkalmazása során közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is.

## 11. §

### [A bejelentést követő egyeztetés]

(1) A bejelentés elintézésére a közigazgatási eljárások általános szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) A bejelentés alapján – ha annak elbírálásához a szervező, a vezető vagy más személy meghallgatása szükséges – a gyülekezési hatóság a tárgyalás szabályai szerint egyeztetést tart, amelyre a szervezőt vagy vezetőt, az általa a bejelentésben megadott elérhetőségen, rövid úton idézi.

(3) Ha a gyülekezési hatóság az egyeztetés során észleli, hogy a gyűlés a bejelentett helyszínen és időpontban nem tartható meg, felhívja a szervező figyelmét arra, hogy más helyszíneken az megtartható.

(4) Ha a szervező, illetve képviselője az egyeztetésen nem jelent meg, továbbá ha az egyeztetés nem vezetett eredményre, a gyülekezési hatóság a gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása érdekében határozatot hoz.

(5) A határozatban rendelkezni kell különösen

*a)* a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges, a gyűlés megtartásához kapcsolódó biztonsági feltételekről,

*b)* a rendőrség és a gyűlés szervezője, illetve vezetője közötti kapcsolattartásról,

*c)* a rendezők számáról,

*d)* azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a résztvevők helyszíni tájékoztatását biztosítják, továbbá

*e)* – minősített adatot nem tartalmazó módon – a gyűlés biztonságos lebonyolítása érdekében szükséges biztonsági rendszabályokról.

## 12. §

### [Versengő rendezvények]

(1) Ha azonos helyszínre és időpontra több gyűlést jelentenek be, és azok egyidejű megtartása azok jellege, vagy a helyszín sajátosságai miatt nem lehetséges, akkor az élvez elsőbbséget, amelyet a gyülekezési hatóságnak korábban jelentettek be.

(2) Ha a korábban bejelentett gyűlést a gyülekezési hatóság megtiltotta, a többi bejelentés elintézését a határozattal szembeni jogorvoslat elbírálásáig felfüggeszti.

(3) A versengő rendezvény szervezője a gyülekezési hatósággal történő – a 11. § szerinti – egyeztetésen kérheti az általa bejelentett rendezvény olyan időpontra vagy helyszínre történő áthelyezését, amely alkalmas a rendezvény céljának elérésére.

### 13. §

#### [A gyűlés megtiltásának okai]

(1) A gyülekezési hatóság a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül a gyűlésnek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban való megtartását megtiltja, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, illetőleg mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár.

(2) A közbiztonságot veszélyezteti különösen, ha a felhívás vagy a gyűlés bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg.

(3) 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.

(4) 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 jogát korlátozására.

(5) Ha a gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását nem tiltja meg, de a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme miatt szükséges, a szervező számára határozatban előírja a gyűlés megtartásának feltételeit.

### 14. §

#### [A nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek áldozatai emlékének védelme]

A gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását akkor is megtiltja, ha

a) a gyülekezés helyszíne olyan országos jelentőségű történelmi emlékhely vagy időpontja olyan nap, ami a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztet, és

b) a bejelentéskor rendelkezésre álló körülmények alapján fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy a gyűlés a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra által elkövetett embertelen bűnök tényét tagadja, kétségbe vonja, jelentéktelen színben tünteti fel, vagy azokat igazolni törekszik, és ezáltal a gyűlés alkalmas a köznyugalom megzavarására.

#### 15. §

[A gyülekezési hatóság határozatával szembeni jogorvoslat]

(1) A gyülekezési hatóság határozatát haladéktalanul írásban közli a szervezővel, és azt közhírré teszi. Kétség esetén a közlés időpontjának a közhírré tétel időpontját kell tekinteni.

(2) A gyülekezési hatóság határozata ellen fellebbezésnek helye nincs. A határozat közlésétől számított három napon belül a szervező azt közigazgatási perben megtámadhatja. A kérelemhez csatolni kell a gyülekezési hatóság határozatát. A kérelmet a gyülekezési hatóság három napon belül továbbítja a bírósághoz.

(3) A (2) bekezdés szerinti perben érdekeltkénti perbelépésnek nincs helye.

(4) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül határoz. Ha a kérelemnek helyt ad, az 13. § (1) bekezdés alapján hozott határozatot hatályon kívül helyezi, a 11. § (3) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés alapján hozott határozatot megváltoztatja vagy megsemmisíti.

(5) Ha a bíróság a gyülekezési hatóság határozatát a gyűlés bejelentésben megjelölt időpontját követően semmisíti meg, a gyűlés megtartásának tervezett új időpontjáról a szervezőnek a gyülekezési hatóságot 24 órával a gyűlés megtartását megelőzően tájékoztatnia kell.

#### 16. §

[Engedélymentesség]

A közterületen szervezett gyűlés megtartásához nem szükséges a gyülekezési hatóság más, további engedélyét beszerezni.

### **III. Fejezet** **A GYŰLÉS FELOSZLATÁSA**

#### 17. §

[A gyűlés vezető általi feloszlata]

Ha a gyűlés résztvevőinek magatartása a gyűlés törvényességét veszélyezteti – ideértve különösen a gyűlés békés jellegének elvesztését, a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését, mások jogainak vagy szabadságának sérelmét is –, és a rend másként nem állítható helyre, a gyűlés vezetője a gyűlést feloszlatja.



## 18. §

[A gyűlés rendőrség általi felosztatása]

(1) A rendőrség a gyűlést felosztatja, ha

a) azt megtiltó határozat ellenére tartják meg,

b) a vezető a 17. § szerinti kötelezettségének, a rendőrség képviselőjének felhívása ellenére nem tesz eleget – ideértve azt is, ha a rendőrség a felhívást a vezetővel személyesen, vagy a bejelentésben, illetve a 11. § (3) bekezdése szerinti határozatban megjelölt elérhetőségen nem tudta közölni,

c) azt a tudomásul vett bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye, vagy

d) a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt nem tiltotta meg.

(2) A felosztatás okáról – ha fogantatását nem veszélyezteti, annak megkezdése előtt – a rendőrség tájékoztatja a gyűlés szervezőjét, illetve vezetőjét.

(3) Ha a gyűlést a rendőrség feloszlatta, a gyűlés résztvevője a felosztatástól számított tizenöt napon belül közigazgatási pert indíthat a felosztatás jogellenességének megállapítására.

## 19. §

[A gyűlés felosztatásának közös szabályai]

(1) A gyűlés felosztatás során a 17. §-ban meghatározott esetben a gyűlés vezetője, a 18. §-ban meghatározott esetben a rendőrség utasítja a résztvevőket a gyűlés helyszínének elhagyására.

(2) Ha a gyűlést feloszlatták, a gyűlés véget ér, és a résztvevőknek a helyszínt haladéktalanul el kell hagyniuk, ott jogszerűen tovább nem tartózkodhatnak.

## IV. Fejezet

### A GYŰLÉSSSEL OKOZOTT KÁR MEGTÉRÍTÉSE

## 20. §

[Kártérítési felelősség]

(1) A gyűlés résztvevője által okozott kárért a károsult harmadik személlyel szemben a szervező (ideértve a szervező szervezet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) a károkozóval együtt egyetemlegesen felelős. A szervező mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a gyűlés szervezése és megtartása során úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

(2) Ez a szabály nem érinti a szervezőnek azt a jogát, hogy a károkozótól a kár megtérítését követelhesse.

(3) Ha a szervező (ideértve a szervező szervezet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) a 3. § (6) bekezdésében foglalt kötelezettségét nem teljesíti, köteles

a) a közterületnek minősülő helyszín tulajdonosának vagy vagyongazdálkodójának,

b) a közterületnek nem minősülő helyszín tulajdonosának a felmerülő költségeket megtéríteni.

21. §  
[Közigazgatási bírság]

- (1) A 3. § (6) bekezdésében foglalt kötelezettséget megsértő szervezővel (ideértve a szervező szervet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) szemben közigazgatási bírság szabható ki.
- (2) A közigazgatási bírság kiszabására a gyűlés helyszíne szerint illetékes gyülekezési hatóság jogosult.
- (3) A közigazgatási bírság összege ötezer forinttól ötvenezer forintig terjedhet.
- (4) A közigazgatási bírság mértékét az eljáró gyülekezési hatóság korlátlanul enyhítheti vagy a jogsértő magatartás csekély súlya miatt a kiszabását mellőzheti.
- (5) A véglegessé vált és be nem fizetett közigazgatási bírság, adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül.

**V. Fejezet**  
**ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK**

22. §  
[Hatálybalépés]

- (1) E törvény 2018. október 1. napján lép hatályba.
- (2) Hatályát veszti a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény.

23. §  
[Átmeneti rendelkezések]

- (1) Az e törvény hatálybalépésekor még el nem bírált bejelentésekre, meg nem tartott gyűlésekre, illetve folyamatban lévő eljárásokra e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.
- (2) Ha az e törvény hatálybalépése előtt bejelentett gyűlés kezdő időpontja a hatálybalépést követő három hónapon túli időpontra esik, azt a szervezőnek újra be kell jelentenie.

24. §  
[Felhatalmazó rendelkezés]

A 21. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási bírság megállapításának és megfizetése módjának részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg.

25. §

[Módosító rendelkezések]

(1) A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 217. §-a és az azt megelőző alcím helyébe a következő rendelkezés lép:

„Az egyesülési, és a gyülekezési szabadság megsértése

217. § (1) Aki más egyesülési vagy gyülekezési jogának gyakorlásában erőszakkal vagy fenyegetéssel akadályoz, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki valamely gyűlést akadályoz, ellehetlenít, vagy annak lebonyolítását egyébként megghiúsítja, illetve a gyűlést súlyosan megzavarja, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

(2) A Btk. a következő 217/A. §-sal egészül ki:

„217/A. § Aki a gyűlésen a gyűlés szervezőjének, vezetőjének vagy a rendezőknek rendezői feladataik jogszerű teljesítése során erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenszegül, vagy őket rendezői feladataik ellátása alatt bántalmazza, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

(3) A Btk. a következő 217/B. §-sal egészül ki:

„217/B. § (1) Aki a gyűlés gyülekezési jogról szóló törvény szerinti békés jellegét biztosító korlátozásait megsérti, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő a gyűlés vezetője, ha az általa alkalmazott rendező a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsérti és annak tudomására jutásától haladéktalanul nem intézkedik a rendező leváltásáról.”

(4) A Btk. a következő 217/C. §-sal egészül ki:

„217/C. § Aki megtiltott gyűlést szervez, vagy azon való részvételre a gyülekezési jogról szóló törvény szerint felhív, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

(5) A Btk. 340. § (3) bekezdése a következő e) ponttal egészül ki:

[(3) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a rendbontást]

„e) a gyűlés gyülekezési jogról szóló törvény szerinti békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve”

[követik el.]

(6) A Btk. 459. § (1) bekezdés 24. pontja helyébe a következő rendelkezés lép, valamint a 459. § (1) bekezdése a következő 24a. ponttal egészül ki:

[*(1) E törvény alkalmazásában*]

„24. gyűlés: a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlés;

24a. nyilvános rendezvény: a gyűlés kivételével olyan rendezvény, amely mindenki számára azonos feltételek mellett nyitva áll;”

(7) A Btk. 459. § (1) bekezdés 26. pont f) alpontja helyébe a következő rendelkezés lép:

[*(1) E törvény alkalmazásában*

*26. személy elleni erőszakos bűncselekmény:*]

„f) a lelkiismeret és vallásszabadság megsértése (215. §), a közösség tagja elleni erőszak [216. § (2)–(3) bekezdés], az egyesülési, és a gyülekezési szabadság megsértése (217. § (1) bekezdés);”

(8) A Btk.

a) 71. § (2) bekezdés c) pontjában a „nyilvános rendezvényeket,” szövegrész helyébe „nyilvános rendezvényeket, valamint gyűléseket,” szöveg,

b) 339. § (2) bekezdés e) pontjában a „nyilvános rendezvényen” szövegrész helyébe a „nyilvános rendezvényen vagy gyűlésen” szöveg,

c) 340. § (1) bekezdésében a „nyilvános rendezvény” szövegrész helyébe a „nyilvános rendezvény vagy gyűlés” szöveg lép.

(9) A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 189. § (1) bekezdése a következő d) ponttal egészül ki:

[*(1) Aki*]

„d) közterületnek nem minősülő helyszínre, az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulása nélkül a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti gyűlést szervez,”  
[szabálysértést követ el.]

(10) A Szabstv. 189. §-a a következő (3a) bekezdéssel egészül ki:

„(3a) Aki

a) a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó, gyülekezési hatóság által megtiltott gyűlésen megjelenik,

b) a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként megakadályozza a rendőrség képviselőjének a gyűlésen való jelenlétét,

c) a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként, a gyűlés vezetője vagy a rendezők előtt magát újságíróként igazolt személyt a gyűlésről kizár,

d) a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti gyűlést szervezőként vagy vezetőként – a spontán gyűlés esetét kivéve – bejelentés nélkül tart meg,

e) a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti gyűlés szervezőjeként a nyilvános felhívásban nevét nem tünteti fel,

szabálysértést követ el.”

(11) A Szabstv. 189. § (1) bekezdés b) pontjában, (3) bekezdés a) pontjában, (4) és (5) bekezdésében a „rendezvény” szövegrész helyébe a „gyűlés” szöveg, a 189. § (1) bekezdés a) és b) pontjában és (2) bekezdésében a „rendezvényt” szövegrész helyébe a „gyűlést” szöveg, lép.

(12) Hatályát veszti a Szabstv. 29. § (2) bekezdése e) pontjának „a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvény, továbbá” szövegrésze, a 169. § (1) bekezdés c) pontjának „a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényen vagy” szövegrésze, valamint a 189. § (1) bekezdés b) pontja.

## **1. Az Európai Unió jogának való megfelelés**

### **26. §**

[Jogharmonizációs záradék]

E törvény 3. § (3) bekezdésének b) pontja az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 24. cikkének való megfelelést szolgálja.

## Általános indokolás

A gyülekezési jog első generációs politikai jog, amely alapján mindenki jogosult békés gyűléseken részt venni. Ebből a tételmondatból kiindulva a rendszerváltás megalapozásaként – az Alkotmány átfogó módosítását követően – szinte elsőként fogadta el az Országgyűlés a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényt (Gytv.). Az azóta eltelt 26 évben a Gytv. több módosításon is átesett, és számos meghatározó és a joggyakorlatot jelentősen formáló Alkotmánybírósági határozat is napvilágot látott. Többek között a 4/2007. (II. 13.) AB határozatában kimondta a testület, hogy *„a békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek*”. Azt is láthatjuk azonban, hogy annak ellenére, hogy a Gytv. többségében alkalmas volt kezelni a különböző Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeken felmerülő kérdéseket, a joggyakorlat szétartó jellege, és a technika fejlődése, valamint a gyűlések jellegének megváltozása miatt egyre gyakrabban merült fel új gyülekezési törvény megalkotásának igénye.

Mindemellett az Alkotmánybíróság 2016. július 12-én kihirdetett 13/2016. (VII.18.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.) 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 kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. A 14/2016. (VII.18.) AB határozatában (a továbbiakban ABh2.) az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Alaptörvény VIII. cikkét sértő mulasztás áll fenn amiatt, hogy a törvényalkotó nem szabályozta 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 – a két AB határozatban foglalt szempontok alapján – 2016. december 31-ig tegyen eleget.

Az alkotmányozó észlelte a magánszférajogok és egyéb alapvető jogok kollíziójának fontosságát, ezért Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása alaptörvényi szinten rögzítette, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának és a gyülekezési jog gyakorlásának többek között külső korlátja lehet mások magán- és családi életének, valamint otthonának tiszteletben tartásához való joga. A VI. cikk újra megállapított (1) bekezdésének második mondata az említett alapvető jogok kollíziója esetén – az alapvető jogok korlátozhatóságának Alaptörvényben meghatározott általános kereteire és az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel – hangsúlyozza a magánszférajogok ezen elemeinek fokozott védelmét.

Áttekintve az európai államok szabályozási gyakorlatát megállapítható, hogy több országban nincs önálló gyülekezési törvény (így pl. Belgiumban, az Egyesült Királyságban,

Norvégiában, Olaszországban, Svájc egyes kantonjaiban vagy Svédországban), hanem a gyűlésekre vonatkozó szabályokat a nemzetközi szerződések, illetve alkotmányi szint alatti közrendvédelmi jellegű jogszabályok állapítják meg. Ennek ellenére túlnyomónak tekinthetőek azok a szabályozási modellek (országok), amelyek önálló gyülekezési törvényt alkottak. (E gyülekezési törvények mellett jellemzően más törvényekben is vannak a gyűlések előkészítésére, illetve megtartására vonatkozó, elsősorban a közrend biztosítását szolgáló rendelkezések.)

A magyar gyülekezési jog szabályozásának fejlődését alapvetően meghatározta a korszerű, törvényi szabályozás iránti sikertelen vágyakozás. 1848 áprilisában ugyanis, közel másfél évtizedig – közrendvédelmi, és nem pedig alapjogi megközelítésben – partikulárisan, és mindössze rendeleti szinten kerültek szabályozásra a „népgyűlések”. A magyar közjogtudomány a XIX. század utolsó harmadától jelentős eredményeket mutatott fel a gyülekezési jog vizsgálata során, és kirajzolódott egy olyan – kis túlzással mai szemmel is korszerűnek nevezhető – kritériumrendszer, amely kellő tudományos alapot jelenthetett volna a törvényi szabályozásnak.

Az első alapjogi megközelítésű – országos azonban nem törvényi szintű – jogszabályként 1945. március 24-én adta ki az Ideiglenes Nemzeti Kormány belügyminisztere a gyűlések bejelentéséről szóló 5.159 BM számú rendeletét, amely a Gytv. 1989. január 24-i hatálybalépéséig hatályban volt. E rendelet minden politikai és gazdasági jellegű, nyilvános gyűlés, felvonulás és bármilyen más politikai összefogás esetében bejelentési kötelezettséget írt elő a szervezők számára. 1988-ban, a rendszerváltást megelőzően – feltehetőleg mivel a gyülekezési jog szabályozásának kérdése ilyen súllyal korábban olyannyira nem jelent meg, hogy 1988. március 15-én a Múzeum körúton összegyűlt tömeget rendőrmotoros-kötélék oszlatta fel – az év első felében tartott demonstrációk (1988. március 15-én városszerte, 1988. június 16-án a Budapesti Köztemető 301-es parcellájában, a Batthyány-örökmécsesenél, a Magyar Televízió székházánál, és a Vörösmarty téren, illetve a belvárosi helyszínek között felvonulva, az erdélyi falurombolás ellen Budapesten, a Hősök terén, valamint 1988. június 27-én, a Bős-nagymarosi vízlépcső megépítése elleni tüntetés) is hatással voltak arra, hogy a nyár végére – az alkotmánymódosítás, és az egyesülési jogról szóló törvény mellett – a gyülekezési jogról szóló törvény elvei elkészültek. Azokat ún. társadalmi vitára bocsátásuk előtt előbb az MSZMP KB, majd a Minisztertanács is megtárgyalta. A társadalmi vitára bocsátott tervezetet jelentősen átdolgozták, azt a Hazafias Népfront Országos Elnöksége Közjogi Bizottsága 1988. október 12-i ülésén mutatták be. Az Országgyűlés elnöke az 1988. december 20-i ülésnapon jelentette be, hogy benyújtották az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslatot, az egyesülési jogról szóló törvényjavaslatot, a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatot. A „zavaros, zaklatott és a rendelkezésre álló nagyon rövid idő” alatt lefolytatott bizottsági viták után 1989. január 10. napján, „az Alkotmány módosításáról, az egyesülési jogról és a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatok tárgyalása együttes vitában” kezdődött meg az előterjesztés plenáris vitája.

A gyülekezési jog szabályozását az 1985-ös Országgyűlés képviselői részben hatalomtechnikai kérdésként, részben pedig a rendészeti fellépést megalapozó kérdésként tekintették. Előbbire példa a miniszter alapjogi érvrendszeren messze túlmutató expozéja miszerint „a gyülekezés, a tüntetés, felvonulás a politika »kezdetlegesebb« eszközei közé tartozik”, és egy „külföldi politikakutató szerint az utcai demonstráció nagyjából ugyanazá

vált a polgárok számára, mint a sztrájk a munkások számára.” A gyülekezési jogot olyan végső eszközként jellemezte Kulcsár Kálmán akkori igazságügyi miniszter, amely akkor veendő igénybe, „ha más lehetőségek kimerültek.” Berecz János, az MSZMP KB titkára hozzászólásában az országos és helyi közéletben egyaránt ösztönzendőnek tartotta, hogy a törvényes kereteken belül „minden egyesülési, gyülekezési szándék egyenlő esélyt kapjon, képviselőik, érdekeinek, nézeteinek megjelenítésére.” Ez pedig – „*főleg ha azt szocialista elvek vezérlik*” – az emberi lét önmegvalósításának is szerves része.

A Gytv. mintegy három hónappal az Ellenzéki Kerekasztal megalakulása előtt, közel fél évvel a Nemzeti Kerekasztal Tárgyalások megkezdése előtt, és több mint egy évvel az első szabadon választott Országgyűlés megalakulása, hazánk állami önrendelkezésének visszaállta előtt, 1989. január 24-én lépett hatályba. A Gytv. szövegén azóta csak apróbb, jellemzően más törvények fogalomhasználatához kapcsolódó egységesítést szolgáló pontosításokra került sor. Ez alól csupán az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény tekinthető kivételnek, amely átmeneti és záró rendelkezései között – a hatályos választójogi szabályok fogalomrendszerének megfelelően – úgy rendelkezett, hogy a Gytv. „a 12. § és 13. § kivételével az országgyűlési képviselők és a helyi önkormányzati képviselők választásával összefüggő gyűlésekre, valamint a képviselői és a tanácstagi beszámoló gyűlésekre” szövegrésze helyébe „a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre szöveg” lépjen. Emellett a Gytv. 8. § (1) bekezdésében az „illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna” fordulatot ekkor váltotta fel a „ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” kitétel. A Gytv. szövegének legjelentősebb változását azonban a 75/2008 (V.29.) AB határozat hozta, amely megsemmisítette a Gytv. 14. § be nem jelentett gyűlések felosztatását kötelezően előíró rendelkezését.

Elvitathatatlan tehát a Gytv. korszakos jelentősége, azonban a korszerűnek soha sem nevezhető törvény mára végképp elavulttá, a széttartó, és huszonkilenc év alatt többször jelentősen is irányt váltott gyakorlatnak köszönhetően alkalmazhatatlanná vált.

A hatályos szabályozás egyik legtöbbet vitatott rendelkezése a gyülekezés korlátainak rendszere. A Gytv. által ismert két megtiltási ok, sok esetben a széttartó bírósági gyakorlat („a közlekedés más útvonalon nem biztosíthatósága”), vagy annak a Gytv.-n túlmutató szűkítő értelmezése miatt felülvizsgálatra szorul. A Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott két megtiltási ok mára ugyanis szinte teljes mértékben kiüresedett. A népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztető rendezvények megtiltása kapcsán ugyanis maga az Alkotmánybíróság mondta ki a 30/2015. (X. 15.) AB határozatában, hogy a bíróságok zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, ha a gyülekezés a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. E miatt a bíróságok működésének „súlyos megzavarása” törvényi feltételének megítélése tekintetében gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálni valamennyi olyan tényt és körülményt, amit értékelni kell a zavarás súlyosságának megállapíthatósága körében, így különösen a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait. Ez az értelmezés azonban e megtiltási ok kiüresedéséhez vezethet. Hasonló veszély áll fenn a Gytv. 8. § (1) bekezdés szerinti másik megtiltási ok kapcsán is, hiszen a



közlekedés más útvonalon nem biztosíthatósága egy olyan rugalmasan értelmezhető megtiltási ok, amelyet a rendőrség és a bíróságok gyakran túlságosan is széles körűen értelmeznek, ami végső soron szintén a megtiltási ok kiüresedéséhez vezet. (Ezzel összefüggésben érdemes kiemelni pl., hogy az elmúlt évek, évtizedek rendőrségi gyakorlatában több olyan eset is előfordult, amikor a rendőrség egy, az Andrassy útra bejelentett gyűlést tudomásul vett, még egy ugyanide bejelentett más gyűlést, ugyanazon forgalmi adatok alapján megtiltott.) Mindemellett a hatályos Gytv. 2. § (3) bekezdésében meghatározott szempontokat a rendőrség sokszor megtiltási okként alkalmazta, miközben az alkotmánybírósági gyakorlat az esetek többségében kizárólag feloszlatási okként értelmezi (bár a 13/2016. (VII.18.) AB határozatában az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a Fővárosi Közigazgatási- és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzését, holott az helybehagyta az eljáró gyülekezési hatóságnak azon tiltó határozatát, amely a megtiltást a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapozta). Holott a Gytv. 2. § (3) bekezdése fogalmazza meg azt is, hogy gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Ennek azért is különös jelentősége van, mivel az utóbbi időben jelentősen megnőtt azon gyűlések száma, ahol nem a gyülekezési jog eredeti célja (a résztvevők véleményének szabad kinyilvánítása) érvényesül, hanem elsősorban bizonyos személyek szükségtelen zavarása, az Alaptörvény VI. cikkében biztosított magánélethez/magánszférához (az otthonhoz) való jog sérelme. Kukorelli István az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében rámutatott, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor a gyülekezési jog gyakorlása mások alapvető jogainak sérelmét idézi elő. Példaként vetette fel, hogy a nyilvános rendezvény sértheti az emberi méltóságból következő általános személyiség jogot és a magánszféra védelméhez való jogot, ha „a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását (»foglalul ejtett közönség«).

Ezek tekintetében érdemes megvizsgálni egy-két jogesetet is az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának gyakorlatából. A *Bolger v. Youngs Drug Products Corp.* ügyben pl. kimondta a Legfelsőbb Bíróság, hogy a foglalul ejtett közönség doktrínája jelenti az érintett személynek a jogot arra, hogy ne kelljen a számára nem kívánatos vélemények elől a saját magánszférájából elmenekülni. A testület azt is meghatározta, hogy mi határozható meg már nem könnyen elkerülhető véleményként: a látható üzeneteket legtöbbször könnyű elkerülni, míg a hallhatókat már kevésbé. Ennek értelmében a bíróság általában a látható beszéd elkerülhetőségét állapítja meg és a hallható kapcsán magasabb mércét alkalmaz. A *Madsen v. Women's Health Center ügyben*, ahol egy klinika előtti tüntetés kapcsán merült fel panasz, az amerikai Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy „a klinikának sokkal egyszerűbb dolga van abban az esetben, ha csak a függönyt kell elhúznia, szemben azzal, ha a páciensek fülét kellene befognia”. Egy másik ügyben (*Kovacs v. Cooper ügy*), az erősítővel felszerelt tehergépkocsik kapcsán állapította meg a testület, hogy „a beszéd elől kitérni kívánó hallgatóság nincs ugyanabban a helyzetben, mint egy járókelő, amikor egy brosúrát kínálnak neki, azonban nem kényszerül rá annak átvételére. A sértett személy az otthonában, illetőleg az utcán gyakorlatilag tehetetlen a magánszféráját zavaró, nem kívánatos hanghatással szemben.” Az *amerikai FCC v. Pacific Found ügyben*, ahol a rádió által közvetített, különösen illetlen nyelvezetű beszéd képezte az ügy tárgyát, az alperes álláspontja szerint a beszéd elől kitérni kívánó hallgatóság egyszerűen lekapcsolhatta volna a rádiót. Az amerikai

Legfelsőbb Bíróság többségi álláspontja alapján azonban: „[...] azt állítani, hogy valaki elkerülheti a további sérelmet azzal, hogy lekapcsolja a rádiót, amikor illetlen beszédet hall, olyan, mint azt mondani, hogy a jogorvoslat egy bántalmazásra az, ha az áldozat elfut az első ütés után.” Az amerikai Legfelsőbb Bíróság *a Frisby v. Schultz ügyben* vizsgálta egy betiltott abortusz ellenes tüntetés esetét is, melyet egy doktornő lakóhelye előtt tartottak. Az eset közvetlen következménye egy Brookfield területén hasonló jellegű tüntetéseket tiltó rendelet meghozatala volt, amely annak indoklásában megállapította, hogy a tilalom célja garanciális: „a lakóhely védelmének és nyugalmanak megőrzése, annak érdekében, hogy a közösség tagjai otthonaikban nyugalomban, magánszférájuk megőrzése mellett tartózkodhassanak.” Az amerikai Legfelsőbb Bíróság megerősítette: az otthon – mint ahogy ez annak egyedi természetéből következik – „az utolsó védőháló a fáradtnak, a kimerültnek és a betegnek”. Továbbá megfogalmazta, hogy „az otthon szentségének, mint a megpróbáltatások és mindennapos feladatok előli egyetlen visszavonulási lehetőségnek megőrzése, kétségtelenül fontos érték.” „A bent tartózkodóknak [...] pedig az otthon, annak értékében valamivel kevesebbé válik, mikor és mialatt a tüntetés zajlik [...] [A] feszültség és a nyomás pszichológiai és nem fizikai, de ez nem jelenti azt, hogy kevésbé sértené a családi magánszféra és a valós otthon adta nyugalom intimitását.”

Az újabb bírósági gyakorlat kiszámíthatatlanságára példa, hogy a bíróság ugyanazon bejelentő, tartalmilag megegyező különböző bejelentéseit eltérően ítélte meg. Egy esetben, amikor a bejelentő az MTA elnöke lakása elé szervezett hét egymást követő napon 18-21 óra közé gyűlést: „Mindezekre figyelemmel a bíróság azt állapította meg, hogy az arányosság vizsgálata során – amit a kérelmezett az alkotmánybírósági döntés alapján helyesen elvégzett –, az arányossági tényező körében helyesen értékelte a tényeket. A bíróság a döntésének meghozatalát megelőzően megtekintette a rendelkezésre bocsájtott felvételeket, melyekből egyértelműen megállapítható, hogy a környéken lakók megerősítették, az írásban jelzett panaszukat fenntartják, a kérelmezőt »tűrhetetlen« kategóriába sorolják. A felvételeken látszik az utcakép és az is, ahogy a kérelmező éppen kihangosítva demonstrál, ami egy kertvárosi, csendes, szűk utcában olyan zajt kelt, hogy nehezen hallható a nyilatkozók hangja.” A bíróság köztudomásúként értékelte, hogy a kihangosított demonstráció „a környék lakóit érintené, és ezzel nemcsak az MTA elnökének és családjának, hanem a környéken lakók nyugalomához és otthonához kötődő alkotmányos alapjogát is aránytalanul zavarná.” A bíróság emellett arra is figyelemmel volt, hogy a bejelentő korábban számos alkalommal tartott a bejelentésben megjelölttel megegyező témájú tüntetést. (27.Kpk.46.218/2016/2., de ld. hasonlóan 17.Kpk.46.258/2016/3., 20.Kpk.46.288/2016/2., más esetekben a mérlegelés eredményéhez képest jutott más álláspontra a bíróság (Pl. hipotetikus, távoli veszély nem alapozza meg a megtiltást: 13.Kpk.46.154/2016/2., 29.Kpk.46.230/2016/2.; nem értékelhető, hogy korábban hány azonos témájú rendezvényt tartott a bejelentő: 27.Kpk.46.219/2016/2.; vagy csak nem tudta megfelelően alátámasztani a rendőrség, hogy a rendezvény a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján a korlátozás arányos: 20.Kpk.45.868/2016/3. és 17.Kpk.45.066/2017/3.)

Jól látható tehát a fentiek alapján is, hogy a Gytv. rendezvények megtiltására vonatkozó szabályozása egyértelmű felülvizsgálatra szorul, hisz a hatályos Gytv. annak ellenére nem biztosítja sem a magánélet-, sem pedig az emberi méltóság – különösen pedig a közösségek méltóságának – védelmét, hogy azt az Alaptörvény (szemben az Alkotmánnyal!) kifejezetten

garantálja. Az Alaptörvény új VI. cikke emellett azt is rögzíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

Az előterjesztő a korábbi jogalkalmazási tapasztalatokra figyelemmel áttekintette, hogy a gyülekezési jog korlátai, különösen a gyűlés megtiltására okot adó körülmények tételesen meghatározhatóak-e. Figyelemmel arra, hogy az alapvető jogokat korlátozó rendelkezéseket az alkotmánybírói és bírósági gyakorlat szerint megszorítóan kell értelmezni, féltő, hogy a még oly részletesen kimunkált taxáció eredményét tekintve a hatályoshoz hasonló, a megtiltási okok lényegében kiüresedett rendszeréhez vezetne. Mintaadó államok talán ezért sem választották a gyülekezési jog megtiltási okainak ilyen jellegű szabályozását.

Jelen Javaslat megtiltási okként, a német és a bajor gyakorlatot alapul véve, a közbiztonság és a közrend illetőleg mások jogainak és szabadságának sérelmét helyezi középpontba, amely szempontok így nem csak megtiltási okként, hanem feloszlatási okként is megjelennek. A közrend – mint megtiltási ok – tekintetében fontos kiemelni a német alkotmánybírói *Brokdorf-határozatában* felállított mércéjét, vagy épp a Lordok Házának *DPP v Jones ügyben* kialakított szempontrendszerét (illetve az EBESZ békés gyülekezési joghoz adott iránymutatását és a Velencei Bizottság ilyen tárgyú véleményeit) is. A német Alkotmánybírói Hivatal a *Brokdorf-határozatát* a mai napig a gyülekezési jog egyik legmeghatározóbb döntésének tekintjük. Ezen határozatában ugyanis a német Alkotmánybírói Hivatal többek között megállapította, hogy a gyülekezési jogot a politikai vélemények formálásának és a politikai akarat kialakításának keretében a demokratikus társadalom működésének elengedhetetlen alkotórésze, továbbá hogy a bíróság gyülekezésnek tekint minden olyan rendezvényt, amelynek határozott célja, hogy valamilyen véleményre hívja fel a közösség figyelmét, valamint, hogy a kifejezni kívánt vélemény tartalmától függetlenül kell védenie ezt a szabadságot. Ezen döntések értelmezésével és felhasználásával megfelelően alkalmazhatónak, és a gyülekezési jog gyakorlását összességében magasabb színvonalon biztosítható korlátozásnak tekinthető a közrendre való hivatkozás. A közrend és közbiztonság fogalma nem idegen a magyar tételes jogtól: nem csak az Alaptörvény 46. és 52. cikke, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény számos rendelkezése is használja.

A megtiltási okok rendszerét a Javaslat egy további esettel kívánja kiegészíteni: a gyűléseknek a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra áldozataira emlékeztető helyszíneken és napokon bizonyos feltételek fennállása esetére történő kizárásával. Ezen ok az áldozatok emlékét és a hozzátartozók jogait hivatott biztosítani.

A Javaslat egy fontos különbsége a hatályos Gytv. rendelkezéseihez képest, hogy nem szabályozza a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alól kivett gyűlések körét. A hatályos Gytv. a választási gyűléseket, a vallási szertartásokat, rendezvényeket és körmeneteket, a kulturális és sportrendezvényeket, valamint a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényeket veszi ki a hatálya alól. A választási gyűlések kivételével a többi kivett rendezvény tekintetében megállapítható, hogy azok a gyülekezés jellemzőit általában nélkülöző rendezvények, így a Gytv. ezekre vonatkozó rendelkezése pusztán deklaratív jellegű, így azonban ezen rendelkezés hiányában sem lesznek ezen gyűlések gyülekezésnek tekinthetőek. A kulturális rendezvények kapcsán ráadásul kiemelhető, hogy amennyiben a

szervező saját, be nem jelentett rendezvényén bármilyen kulturális jellegű elemet (zeneszám, szavalat stb.) is igénybe vesz, akkor az már nem tartozik a hatályos Gytv. hatálya alá. Igaz ugyan, hogy a kulturális rendezvények megtartásához be kell szerezni az érintett helyi önkormányzat közterület-használati hozzájárulását (ennek hiányában pedig jellemzően emelt közterület-használati díjat kell fizetni), azonban a gyűlés megtartását a rendőrség akkor sem tilthatja meg, ha ennek gyülekezés esetén helye lenne. Ezért ezen megtiltási okoknak a gyülekezési jogról szóló törvényben történő feltüntetése indokolatlan. Ezzel szemben a választási gyűlések differenciáltabb szabályozása elengedhetetlennek mutatkozik. Nem tekinthető azonban indokoltnak a választási gyűléseknek a teljes kivétele a gyülekezési jogi törvény hatálya alól. Ennek oka lehet pl., hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 144. § (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „E § alkalmazásában plakát a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül”. Azaz plakát lehet akár egy nagy pengevastagságú hosszú kés is, amelyen választási szlogeneket helyeznek el. Ezen plakátok a Ve. szerinti választási gyűléseken is elhelyezhetőek, oda a résztvevők által magukkal vihetőek. Ha a választási gyűlések nem lennének a Gytv. hatálya alá tartozónak tekinthetőek, akkor nem vonatkozna rájuk a békés és fegyvertelen jelleg követelménye, azaz ezen fegyverek, mint plakátok magukkal vihetőek lennének a választási gyűlésre. Ez azonban egyértelműen ellentétes lenne az Alaptörvény rendelkezéseivel is. A választási gyűlésekkel összefüggésben azt is érdemes kiemelni, hogy azokról a Ve. csak szószavúan rendelkezik, így fontos, hogy háttérjogszabályként a Gytv. mindenképpen vonatkozzon ezen gyűlésekre is, természetesen a Ve.-ben megjelölt eltérésekkel (pl. hogy választási gyűlés a választás napján nem tartható, vagy épp, hogy választási gyűlés csak kampányidőszakban tartható).

Az Alkotmánybíróság a 28/2014. (IX. 29.) AB határozatában kimondta, hogy az alkotmányos értelemben vett gyülekezési jog nem csupán azokat a közterületen tartott gyűléseket védi, amelyek közvetlenül politikainak minősülnek, hanem a gyülekezésnek minősülő egyéb, de nem közvetlenül politikai összejöveteleket is, amelyek célja a széles értelemben vett közügyek megvitatása. Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezési jog által védett gyűlések nem korlátozódnak pusztán a hagyományos formában megtartott összejövetelekre, gyűlésekre, nagygyűlésekre, felvonulásokra. Akkor, amikor abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy egy összejövétel gyülekezési jog gyakorlásának számít-e, annak van döntő jelentősége, hogy a gyűlés – irányultságát tekintve – jellemzően véleménynyilvánítás, közös cél érdekében nézetek kifejezésre juttatása, terjesztése, közéleti esemény, vagy pl. csak pusztán szórakozás.

A Javaslat mindezek mellett tisztázza a gyűlések, a szervező, a vezető és a rendező fogalmát, valamint utóbbiak esetében azok kötelezettségeit is. A hatályos szabályozáshoz képest pontosabban kívánja szabályozni a bejelentési kötelezettséget, amely során együttműködési kötelezettséget kíván előírni a szervező(k) és a rendőrség számára, amelynek keretében a gyűlések rendjének biztosítása és az előírt magatartási szabályok betartása érdekében egyeztetésre kötelezheti a feleket. A Javaslat e rendelkezése egyértelműen az Alkotmánybíróságnak az ABh.-ban és az ABh2-ben megfogalmazott szempontjait veszi figyelembe.

Fontos újítása a Javaslatnak, hogy meghatározza a résztvevők kötelezettségeit is, és ennek keretében előírja a gyűlés zavarásának tilalmát, a versengő gyűlések fogalmát és szabályait, a

gyűlés bejelentésének legkorábbi időpontját, valamint az egyenruha viselésének tilalmát, továbbá az ABh2-ben megfogalmazott szempontokat figyelembe véve a gyűlésen fegyveresen vagy felfegyverkezve, illetve védőfelszerelésben való megjelenés tilalmát – utóbbi esetben szintén fontos szempontként figyelembe véve az erőszakra és a félelemkeltésre alkalmas gyűlések tiltását. Ezen módosítások tehát többek között az Alkotmánybíróság, valamint az Alapvető Jogok Biztosának és jogelődjének gyakorlata alapján felállított szempontoknak, mércéknek való megfelelést is szolgálja (emellett illeszkedik a bajor és a német gyülekezési jogi gyakorlatba is).

Szintén fontos újdonsága a Javaslatnak, hogy a gyűlések rendjének biztosítása érdekében – figyelembe véve a gyűlésre való gyors és akadálymentes eljutást – ellenőrzési pontokat is létesíthet a rendőrség, amelyek abban az esetben lesznek alkalmazhatóak, ha fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy valaki a gyűlésen fegyveresen vagy felfegyverkezve kíván részt venni. Emellett fontos kiemelni, hogy a Javaslat a gyűlések békés jellegének megőrzése érdekében, új Büntető Törvénykönyvi és szabálysértési tényállásokat alakít ki, amelyek garantálják ezen új – Javaslatbeli – szabályok érvényesülését, valamint hatékony visszatartó erőt és fellépést garantálnak a gyűléseket megzavarókkal szemben.

A Javaslat által egy olyan gyülekezési szabályozás kerülhet elfogadásra, amely választ adhat a rendszerváltás óta eltelt időben megtartott gyűlések tapasztalatai alapján felmerülő kérdésekre és így egy európai szinten is kimagasló és modern gyülekezési törvény kerülhet megalkotásra. Hangsúlyozandó, hogy a Javaslat kiemelten tekintettel van a nemzetközi emberi jogi egyezményekre, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára, a nemzetközi összehasonlító elemzés eredményeire, valamint a Velencei Bizottság ajánlásaira. Ez utóbbi esetben általában véve a gyülekezési jog szabályozására vonatkozó általános elvekre is (pl. a nemzetközi és európai standardok figyelembe vétele, a megfelelő szabályozási szintek alkalmazása, a békés gyülekezés gyakorlásának előmozdítása, az arányosság elvének megfelelő szabályozás és a diszkrimináció-mentesség). (Lásd: Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 10-17.)

## **Részletes indokolás**

### **Az 1. §-hoz**

A Javaslat meghatározza a gyülekezés jogának fogalmát, amelynek – az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből is fakadóan, a bolgár, a ciprusi, a cseh, az angol, az észt, a finn, a görög, a horvát, az ír, a lengyel, a lett, a litván, a máltai, a német (ideértve a tartományi szabályokat is), a norvég, az olasz, a portugál, a román, a spanyol, a szlovák és a szlovén tételes szabályozáshoz hasonlóan – fontos attribútuma a békés jelleg és az említett országok többségében a fegyvertelen részvétel, melynek jelentőségét az Alkotmánybíróság is kiemelte a 14/2016. (VII.18.) AB határozatában, amikor így fogalmazott: „a Gytv. 2. § (1) bekezdése alapján ugyanis csupán békés jellegű rendezvények tarthatók”, vagy épp „a békés jelleg a gyülekezések immanens eleme, hozzátevé azt, hogy egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy

ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő, ezzel képes ugyanis felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre”. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 11. cikke biztosítja a békés célú gyülekezés szabadságához való jogot. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az EJEB a Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria (Application no. 10126/82, Judgment of 21 June 1988) ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy egy demonstráló csoport célja egy másik demonstráló csoport megzavarására irányul, akkor a hatóságoknak kötelessége azok védelme, akik valóban békésen élnek gyülekezési jogukkal. Ugyanakkor azt is fontos kiemelni, hogy az EJEB egy későbbi ítéletében azt is kimondta [az Oya Ataman kontra Törökország ügyben, 2006. december 5.], hogy adott esetben egy jogszerűtlen (be nem jelentett, vagy tiltott helyen megtartott) tüntetés is védelemben részesülhet, ha a tüntetők semmilyen erőszakos cselekményt nem folytatnak, azaz a rendezvény megőrzi békés jellegét. A demonstrációk békés jellegének fontosságát a Velencei Bizottság is többször kiemelte ajánlásaiban, amikor is megerősítette, hogy a gyülekezési szabadság egy olyan alapvető demokratikus jog, amelyet nem lehet megszorítóan értelmezni, és amely magában foglalja az összes békés jellegű összejövetelt. (Lásd: Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 4., továbbá: CDL-AD(2009)034 Joint Opinion on the Draft Law on Assemblies of the Kyrgyz Republic by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §22, illetve: CDL-AD(2008)025 Joint Opinion on the Amendments to the Law on the right of citizens to assemble peaceably, without Weapons, to freely hold rallies and demonstrations of the Kyrgyz Republic by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §8.). A békés gyülekezés Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogának érvényesülését a hatályos Gytv.-hez hasonlóan a Javaslat sem kívánja a rendőrség vagy más hatóság előzetes engedélyéhez, vagy a Javaslatban meg nem határozott előzetes bejelentéshez kötni.

A Javaslat újítása, hogy a gyülekezési jog egyes ún. részjogosultságait is nevesíti, amikor a gyülekezési jog meghatározásában a gyűlések szervezését (ebből kényszerítőleg fakad a vezetés is) és az azokon való részvétel jogát fogalmi elemmé teszi. Ezzel biztosítható ugyanis, hogy a gyülekezési jog a nyilvánosság számára gyakran kevésbé látható előkészítési és szervezési szakasza során se szenvedhessen csorbát. A részvétel jogának nevesítésének negatív oldalából pedig az is következik, hogy senki sem kötelezhető arra, hogy egy gyűlésen részt vegyen, vagyis a Javaslat ezzel garantálja a „nem részvétel” jogát is.

Fontos kiemelni azt is, hogy az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII.18.) AB határozatában kimondta, hogy a hatályos Gytv. sem a gyülekezés módjára, sem a gyülekezés helyével összefüggésben nem alkalmaz differenciált szabályozást, hanem egységesen „rendezvényről” rendelkezik és a „közterület” monolit fogalmát használja. Annak érdekében, hogy a Javaslat hatálya alá tartozó „rendezvényeket” el lehessen határolni más törvények hatálya alá tartozó „rendezvényektől”, így a hatályos Gytv. rendszerével szakítva a Javaslat a felvonulásokat és tüntetéseket is gyűléseknek nevezi. A Javaslat rögzíti azt is, hogy a nem közterületen tartott gyűlések esetében a szerző(k)nek szükséges beszerezni az érintett ingatlan tulajdonosának és használójának engedélyét. Ez a magántulajdon és a Javaslat által is kiemelten védett magánélethez, magánszférához való jogot védi.

## A 2. §-hoz

A jogalkalmazási gyakorlatban korábban gondot okozott annak megállapítása, hogy mekkora létszámtól tekinthető a gyűlés gyülekezési jog gyakorlásának. A rendőrség korábban több esetben a gyülekezés körébe vonta az olyan eseményeket, amelyekeken mindössze egyetlen személy vett részt. Arra is volt példa, hogy az ilyen „egyszemélyes demonstrációkat” a rendőrség „feloszlatta”, illetve azok „szervezőit” szankcióval sújtotta. A *Magyar Helsinki Bizottság* a gyülekezési jogról szóló törvény módosításának egy 2007. évi tervezetével kapcsolatban megfogalmazta abbéli aggodalmát, hogy „a törvény a módosítás nyomán sem tartalmazna arra vonatkozó támpontot, hogy hány személy gyűlését, felvonulását, tüntetését kell a gyülekezési jog hatálya alá tartozó cselekménynek tekinteni – így fogalmilag az sem tisztázott teljes mértékben, hogy adott esetben be kell-e jelenteni egy egyszemélyes demonstrációt.”

ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a *Patrick Coleman v. Ausztrália ügyben* kifejtette, hogy „a gyülekezési jog értelemszerűen egynél több személy azonos célból történő összejövetele kapcsán kerülhet szóba.” A gyülekezés fogalmának nyelvtani értelmezése is ugyanerre az eredményre vezet: per definitionem kollektív jog egyedül nem gyakorolható. Hasonló eredményre jutott az ombudsman AJB-8356/2012. számú ügyben készült jelentésében is, amelyben kifejtette, hogy amikor a gyűlés bejelentés szerinti helyszínen a résztvevők létszáma két fő alá csökkent, akkor a főszerző nyilatkozatától és szándékától függetlenül véget ért a gyűlés. Mivel a nemzetközi szerződésekből és az Alaptörvényből magasabb részvételi küszöb nem következik, a többes számú megfogalmazás alapján az alapjogbarátabb jogértelmezés érdekében, a Javaslat – a bajor gyülekezési törvény 2. § (1) bekezdésével megegyezően – a legalább két fő részvételét kívánja meg ahhoz, hogy a gyűlést gyülekezésnek lehessen tekinteni. Ebből pedig az is fakad, hogy a gyűlésen egyidejűleg jelenlévő résztvevők száma nem csökkenhet e legalacsonyabb, kétfős létszám alá, azonban nem jelenti azt, hogy azok személyének állandónak kellene lenni.

A Javaslat emellett egyértelműsíti azokat a tartalmi kritériumokat, amelyek alapján a gyülekezési jog által védett magatartások a „sokaságoktól” megkülönböztethetőek. Így a bajor gyülekezési törvény 2. § (1) bekezdéséhez hasonlóan ki kell mondani, hogy a közügyben való véleménynyilvánítás céljából zajló nyilvános gyűléseket tekinti a hatálya alá tartozónak.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland* (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979) ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát. A Velencei Bizottság pedig – összhangban az EJEB álláspontjával – kifejezetten felhívta a figyelmet arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem korlátozható kizárólag a közterületekre, ezért nem értelmezhetőek a hatályos szabályok úgy, mintha a magánterületen tartott békés gyűléseket megtiltaná (CDL-AD(2007)042 Opinion on the Draft Amendments to the Law on Freedom of Assembly of Azerbaijan, §11). Mindezekre is figyelemmel a gyűlésnek továbbra sem fogalmi eleme annak helye, így a Javaslat tárgyi hatálya – a Gytv.-hez hasonlóan – sem korlátozódik a közterületeken tartott gyűlésekre. Így a nem közterületen tartott gyűléseknek is fogalmi eleme a békés jelleg, érvényesülnie kell a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásoknak, azonban a Javaslat 10. §-a értelmében továbbra is csak a közterületi gyűléseket kell bejelenteni.

Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog hatálya alá tartozó gyűlésekkel összefüggésben már egy korai határozatában (30/1992. (V. 26.) AB határozat) megállapította, hogy „a gyülekezési jog szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához, mivel a gyűlések megszervezése, megtartása, illetve az azokon való részvétel ad lehetőséget a vélemény közös kialakítására”. A cél ilyen meghatározása biztosítja azt, hogy a nem ilyen célú gyűléseket a jogalkalmazó ne tekintse gyülekezési jog által védettnek, és gátat vessen a joggal való visszaéléseknek, valamint az elhúzódó, nyilvánvalóan nem a közügyben való véleménynyilvánításra, hanem zaklatásra irányuló gyűléseknek. A gyülekezés fogalmával összefüggésben fontos kiemelni azt is, hogy azt, hogy mit tekintünk „közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel” fogalmában közügynek, azt az Alkotmánybíróság a gyűlés céljának definiálásánál az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában, és a 75/2008 (V.29.) AB határozatában is meghatározta. Eszerint minden olyan ügyet közügynek kell tekinteni, amely nem korlátozódik egyes magánjogi jogalanyok magánérdekeire, hanem a legszélesebb értelemben vett közállapotokkal, közérdekű kérdésekkel kapcsolatos vita tárgya. A politikai ügyeken kívül ilyennek kell tekinteni különösen az állami-, vagy önkormányzati szervek működésével, intézkedéseivel, egyes közszolgáltatások ellátásával, közüzemek működésével, társadalmi konfliktusokkal, illetve azok feloldásával összefüggő gyűléseket. A közügyekben való véleménynyilvánítás köre tehát nem szorítkozik kizárólag a széles értelemben politikai kérdésekre, utóbbi ugyanis mindössze egyik fontos, de nem kizárólagos eleme a közügyeknek.

A Javaslat tárgyi hatálya alá tartozó összejöveteleknek fogalmi eleme, hogy azokhoz bárki – aki azonosul a gyűlés célkitűzéseivel, ennek hiányában ugyanis részvételtől sem lehet szó – szabadon csatlakozhasson. Nem érinti azonban a gyűlés említett nyilvánosságát, ha ahhoz csak meghatározott helyen vagy időben lehet csak csatlakozni.

A fogalmi meghatározás tekintetben is összhangban áll a Javaslat a Velencei Bizottság ajánlásaival, amely szerint kívánatos a gyűlés egyértelmű általános definíciójának megalkotása, amelyet kiegészíthet egyes különleges típusú gyűlések meghatározása, amennyiben azok speciális jogi szabályozási megoldásokat igényelnek. (Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2014\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2014)003-e) 4.)

Egyúttal kielégíti a Javaslat megoldása a Velencei Bizottság ajánlásaiban megfogalmazott azon követelményt is, amely alapján a gyűlés fogalmának az összes releváns típusú magatartásra ki kell terjednie. (Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2014\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2014)003-e) 5., továbbá: CDL-AD(2006)034, Opinion on the Law on Freedom of Assembly in Azerbaijan, §18 és CDL-AD(2004)039, Opinion on the Law on Conducting Meetings, Assemblies, Rallies and Demonstrations of the Republic of Armenia, §9)

A Javaslat egyértelművé teszi, hogy a gyűlés akkor nyilvános, ha ahhoz bárki szabadon csatlakozhat. Ez a Velencei Bizottság egy korábbi ajánlásának szó szerint megfelel. (CDL-AD(2010)031, Joint Opinion on the on the Public Assembly of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §13, Q)



### A 3. §-hoz

A gyűlés szervezőjének – a német minta figyelembevételével – két fontos jellemzőjeként a gyűlés szervezését és az arra való nyilvános felhívást lehet kiemelni. Fontos, hogy névtelenül nem lehet gyűlést szervezni, így a gyűlés felhívásában a szervező nevét minden esetben fel kell tüntetni (ez a felelősség esetleges későbbi megállapítása, és kártérítési kötelezettség miatt is különösen fontos, amellet, hogy így a rendőrség a kapcsolattartó személyt is pontosan azonosítani tudja). Szintén a fenti indokok miatt fontos azt is rögzíteni, hogy főszabály szerint a gyűlést a szervező vezeti, így e két pozíció megkülönböztetésére csak akkor van szükség, ha a gyűlést többen szervezik, így a vezető egy közülük kijelölt személy lesz. A Javaslat újraszabályozza a szervezőre vonatkozó feltételeket, amelyben egyértelműsíti és tartalommal tölti meg a hatályos Gytv. 7. § d) pontjában említett „rendezvényt szervező szerv” fogalmát. A természetes személyek mellett a Javaslatban ezért szerepel a magyarországi jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet szervezőként való megjelenése (ha a törvényes képviselője egyébként megfelel az (1) bekezdés a-c) pontjaiban foglalt feltételeknek), ezáltal bővül a szervezők köre. Az új rendelkezés jelentősége egyrészt abban áll, hogy – különösen a nagyobb létszámú, tényleges szervezést igénylő rendezvények esetén – a szervező az esetek jelentős részében valójában nem egy magánszemély, hanem egy, az Alaptörvény VIII. cikk (2)-(5) bekezdésében biztosított egyesülési jog alapján létrejött szervezet, amelynek szerencsés esetben törvényes képviselője a bejelentő, vagyis a Javaslat a tényleges helyzethez igazítja a gyülekezési jog szabályozását. Másrészt a szervező résztvevő által okozott kárért való mögöttes és teljes kártérítési felelősségi szabály könnyebben érvényesíthető, ha azt egy működő szervezettel szemben is meg lehet kísérelni. A Javaslat 3. §-a mindezek mellett – a bajor gyülekezési jogi törvény 8. § (3) bekezdéséhez hasonlóan – egy tiltást is megfogalmaz a gyűlés szervezője részére: tilos olyan gyűlésen való részvételre felhívni, amelynek megtartását a rendőrség végleges tiltó határozatában megtiltotta. E tiltásnak a web 2-es felületek (Facebook, Twitter) elterjedésével különösen nagy jelentősége mutatkozik, hiszen ezeken a felületeken akár egy megtiltott gyűlésen való részvételre is gyorsan lehet nagyszámú résztvevőt felhívni. Ezen tilalom megszegéséhez a Javaslat a későbbi rendelkezései között jogkövetkezményt is fűz.

A Javaslat az egyértelműség érdekében (azaz, hogy a gyűlést elsősorban a szervező vezeti) a szervezőre vonatkozó szabályok között részletezi a vezetőre vonatkozó legfontosabb előírásokat is. A gyűlés vezetőjének főszabályként továbbra is a gyűlés szervezője tekinthető, ez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy – a bajor gyülekezési jogi törvényhez hasonlóan – a vezető szerepét más személy töltsse be, sőt azt sem, hogy a vezető személyében változás álljon be (utóbbi esetben azonban a Javaslat haladéktalan értesítési kötelezettséget ír elő a rendőrség részére). Amennyiben többen szerveznek egy gyűlést, abban az esetben is csak egy vezető lehet, ilyenkor a szervezők közösen jogosultak kijelölni a vezető személyét. A Javaslat a bírósági gyakorlattal összhangban és gyülekezések jellegének megváltozására tekintettel szabályozza azt az esetet is, amikor a gyűlés szervezőjének vagy vezetőjének személye nem ismert: ebben az esetben ugyanis előírja a Javaslat, hogy azt kell a gyűlés vezetőjének tekinteni, aki a gyűlés menetére tényleges befolyással van, azaz elsősorban azt a személyt, aki a tömeget instruálja, irányítja. (Hasonló következtetésre jutott az ombudsman

OBH 3628/2008. sz. jelentésében, és a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.21.302/2010/5. sz. rész- és közbenső ítéletében is.)

A Javaslat – a fentiekén túl a finn gyülekezési jogi törvény mintájára – rendelkezik a szervezőnek azon kötelezettségéről is, miszerint a gyűlés befejezését követően, köteles annak helyszínét olyan állapotban hagyni, amilyen állapotban azt a gyűlés megtartása céljából átvette. Ez jelenti az ott felállított építmények lebontásának, és a gyűlésen keletkező hulladékok eltakarításának kötelezettségét is, és a gyűlésen elhelyezett plakátok eltávolításának kötelezettségét is.

#### **A 4. §-hoz**

A gyűlés szervezésétől a gyakorlatban most is eltérő tevékenység annak tényleges vezetése, továbbá az az összejövétel békés, és a szervezők célkitűzésének megfelelő lefolyása érdekében a gyülekezési jog érvényesülésének egyik kulcseleme. Már a XIX. századi hazai szabályozásban és szakirodalomban is létezett a felvonulások és népgyűlések tényleges lefolyásáért felelős „elnök”, illetve „elnökség” a szervezőtől funkciójában elkülönülő fogalma. Ma Ausztria, Csehország, Észtország, Görögország, Horvátország, Lettország, Málta, Németország (szövetségi és tartományi szinten egyaránt), Románia és Szlovénia gyülekezési jogi szabályozása tartalmaz kifejezetten a gyűlés vezetésére, illetve vezetőjére vonatkozó rendelkezést. Erre figyelemmel szükséges a gyűlés vezetésére vonatkozó legfontosabb szabályok megállapítása. A Javaslat 4. §-ában meghatározza a vezető rendezvénytől összefüggő főbb kötelezettségeit is, amelynek legfontosabb eleme a gyűlés rendjének fenntartása. A Javaslat a vezető részére teljes „rendelkezési jogot” biztosít a rendezvénytől összefüggésben. A vezető ugyanis nem csak azért felelős, hogy a gyűlés ne veszítse el a békés jellegét, és megőrizze a gyűlés rendjét, hanem annak programjáért, levezényléséért is (így az ott esetlegesen elhangzó sértő felszólalásokért is felel). A Javaslat továbbá azt is a vezető kötelezettségévé teszi, hogy amennyiben megváltozik a gyűlés vezetőjének személye, az új vezető köteles lesz azonnal felvenni a kapcsolatot a helyszínen tartózkodó rendőrökkel – amely a 8. § szerinti együttműködési kötelezettségének való megfelelés szolgálja. Fontos, hogy a Javaslat is külön rendelkezik a gyűlés berekesztéséről (amit fontos elhatárolni a későbbiekben részletezett szervező/vezető vagy a rendőrség általi felosztatástól). A gyűlés berekesztése ugyanis azt jelenti, hogy a vezető kinyilvánítja, hogy a gyűlés véget ért, azaz a résztvevőknek kötelességük a helyszínt elhagyniuk (azaz a vezető szétszéleszti őket). A helyszín elhagyásához és a vezető ezen irányú kötelezettségeihez a későbbi §-ok adnak útmutatást. A Javaslat már itt is rögzíti a vezető felosztatási kötelezettségét, amennyiben a gyűlés rendjét nem tudja fenntartani. A 4. § előírja továbbá, hogy a vezető a gyűlésről kizárhatja azon résztvevőt, aki a gyűlést súlyosan megzavarja. Már itt nyomatékosítja a Javaslat, hogy akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia (ez a későbbiekben részletezett, a gyűlés helyszínének elhagyási okaira vezethető vissza – 6. §), mint ahogyan azt is, hogy ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el, a gyűlés helyszínéről a vezető eltávolíttatja, amihez végső soron (bizonyos a 4. §-ban rögzített okok fennállása esetében) a rendőrség közreműködését is igénybe veheti.

#### **Az 5. §-hoz**

A gyűlés tényleges lefolyásában meghatározó, a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésében pedig ennek megfelelően garanciális jelentőségű a rendezők szerepe, azonban a hatályos Gytv. mindössze azt írja elő, hogy az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát is. A rendezők tényleges feladatairól a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet sem rendelkezik. A Javaslat a vezető feladatait meghatározó 4. §-ában rögzített, a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedések megtételének kötelezettségét a vezető egyedül jellemzően nem tudja teljesíteni. A Javaslat a bajor szabályozáshoz hasonlóan rendezi ezért a rendezők gyűlésen betöltött szerepét, amikor előírja a gyűlés szervezője részére, hogy a gyűlés békés lebonyolítása érdekében rendezőket köteles igénybe venni, akik kizárólag a vezető utasításai szerint járhatnak el. Ezek pontos létszáma azonban minden gyűlés esetében változik, így az mindig az előzetes egyeztetések során tisztázandó. A gyűlés rendjének fenntartása érdekében, és a rendőrséggel való együttműködés keretében szintén fontos, hogy a gyűlés rendezői azonosíthatóak legyenek, amelyet a Javaslat egy egységes karszalag vagy mellény viselésével kíván szabályozni. A Javaslat elvi éllel rögzíti, hogy a rendezőkre is vonatkoznak a Javaslat 9. §-ában rögzített, a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások, így a szervező számára tilalomként fogalmazza meg, hogy nem alkalmazhat olyan rendezőt, aki lőfegyvert, robbanóanyagot, az élet kioltására, személyi sérülés, vagy súlyos anyagi kár okozására alkalmas dologgal, erőszakot közvetítő, vagy megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházatot viselve stb. jelenik meg a gyűlésen (a Javaslat szerint a vezetőnek alkalmazás előtt fel kell hívnia a rendező figyelmét a szabályok megtartására, és arra, hogy azok megszegésével bűncselekményt valósít meg).

## **A 6. §-hoz**

A Javaslatban indokolt szabályozni a gyűlés résztvevőinek kötelezettségeit is. Ezek közül kiemelendő, hogy a gyűlés résztvevőinek irányított tömegként kell részt venniük a gyűlésen – azzal együtt, hogy az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozata szerint a gyülekezési jog gyakorlásának eredményeképpen kialakult sokaság minden résztvevője egyénileg döntheti el, hogy részt vesz-e adott gyűlésen vagy nem –, egyúttal elfogadva a gyűlés szervezőinek, vezetőinek utasításait. Itt fontos megjegyezni, hogy az EJEB több ítéletében is megerősítette azt az álláspontot, miszerint semmilyen szankcióval nem lehet sújtani azt a személyt, aki egy olyan demonstráción vesz részt, amelyet az illetékes hatóságok korábban nem tiltottak be [lásd pl.: Baracco kontra Franciaország (Nr. 46 ff.), 2009. március 5.]. Így a gyűlés résztvevőjének kötelessége lesz a gyűlésen a vezetők vagy az általuk irányított rendezők utasításait követni. Annak ellenére, hogy a résztvevők magatartására vonatkozó alapvető szabályok maguktól értetődőnek tűnnek, és egyébként más rendelkezésekből levezethetőek lennének, több országban találunk olyan rendelkezéseket amelyek számukra állapítanak meg magatartási szabályokat. A bolgár törvény szerint pl. azok a személyek, akik a demonstráció során megzavarják a köznyugalmat, elszállíthatók az eseményről, továbbá a résztvevő személyek nem lehetnek nyilvánvalóan ittas állapotban. A cseh törvény szerint a résztvevők kötelesek betartani a szervezők, vagy rendezők utasításait, és tartózkodni minden cselekménytől, amely megzavarná a rendezvény békés és rendezett

lezajlását, továbbá kötelesek a rendezvény végét követően békésen feloszlani. Az észt szabályozás előírja, hogy a résztvevők kötelesek békésen viselkedni és eleget tenni a rendező, a rendfenntartó, a rendőrség, az egészségügyi vagy mentést végző hatóság utasításainak. A máltai szabályozás előírja, hogy aki résztvevőként megghiúsít (vagy arra törekszik) egy rendezvényt, az bűncselekményt követ el. A szlovén szabályozás pedig tiltja az összejövetel vagy rendezvény lefolyásának zavarását vagy akadályozását, valamint a megtiltott összejövetelen való részvételt.

A Javaslat ezért az alapvető jogok védelmi szintjének emelése érdekében – a német szövetségi és tartományi szabályozáshoz hasonlóan, a bajor törvénnyel tartalmilag megegyezően – általános jelleggel írja elő a zavarás tilalmát, és teszi lehetővé, hogy azok, akik a gyűlést megzavarják, eltávolíthatóak a helyszínről. (Ez összhangban áll a Velencei Bizottság álláspontjával is, miszerint azokkal szemben, akik a rendezvényen a közrendet megsértik, gyűlöletet keltenek, vagy erőszakos magatartást tanúsítanak, intézkedéseket kell foganatosítani. Lásd: Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2014\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2014)003-e) 17-18.) Mindemellett a Javaslat a gyűlés befejezését követően (legyen akár az a vezető általi berekesztés és szétszélesztés, akár a vezető vagy a rendőrség általi felosztatás) is szabályozza a résztvevők azon kötelezettségét, miszerint a gyűlés helyszínét haladéktalanul és békésen kötelesek elhagyni. Ennek alapja, hogy a gyűlés bármilyen módon történő befejezésével a gyűléshez kötődő kommunikációs cél véget ért, így az ott tartózkodók is kötelesek a helyszínt elhagyni. Ennek oka elsősorban a rendőrségről szóló törvény 60. §-ával összefüggésben keresendő. Az Rtv. érintett §-a a tömegoszlatással összefüggésben kimondja ugyanis, hogy „a tömeg szétszórtására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja.” Ebből fakadóan, ha lehetőség nyílna arra, hogy a résztvevők egyéb „jogon” a helyszínen maradhassanak (pl. közlekedési ok), az megalapozhatná a rendőrség tömegoszlatási jogát, ami súlyos visszaélésekhez vezethetne. Fontos kiemelni továbbá, hogy a Javaslat szerint a résztvevőknek a helyszínt a tényleges befejezés időpontját követően kell elhagyniuk, azaz nem a gyülekezési hatóságnak tett bejelentésben, vagy a gyűlésre való felhívásban előre rögzített befejezési időpontban. Ugyanis könnyen (és az esetek többségében) előfordulhat, hogy bármilyen okból (pl. kevesen mennek el a gyűlésre, ezért a vezető előbb berekeszti a gyűlést, később érnek a helyszínre, ezért később fejezi be azt, vagy épp a gyűlés elveszíti békés jellegét ezért a vezető vagy a rendőrség felosztatja azt, stb.) a gyűlés előbb vagy később ér véget, mint az előzetesen megjelölt időpont.

## A 7. §-hoz

A Velencei Bizottság álláspontja is kiemeli, hogy az állam elsődleges kötelezettsége a békés gyülekezésnek és az azon résztvevőknek a védelme. E védelem megvalósítása pedig elsősorban a rendőrség kötelezettsége (Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e>, továbbá: CDL-AD(2010)049 Interim Joint Opinion on the Draft Law on Assemblies of the Republic of

Armenia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §65). A rendőrség tevékenysége a gyűlések során kettős szabályozás alatt áll: egyfelől irányadóak a rendőrségről szóló törvény azon rendelkezései, amelyek tekintetében a gyülekezési jogról szóló törvény nem állapít meg speciális szabályokat, másfelől maga a gyülekezési jogi törvény állapít meg szabályokat. A Javaslat így például rögzíti a rendőrség speciális feladatait a gyűlések megtartása során, valamint azt is, hogy a rendőrség képviselője jelen lehet a gyűlésen – ennek a szervező vagy vezető általi akadályozása, a Javaslat szerinti szankciókkal lesz sújtható –, ami a feladatok ellátása érdekében, és a váratlan helyzetekre való gyors reagálás érdekében elengedhetetlen. Szintén német minta alapján kívánja rendezni a Javaslat, a fokozott ellenőrzés lehetőségét. A közbiztonság és a gyűlés rendjének valamint békés jellegének megőrzése érdekében ugyanis szükségessé válhat, hogy a rendőrség a gyűlésre vezető úton ellenőrzési pontokat létesítsen, különösen, ha fennáll a veszélye, hogy valamely résztvevő fegyveresen vagy felfegyverkezve jelenik meg a gyűlésen. Fontos garanciális szabályként kerül rögzítésre a Javaslatban, hogy ezen ellenőrzési pontokat úgy kell felállítani, hogy azok a gyűlésre eljutást ne akadályozzák, és lehetőség szerint gyors ellenőrzésre adjanak lehetőséget. Az ellenőrzés ruházat és csomagátvizsgálást jelent, amelyet a rendőrségnek a rendőrségről szóló törvény szerint kell elvégeznie. A rendőrség az ellenőrzés elrendeléséről – a rendőrségről szóló törvény szerint – határozatot köteles hozni, amelyet írásban közöl a szervezővel és ezzel egyidejűleg közzé teszi azt.

A Javaslat egy utaló szabállyal a rendőrségről szóló törvényt mint háttérjogszabályt határozza meg, így minden olyan kérdésben, amit a Javaslat nem szabályoz a rendőrség tevékenysége tekintetében, a rendőrségről szóló törvényt kell alkalmazni.

A rendőrségnek a gyűlésekkel összefüggő feladatai tekintetében a Javaslat az Alkotmánybíróság 14/2016. (VII.18.) AB határozatában megfogalmazott feltételeket követi. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a rendőrségnek alkotmányos kötelezettsége a gyülekezés biztosítása és ennek körében a közrend fenntartása [Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés], amelynek keretében a rendőrség a gyülekezés során intézkedéseket fogantatosíthat mind a gyülekezés gyakorlásának, mind pedig az Alaptörvényben biztosított más alapvető jogok és alkotmányos értékek érvényesülése érdekében. A fentiek szerint természetesen a rendőrség konkrét intézkedési lehetőségeit, és azok eljárási szabályait az Rtv. szabályozza.

## **A 8. §-hoz**

A Gytv. hatálya alá tartozó gyűlések tekintetében a rendőrségi gyakorlatban visszatérő problémaként jelent meg, hogy a gyűlés szervezői/vezetői nem működtek együtt a rendőrséggel, így ez számos helyzet eszkalálódásához vezetett. Az Alapvető Jogok Biztosa több jelentésében (pl. AJB-730/2012. számú és az AJB-5662/2012. számú ügyek) is foglalkozott az együttműködés kérdésével. A tüntetők a fenti esetekben teljes mértékben elzárkóztak a rendőrséggel történő egyeztetés és együttműködés elől. Ezzel összefüggésben egy fontos újítása a Javaslatnak, hogy – a német szakirodalmi álláspontot követve – a gyűlés szervezője, vezetője és a rendőrség részére egyaránt előírja az együttműködési kötelezettséget. Ennek egyik fontos eleme a folyamatos kommunikáció előírása. A gyűlés előtt ugyanis a szervező, azalatt pedig a vezető lesz köteles minden releváns kérdésről, kockázati tényezőről, változásról a rendőrséget tájékoztatni, elsősorban a helyszínen

tartózkodó tagján keresztül. Ez az együttműködési kötelezettség garantálja a békés jelleg, és gyülekezés zavartalanságának biztosítását.

Az együttműködési kötelezettség mellett a Javaslat azt is rögzíti, hogy a bejelentés megtételétől számítva egészen a gyűlés befejezéséig, vagy feloszlásáig mindenki a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének betartásával köteles eljárni, azaz nem élhet jogaival úgy, hogy az visszaélészerű legyen (nem folytathat olyan magatartást, ami ellehetetleníti vagy akadályozza a többi szereplő, vagy harmadik személyek jogainak gyakorlását).

### **A 9. §-hoz**

Az Alaptörvény nem általában a gyülekezés jogát biztosítja, hanem kifejezetten megkívánja annak békés jellegét is, amely az alkotmányjogi gyülekezés-fogalom elválaszthatatlan és lényegi eleme, nem pedig a gyülekezési jog különleges korlátja. A békétlen, vagy békés jellegét elvesztett gyűlés nem áll az Alaptörvény VIII. cikkének (1) bekezdésének védelme alatt. Ebből következően a jogalkotónak kötelessége megalkotni azon szabályokat, amelyek a gyűlés békés jellegét hivatottak biztosítani.

Több európai ország gyülekezési jogi szabályozásában is megtalálható a gyűléseken tiltott tárgyak meghatározása. Ausztriában minden fegyver, illetve fegyverként használható tárgy birtoklása abszolút tilalom alatt áll. Belgiumban, Bulgáriában, Görögországban, Írországon, Luxemburgban, Olaszországban, Spanyolországban az alkotmány mondja ki a fegyveres megjelenés tilalmát. Csehországban a gyűlés résztvevői nem tarthatnak maguknál lőfegyvert, robbanóanyagot, az egészségre ártalmas más eszközt, vagy olyan dolgot, amire a körülményekből illetve viselkedésből adódóan bárki arra következtethet, hogy erőszakos vagy erőszakkal fenyegető cselekményre akarják használni. Dániában a gyűlés résztvevői a köznyugalmat és közrendet megzavaró eszközöket nem vihetnek magukkal (különösen azokat, amelyeket fegyverként lehet használni). Finnországban és Norvégiában pedig a rendezvény vagy annak közvetlen környezetében tilos lőfegyvert, robbanószer, szűrő és vágó fegyvert vagy más olyan dolgot tartani, amelyről indokoltan feltételezhető, hogy élet vagy testi épség elleni bűncselekmény elkövetésére használható. A rendező vagy a rendőrség pedig megtilthatja továbbá alkohol birtoklását a rendezvényen. Franciaországban a büntető törvénykönyv büntetni rendeli a felfegyverkezve megjelenést. Lengyelországban sem vehetnek részt a gyűlésen a fegyverrel, robbanóanyagokkal, pirotechnikai vagy más veszélyes anyagokkal/eszközökkel rendelkezők személyek. Spanyolországban a fegyver vagy robbanószer használata, viselése a gyülekezés során bűncselekmény, amely egyben a gyülekezés megtiltását, illetve feloszlását is megalapozza. Szlovéniában „a gyülekezés vagy az esemény résztvevői nem vihetnek magukkal fegyvert, robbanóanyagot, pirotechnikai termékeket, veszélyes tárgyakat vagy anyagokat és nem zavarhatják meg a gyülekezés vagy az esemény rendjét.” Lettországon, Litvániában, Németországban és Szlovákiában pedig a lőfegyverek mellett minden olyan eszköz birtoklása tilos, amely rendeltetése vagy használata testi sérülés okozására alkalmas. Romániában minden olyan eszköz tiltásra kerül, amelyet erőszakos cselekményre lehet felhasználni.

A Javaslat tehát általános jelleggel kimondja a gyűlésen fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés tilalmát. Mindkét tilalmi előírás a gyűlés békés jellegének megőrzését

biztosítja az 1. §-ban meghatározott gyűlés fogalommal összhangban – a békés jelleg definiálásának a szükségességéről értekezett a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által kiadott elemzés is. Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a kérdéssel. Így pl. a 75/2008. (V. 29.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a fegyveres, illetőleg felfegyverkezett megjelenés tilalma nem korlátozza a gyülekezési szabadságot. Az Alaptörvény (és a korábbi Alkotmány is) ugyanis a békés gyülekezéshez való jogot ismeri el, és abba nem tartozik bele a fegyveres vagy felfegyverkezett megjelenés joga. Emellett azonban különösen fontos kiemelni az Alkotmánybíróság korábban már idézett 14/2016. (VII.18.) AB határozatát, amelyben a testület kifejezetten arra hívta fel az Országgyűlés figyelmét, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni. Hiányosnak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, illetve biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a békés jelleg előzetes biztosítása, valamint a gyülekezésen résztvevők védelme érdekében kiegészítésre szorulnak a Gytv. szabályai. 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 fegyverutánzatokat, amelyek a rendezvényen részt vevő békés tömegben komoly riadalmat, pánikot kelthetnek. A Gytv. hatályos szövege szerint a magatartás akkor esik a felfegyverkezve megjelenés tilalma alá, ha az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt (a dolgok károsítására alkalmas eszközöket nem vonja a tiltott körbe!) „erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében” tartja magánál. Meglehetősen könnyű az említett szubjektív elemre külső körülményekből következtetni, ha a tárgy kifejezetten e célból készült, azonban minden más esetben az ún. tárgyi oldali ismérvekből – így a használat tényleges, adott esetben a rendeltetésszerűtől eltérő módjából – lehetne a szándékra és célzatra következtetni. Mindez pedig egyszerre hordja magában egy megalapozatlan rendőrségi felosztítás veszélyét és azt is, hogy a célzatot elkésetten, az erőszak eskalációja után tudják csak azonosítani. A fenti – az Alkotmánybíróság által felállított – követelményekre figyelemmel, a Javaslat ezért a nemzetközi gyakorlattal összhangban szabályozza a fegyveresen és a felfegyverkezve való megjelenés tilalmát.

Az ombudsman az AJB 4721/2009. számú ügyben javasolta, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlása során a „fegyveresen, vagy felfegyverkezve” történő megjelenés fogalmát pontosítsa, és ezzel egészítse ki a Gytv.-t. A Gytv. fegyverfogalmának pontosítása és kiegészítése elengedhetetlen a Javaslatban annak érdekében, hogy a lőfegyveren és robbanóanyagon kívül más – ezeknél lényegesen nagyobb pusztítást okozó – veszélyes anyagok, hadifegyverek, és nemzetközi szerződésben tiltott fegyverek is e fordulat alapján kerüljenek értékelésre. Ugyancsak szabályozási megoldást kívánt a fegyver- és robbanószerutánzatok kérdése. A békés jelleg elvesztésével való szoros kapcsolat miatt pedig indokolt, hogy „az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas” kifejezés meghatározása a dologi kár okozására alkalmas eszközökre is kiterjedjen.

Fontos továbbá kiemelni azt is, hogy a német gyülekezési törvények abból a tapasztalatokon alapuló megfontolásból, hogy a védőfelszerelés viselése idegen egy gyűléstől, továbbá a gyűlés békés jellege elvesztésének állandó kísérő jelensége, kifejezetten tilalmazzák azt. (Pl. Alsó-Szászországi gyülekezési törvény 9. §, Bajor gyülekezési törvény 16. §, szászországi gyülekezési törvény 17. §, szövetségi gyülekezési törvény 17a. §.) A gyülekezési jog békés jellegének biztosítása érdekében e gyakorlatban is bevált szabályokat veszi át a Javaslat.

Európában az osztrák, belga, bolgár, dán, lett, litván, máltai, német, norvég, svéd és szlovák gyülekezési és közrendvédelmi szabályozás tiltja meg kifejezetten a gyűléseken az arc eltakarását. Az Egyesült Királyságban (Police and Criminal Evidence Act 1984) az eljáró rendőr kérheti az arcot eltakaró viselet eltávolítását, de ez nem a gyülekezési jogot gyakorló személyekre korlátozott szabály. Csehországban, Franciaországban szabálysértést követ el, aki gyűlés résztvevőjeként az arcát olyan módon takarja el, hogy az megnehezíti, vagy lehetetlenné teszi az azonosítását. Finnországban az arc illegális eltakarását a Btk. 2004-es módosítása szabályozza: eszerint, aki nyilvános helyen felismerhetetlenné takarja el az arcát azzal a nyilvánvaló szándékkal, hogy személy vagy vagyon elleni erőszakos cselekményt kövessen el, az bírsággal vagy legfeljebb 3 havi szabadságvesztéssel büntethető. Ennek általános oka, hogy a résztvevők így lesznek egyértelműen azonosíthatóak mind a többi résztvevő, mind pedig a gyűlést esetlegesen biztosító rendőrök számára. Ugyancsak a békés jelleget biztosító garanciaként tekinthetünk a védőfelszerelés-viselés – lett, litván, német szabályozásban is megjelenő – tilalmára.

A fentiekkel összhangban a 14/2016. (VII.18.) AB határozat szerint is hiányossága a Gytv.-nek, hogy nem rendelkezik az arc eltakarásáról, aminek főszabály szerint tilosnak kellene lennie megfelelő kimentési lehetőséggel (pl. ha a nonverbális kommunikáció eszköze – lásd: máltai szabályozás). Magyarországon jelenleg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 169. §-a büntetni rendeli, ha valaki a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésen az arcát olyan módon eltakarva jelenik meg vagy tartózkodik, amely alkalmas arra, hogy megghiúsítsa a személyének a hatóság vagy az eljáró hivatalos személy által történő azonosítását. Az arc eltakarásának tilalmát – a Javaslatban szereplő differenciált szabályozási keretben – a Gytv.-ben kell meghatározni, ugyanis jelen formájában alkalmas lehet arra, hogy a gyülekezési jogot indokolatlanul korlátozza, vagy egy rendőri intézkedés alkalmával – éppen a rendőrség intézkedési kötelezettsége miatt is – a gyűlés lefolyásának megzavarását megalapozza. A Javaslat azonban – figyelemmel arra, hogy egy gyűlésen az arc eltakarása nem csak azért lehetséges, hogy a résztvevőket ne vagy csak nehezen lehessen azonosítani, hanem kifejezetten üzenet jellege is lehet, azaz kommunikációs célzattal is járhat – nem mondja ki ennek általános tilalmát, mindössze azt rögzíti, hogy a szervezőnek be kell jelentenie a bejelentési eljárás során, és annak a közrendre, közbiztonságra gyakorolt hatását a rendőrség majd a bejelentést követő eljárásban fogja majd megvizsgálni. Ugyancsak kommunikációs jelentése lehet a védőfelszerelés viselésének (pl. Critical Mass elnevezésű, városi kerékpározásért rendezett felvonulások esetén), ezért annak kivételt nem tűrő tilalma nem indokolt. Ha azonban a tudomásul vett bejelentés az arceltakarást, vagy a védőfelszerelés viselését nem tartalmazza, a felsorolt európai mintákhoz hasonlóan tilos.

A szabályozás tehát tekintettel van a Velencei Bizottság azon ajánlására is, amely szerint a maszk viselésének általános tilalma a gyülekezési jog aránytalan korlátozását eredményezné.



(Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e,

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2014\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2014)003-e) 24. és CDL-AD(2013)003, Opinion on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing and the Code of Administrative Offences, §28)

A Javaslat a békés jelleg megőrzése és az esetleges eskaláció megelőzése érdekében – ugyancsak német mintára – egyenruha viselési tilalmat vezet be. Ennek értelmében a résztvevőknek tilos olyan egyenruhában, vagy más hasonló öltözékben megjelenniük, amely erőszakot közvetít vagy megfélemlítő hatást gyakorol.

### A 10. §-hoz

Az EJEB gyakorlatában többször vizsgálta, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség törvényi előírása mikor egyeztethető össze a gyülekezési szabadsággal. Ennek keretében arra mutatott rá, hogy a „bejelentési kötelezettség előírása általában nem sérti a gyülekezési jog lényegét”, ezért nem ellentétes az EJEE 11. cikk szellemével önmagában az, ha az államok közrendi és nemzetbiztonsági okból előírják a rendezvények megtartásának engedélyhez kötését. [lásd: Nurettin Aldmer és Mások kontra Törökország (32124/02, 21126/02, 21129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02), 2007. december 18., 42. bekezdés]. Az EJEB a bejelentés céljával összefüggésben arra mutatott rá, hogy ennek indoka – részben – a gyülekezéshez való jog és mások törvényes érdekeinek az összehangolása. Ebből következően a bejelentési eljárás folyamán elfogadott ezen ellentétes érdekek kiegyensúlyozására az előzetes közigazgatási eljárás intézménye. Az EJEB álláspontja szerint „az ilyen követelmények önmagukban mindaddig nem ellentétesek az EJEE 11. cikkében megtestesülő elvekkel, amíg nem válnak az Egyezményben védett békés célú gyülekezés szabadságának rejtett akadályává” [Balcik és Mások kontra Törökország (25/02), 2007. november 29., 49. bekezdés]. Az EJEB álláspontját osztja e kérdésben a Velencei Bizottság is. A Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 26-27.) ugyanis kiemelte a testület azon korábbi ajánlását, miszerint az előzetes bejelentés intézményének célja, hogy a hatóság számára megfelelő információ álljon rendelkezésére, ami megkönnyíti az állam azon intézményvédelmi kötelezettségének érvényesítését, ami a gyülekezések békés és zavartalan jellegét hivatott biztosítani – lásd továbbá: CDL-AD(2010)016 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina) by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §7. (Fontos azonban, hogy maga a bejelentési eljárás nem lehet túlzottan bonyolult, és nem jelenthet túlzottan nagy terhet a bejelentőre nézve.)

Nincs olyan mintaadó európai ország, amelyben – annak gyülekezési törvényében (pl. Ausztria, Csehország, Franciaország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Szlovákia, Szlovénia), vagy rendőrségi/közrendvédelmi törvényében (Belgium, Egyesült Királyság, Norvégia, Svédország) vagy akár a közúti közlekedési szabályaik között (felvonulások tekintetében Ausztria) – ne írnák elő gyűlések legalább egy

részének előzetes bejelentését. Egyes országokban pedig a bejelentési kötelezettség nem korlátozódik a közterületi rendezvényekre, hanem más nyilvános helyen tartott gyűlésekre is kiterjed. A Javaslat azonban fenntartja az elmúlt évtizedekben kialakult szabályozást – és továbbra sem kívánja meg a nem közterületen tartott gyűlések előzetes bejelentését – azt azonban a jogalkalmazási tapasztalatokra figyelemmel számos ponton pontosítja. A gyülekezési jog körében kialakult jogalkalmazói gyakorlatot figyelembe véve ugyanis kiemelten fontos szempont, hogy a gyűlés bejelentése alapján lefolytatott eljárás kiszámítható és tervezhető legyen.

A bejelentés legkorábbi időpontját számos ország meghatározza: Bajorországban legkorábban két évvel, Csehországban és Szlovákiában legkorábban hat hónappal, Lettországban legkorábban négy hónappal, Észtországban legkorábban három hónappal, Lengyelországban és Spanyolországban legkorábban harminc nappal, Svájcban (Bern Kanton) legkorábban 3-6 héttel, Franciaországban legkorábban tizenöt nappal, Máltán pedig legkorábban nyolc nappal a gyűlés kezdete előtt lehet a rendezvényt bejelenteni. (Litvániában – Vilniusban – pedig az egyeztetéseket legkorábban a rendezvény előtt hat hónappal kezdik meg.) Az Alapvető Jogok Biztosa és annak jogelődjei is számos alkalommal tettek ajánlást a jogalkotónak arra, hogy szabályozzák a gyűlés legkorábbi bejelentésének időpontját (így például az OBH 3262/2008 számú jelentésben, vagy épp az AJB 4721/2009. számú jelentésben). Az egyik legfontosabb változás tehát, hogy a bejelentésnek nem csak a legkésőbbi, hanem a legkorábbi időpontja is meghatározásra kerül, méghozzá a gyűlést megelőző 3 hónapban – a legkorábbi időpont meghatározásának fontosságát a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által kiadott elemzés is hangsúlyozta. Ennek indoka elsősorban az, hogy ne lehessen egy helyszínt hosszú hónapokkal esetleg évekkel korábban lefoglalni, mivel ez a gyakorlat nem szolgálja a gyülekezési jog minél szélesebb körű érvényesülését. Egy ilyen, inkább technikai jellegű, és nem alapjogkorlátozó szabály beemelése számos nehéz helyzetet tudna megnyugtatóan, a jogbiztonság követelményének is megfelelő, kiszámítható módon rendezni.

A bejelentés legkésőbbi időpontja egy fontos garanciális elem (hiszen ennek meghatározása nélkül a bejelentés intézménye üresedne ki). Így a Velencei Bizottság állásfoglalásában (a Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e (<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 28-29.) összefoglaló ajánlásában, úgy fogalmaz, hogy a bejelentés időpontját a lehető legrövidebb időtartamban kell meghatározni, mivel a legkésőbbi bejelentési időpont túl tág meghatározása alapjog korlátozó hatású lehet) és az európai szabályozásban is megtalálható. (Belgiumban, Spanyolországban és Lettországban főszabályként 10 nappal, az Egyesült Királyságban és Lengyelországban 6 nappal, Litvániában 5 munkanappal, Csehországban és Szlovákiában 5 nappal, Görögországban, Hollandiában és Máltán 48 órával, Észtországban 4 nappal, Olaszországban, Romániában és Szlovéniában 3 nappal, Portugáliában 2 munkanappal, Ausztriában 24 órával, Finnországban 6 órával a rendezvény kezdete, Németországban pedig a gyűlés meghirdetése előtt 48 órával kell bejelenteni.) A bejelentés legkésőbbi időpontja a kiszámíthatóbb gyakorlat érdekében már nem napokban (3 nap), hanem órákban (48 óra) került a Javaslatban meghatározásra. Ezzel összefüggésben a Javaslat további fontos újítása, hogy – a német és bajor gyülekezési törvényhez hasonlóan – a gyűlés bejelentésének legkésőbbi időpontja nem a gyűlés megtartásához, hanem a nyilvános felhívásához képest került meghatározásra. Ennek

elsődleges oka, hogy a web2-es média előretörésével (Facebook, Twitter) sok esetben a szervező elsőként meghirdeti a gyűlést a közösségi média felületein, és csak abban az esetben jelenti azt be az illetékes rendőrségnél, amikor a visszajelzések alapján látja a gyűlése iránti érdeklődés mértékét. Ez azonban magában hordozza annak a veszélyét, hogy a később be nem jelentett gyűlés ugyan nem kerül megtartásra, de a közösségi médiában arról értesülők nem szereznek tudomást a gyűlés elmaradásáról, így annak helyszínén adott esetben nagy számban megjelennek, amelyért a szervező értelemszerűen jelenleg nem vonható felelősségre. A Javaslat szerint tehát a bejelentés legkésőbbi időpontja a gyűlésre való felhívásához képest kerül meghatározásra. Abban az esetben, ha a szervező e kötelezettségét indokolatlanul (kivételként lásd: sürgős gyűlés, vagy spontán gyűlés) megszegi, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.) 189. § (1) bekezdés a) pontja alapján a rendőrség megbírságozhatja.

A bejelentés elbírálására az európai államokban alapvetően két szabályozási irány ismert: az a rendőrség (Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Málta, Norvégia, illetve Szlovéniában a Belügyminisztérium), vagy valamely más helyi/területi közigazgatási szerv, vagy önkormányzat (Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Észtország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Szlovákia) hatáskörébe tartozik. A Javaslat – a hatályos szabályozással tartalmilag azonos módon – a bejelentés elbírálására gyülekezési hatóságként az illetékes rendőr-főkapitányságot jelöli ki, ezzel is kifejezve, hogy ez a jogalkalmazási tevékenység különbözik a Javaslatban is nevesített pl. rendfenntartási, biztonsági, és adott esetben feloszlatai jogköröktől.

Az elmúlt években több esetben is bizonytalan volt a jogalkalmazás abban, hogy a bejelentést megfelelő formában terjesztették-e elő, és gyakran kétség merült fel abban is, hogy a beadvány valóban a bejelentőtől származik-e. (A rendeleti szintű szabályozás 2017. január 1-jéig pedig olyan archaikus írásbeli kapcsolattartási formákat is ismer, mint a telex, vagy éppen a távirat.) Az európai szabályozási minták alapvetően előírják, hogy a bejelentést írásban (ideértve az elektronikus utat is, vagy pl. Szlovéniában kizárólag azt) terjessze elő a szervező, azonban pl. Csehországban, Észtországban, Finnországban, Hollandiában, Lengyelországban, Lettországban, Németországban, Olaszországban és Szlovákiában lehetőség van személyesen (szóban, jegyzőkönyvbe mondva) is megtenni. A bejelentés előterjesztésére írásban (amibe bele kell érteni az az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény szerinti elektronikus utat is) vagy személyesen kerülhet sor. A személyes jelleg előírására (a szóbeli fordulat helyett), azért van szükség, mivel a rendőrség gyakorlatának figyelembe vételével, indokolt kizárni a telefonos bejelentéseket (mivel azok elbírálása sok nehézséget okozott), a szóbeli módra azonban a telefonos bejelentés is beletartozna.

A bejelentés kötelező elemei tekintetében figyelembe kell venni, hogy az EJEB gyakorlata szerint a gyülekezési jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának – a gyülekezés céljával összhangban álló – megválasztásához való jogot [Sáska kontra Magyarország (58050/08), 2012. november 27., 21. bekezdés]. A bejelentés tartalma a hatályos szabályozáshoz képest nem változik jelentős mértékben, az együttműködési kötelezettség jegyében azonban kötelező elemként jelenik meg a szervező kapcsolattartáshoz szükséges elérhetőségének meghatározása, valamint az is, hogy ha a szervező vagy a vezető

személyében változás áll be, azt a rendőrséggel haladéktalanul közölni kell. Indokolt azonban felhívni a figyelmet arra, hogy a gyűlés fogalmi eleme annak időben előre meghatározott tartama, ezért – amint azt az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 14.) AB határozatban is kifejtette – „a rendezvény szervezőjének akkor is meg kell jelölnie a rendezvény időtartamát, ha nem látható előre, hogy az akár több napig tartó, tüntető köztéri jelenlét mikor éri el célját, illetve mikor tekinthető okafogyottnak.”

A korábbi Gytv.-hez képest újdonság, hogy a 14/2016. (VII. 18.) AB határozat [64] indokolási pontjában követelményként megfogalmazott kimentési lehetőség érdekében előírja, hogy a szervezőnek azt is be kell jelentenie, ha a résztvevők a gyűlés napirendjével, illetve céljával összefüggésben védőfelszerelést, egyenruhát, vagy azzal összetéveszhető ruházatot kívánnak viselni, vagy arcukat el szeretnék takarni. Ennek elmaradása esetén a az így megjelenő résztvevők magatartása fogalmilag a „tudomásul vett bejelentés nem tartalmazza” fordulat alá esik, ezért tilos, s mint ilyen, a gyűlés felosztatását is megalapozza.

Önmagában tehát az a tény, hogy a Javaslat bejelentési kötelezettséget ír elő a hatálya alá tartozó rendezvények megtartásához – amint arra az EJEB a Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland-ügyben, vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a Kivenmaa v. Finland -ügyben hasonlóan rámutatott –, nem sérti az alapjog lényeges tartalmát.

A határidőben be nem jelentett gyűlések szabályozási gyakorlata az egyes országokban igencsak széttartó. Sürgős (gyors reagálású) gyülekezésről akkor lehet szó, ha a szervezett gyűlés határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívül álló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a gyűlést nem lehetne megtartani. Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkésetten bár – megtörténik (az arra okot adó esemény bekövetkezését követően haladéktalanul), szervezett, így szervezője és belső szervezete is van. Az egyes európai országokban jellemzően nincs a sürgős és a spontán gyűlésekre vonatkozó differenciált szabályozás. Sürgős esetben az általánostól eltérő bejelentési határidőt enged meg a bolgár, a cseh, az egyesült királyságbeli, az észt, a francia (három nappal a rendezvény előtt!), a holland, a lett, a litván, több német tartományi (pl. bajor és alsó-szászországi), az olasz, és a spanyol szabályozás, valamint az osztrák és német szövetségi törvény jogalkalmazási gyakorlata. Vannak továbbá olyan országok, amelyekben – alapvetően a bejelentés elmaradása miatt – spontán gyűlések nem tarthatóak (Pl. Bulgária, Franciaország, Görögország, Litvánia, Portugália, Románia), a legtöbb országban azonban nincs kifejezett törvényi szabályozás a gyűlések e körére (pl. a máltai törvény kifejezetten deklarálja, hogy a szabályozás nem terjed ki ezen gyűlésekre), de a gyakorlatban önmagában a bejelentés elmaradása legtöbbször nem alapozza meg a rendezvény felosztatását. (A Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR is többször hangsúlyozta, hogy a spontán gyűlések hozzájárulnak az egészséges demokrácia megvalósulásához, mindaddig, amíg azok nem veszítik el békés jellegüket – lásd: Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 6., továbbá: CDL-AD (2012)006 OSCE/ODIHR - Venice Commission Joint Opinion on Law on Mass Events in the Republic of Belarus, §57.)

Mivel a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása nyilvánvalóan nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől, a Javaslat újítása, hogy – a bajor gyülekezési törvény

mintájára – definiálja a sürgős gyűlés és a spontán gyűlés fogalmát, és az előbbi bejelentési szabályait. A hatályos Gytv. ezeket a gyűléstípusokat nem ismeri. Figyelemmel arra, hogy a bejelentésre (és a gyűlésre) sürgősen kerül sor, indokolt a bejelentésre különös szabályokat alkotni. Természetesen ez esetben is szükséges valamiféle indok, amely alapján megállapítható, hogy a késlekedés a gyülekezési jog aránytalan sérelmével járna. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a 75/2008. (V. 29.) AB határozatában rámutatott, hogy a bejelentési kötelezettség nem abszolutizálható, és az Alaptörvény VIII. cikkének védelme a rövid idő alatt szervezett, vagy szervezés nélküli (spontán) gyülekezéseket is védi, ha azok egyébként békés jellegűek. Az Alkotmánybíróság e határozata indokolásában hivatkozott az EJEB Bukta és társai kontra Magyarország ügyben (25691/04. sz. kérelem; Strasbourg, 2007. július 17.) hozott döntés érveire. A döntés lényege, hogy általában nem alkotmányellenes megkövetelni a gyűlések előzetes bejelentését, de ennek elmaradása nem lehet elégséges ok egy gyűlés felosztatására, ha azt csak az okot adó körülménytől számítva rendkívül rövid időn belül lehet megtartani. A sürgős gyülekezésekkel szemben a spontán gyűlés olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező gyűlés, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be. Jellemzően sokakat érintő, hirtelen bekövetkezett esemény (pl. terrorcselekmény, tömegszerencsétlenség, váratlan vagy a nagyközönség előtt nem ismert politikai esemény) hatására kisebb-nagyobb tömeg jön össze („verődik össze”) közterületen. Ki kell emelni, hogy az említett eseményhez időben, esetenként pedig térben is mindenképp szorosan kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlása. Az EJEB is megállapította tehát, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor egy politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, békés tüntetés felosztatása kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása miatt – ha a résztvevők egyébként jogszerűtlen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. A résztvevők szórólapon, elektronikus úton vagy más nyilvános felhívás útján történő toborzása éppúgy kizárttá teszi a spontán gyűlést, mint a napirend, az előre elkészített transzparenszek, vagy éppen a gyűlésnek a bekövetkezett eseménytől időben távol történő megtartása. Fontos továbbá kiemelni, hogy a Javaslat a hatályos Gytv.-hez hasonlóan meghatározza a közterület fogalmát is.

### **A 11. §-hoz**

A Javaslat 11. §-a elvi éllel rögzíti, hogy a bejelentés elintézése során a gyülekezési hatóságnak a közigazgatási eljárások általános szabályai szerint kell eljárnia – a Javaslatban megjelölt eltérések figyelembe vétele mellett. A Javaslat azért használja a „közigazgatási eljárások általános szabályai” fordulatot, mert e megfogalmazás rugalmas hivatkozást biztosít a mindenkor hatályos hatósági eljárási szabályokra, így elkerülhető a folyamatos módosítási kényszer.

Az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII.18.) AB határozatában elsősorban a Gytv. azon hiányosságaira világított rá, miszerint a jogalkotó nem rendezte a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az Alkotmánybíróság a határozata indokolásában kiemelte, hogy a rendőrség a tiltó okokat nem alkalmazhatja mechanikus jelleggel. Szükséges ugyanis

lefolytatni (a jelenleg egy BM rendeletben előírt) egyeztetési eljárást, és külön kell indokolni a zavarás körében a Gytv.-ben szereplő „súlyossági mérce” alkalmazását. Az Alkotmánybíróság szerint mindezek alapján tehát lehetővé kell tenni, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. (A BM rendelet és a hatályos Gytv. hiányosságára a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által kiadott elemzés is felhívta a figyelmet, kiemelve, hogy feltétlenül rendezni szükséges az egyeztetés szabályait.) Fontos továbbá, hogy az Alkotmánybíróság mellett a Velencei Bizottság is hangsúlyozta a Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e (<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 31. o. 31.) összefoglaló ajánlásában, hogy a bejelentést elbíráló szerveknek kötelessége biztosítani, hogy a bejelentés elbírálása során a szervező(k) teljes joggal részt vehessen(ek) a döntés meghozatalában – azaz az ő álláspontja is ismert legyen a hatóság számára a döntés meghozatala előtt (lásd továbbá: CDL-AD(2010)049 Interim Joint Opinion on the Draft Law on Assemblies of the Republic of Armenia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §§56-57).

Az Alkotmánybíróság a 14/2016. (VII.18.) AB határozatában is foglalkozott a kérdéssel, ugyanis e határozatában is kimondta, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését. E határozatában kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a bejelentő nem tévesztheti meg a jogalkalmazó szervet (ab abusu ad usum non valet consequentia), hiszen a bejelentés funkciójával lenne ellentétes, ha az a szerv, amelynek rendeltetése a rendezvény biztosítása, téves információkat kap, és ennek következtében tévesen becsülné meg a rendezvény biztosításához szükséges erőforrásokat (lásd továbbá: a Velencei Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontja: Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 26-27., valamint: CDL-AD(2009)034 Joint Opinion on the Draft Law on Assemblies of the Kyrgyz Republic by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §15,F, továbbá: CDL-AD(2009)052 Joint Opinion on the Order of Organising and Conducting Peaceful Events of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §5,h; CDL-AD(2012)007 Opinion on the Federal Law on assemblies, meetings, demonstrations, marches and pickets of the Russian Federation, §10; CDL-AD(2012)007 Opinion on the Federal Law on assemblies, meetings, demonstrations, marches and pickets of the Russian Federation, §23.) – ezen követelmény a Javaslat 8. §-ában rögzített együttműködési kötelezettség elvére is visszavezethető. A gyülekezések szervezőinek a rendőrségben olyan partnert kell látniuk, amelytől a közrend fenntartása, valamint a gyülekezők alapjog gyakorlása közötti méltányos egyensúly fenntartása várható. Ezt azonban csak a jogalkalmazók következetes, az alapjog gyakorlati érvényesülésének célját szem előtt tartó és az ügy konkrét körülményeit megfelelően mérlegelő joggyakorlata segítheti elő.



A gyülekezési jog közterületen történő gyakorlása esetén elkerülhetetlen mások – a gyülekezési jogot nem gyakorlók – alkotmányos jogainak kisebb-nagyobb sérelme. Az alapjogi összeütközés szükségessé teszi az egymással összeütköző, az egy időben, egy helyen konkuráló jogok összemérését, és a döntést arról, hogy melyik alapvető jog korlátozása milyen feltételekkel indokolt az egyik vagy a másik alapjog javára. 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 hatályos Gytv. szabályozási rendszeréből azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint hiányoznak az Alaptörvényben biztosított jogok együttes gyakorlását lehetővé tevő jogi normák: ezért szabályozni szükséges a mérlegelési szempontokat, valamint a bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát.

A gyülekezési jognak más alapjogokkal (pl. a szabad mozgáshoz való joggal) való kollíziója kapcsán érdemes kiemelni az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából a Schmidberger-ügyet [Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Republik Österreich (C-112/00. sz. ügy)]. Az Európai Bíróság ebben az ügyben a gyülekezéshez való jogot az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának jogával mérte össze, és közrendi kifogás hiányában, kizárólag az alapvető jogokra hivatkozva hozta meg a döntését. Az ügy értékeléseként több témával foglalkozó szerző is kiemelte, hogy a Bíróság az ügyben elmulasztotta az alapvető jogok és szabadságok közötti hierarchia feltárását, és az arányossági tesztet sem a klasszikus formájában alkalmazta, így a döntés több problémát okozott a jogértelmezésben, mint amennyit megoldott.

Mindezek figyelembevételével – szintén az együttműködési kötelezettség jegyében – szabályozza a Javaslat a szervező(k) és a rendőrség közötti kötelező előzetes egyeztetés szabályait. E szerint a bejelentés alapján a rendőrség rövid úton személyes egyeztetésre idézi a szervezőt (ha a bejelentés elbírálásához szükség van a szervező, a vezető, vagy más személyek meghallgatására), ahol a feleknek meg kell állapodniuk a rendőrség és a gyűlés szervezője, illetve vezetője közötti kapcsolattartásról, a rendezők számáról, azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a résztvevők helyszíni tájékoztatását biztosítják (itt elsősorban a tömeg irányításához szükséges hangtechnika emelhető ki), továbbá a gyűlés biztonságos lebonyolítása érdekében szükséges rendőri intézkedésekről. Mindezekről a feltételekről a rendőrség határozatot hoz.

A gyűlés célja tekintetében azonban fontos megjegyezni, hogy a rendőrség nem értékelheti, ha a gyülekezés szervezői egyértelműen lehetetlen célt jelöltek-e meg. Sőt, hacsak azok nem járnak erőszakra felhívással, vagy a demokratikus alapelvek elvetésével, a rendőrség – amint arra az EJEK Stankov és United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgária (Applications nos. 29221/95 and 29225/95, Judgment of 2 October 2001) ügy hozott ítéletéből következtethetünk – azt sem értékelheti, hogy a rendezvény szervezői az adott esetben az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétes célt kívánnak elérni

A Javaslat – szintén a fenti 13/2016. (VII.18.) AB határozattal összhangban – azt is rendezi, hogy ha a gyülekezési hatóság az egyeztetés során azt észleli, hogy a bejelentett helyszínen és időpontban nem tartható meg a gyűlés, akkor szervező részére új helyszínt lesz köteles felajánlani a gyűlés megtartására. Fontos, hogy ha ez alapján a szervező megváltoztatja a gyűlés helyszínét, akkor az nem lesz új bejelentésnek tekinthető – azaz nem fog újraindulni a bejelentést követő eljárás – hanem csak a bejelentés módosításaként lesz értékelhető. Ez a

szabály még inkább garantálja a gyülekezéshez való jog teljes körű érvényesülését. Fontos továbbá, hogy a Javaslat rendelkezik arról, hogy ha a szervező az együttműködési kötelezettség jegyében nem jelenik meg a 11. § szerinti kötelező egyeztetésen, a rendőrség abban az esetben is határozatában fog dönteni az említett tárgyról, amelyet az új közigazgatási szabályozás szerint közhírré kell tennie (azaz egy rövidített indokolással a teljes határozat szövegét közzé kell tennie).

Az egyeztetés, illetve az alapján meghozott határozat sajátossága, hogy a rendőrség eljáró képviselő, valamint a bejelentők példamutató készséggel működnek együtt. A rendezvényel, annak lefolyásával, valamint annak biztosításával kapcsolatban nyilatkozatokat tesznek, kölcsönösen tájékoztatást adnak egymásnak a releváns kérdésekről. Korábban rendszeresen előfordult azonban, hogy a rendőrség nem az egyeztetéskor jelzett módon biztosította a gyűlést (ad absurdum lezárta a gyűlés közelében a metróállomásokat, amivel megakadályozta, hogy a résztvevők a gyűlésre eljussanak), valamint a tüntetők megszegték a szervező által vállalt magatartási szabályokat (pl. Országház körüli létesítménybiztosítási intézkedés keretében lezárt területre tömegesen bementek). A gyülekezési jog gyakorlását pedig jelentősen megnehezíti, ha az érintettek nem tartják be az egymásnak tett legegyszerűbb ígéretüket.

## A 12. §-hoz

Az Alkotmánybíróság a fentebb többször is idézett 14/2016. (VII.18.) AB határozatában kifejtette, hogy az államot az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján nem pusztán az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje az állami beavatkozástól, hanem a harmadik személyek behatásai elleni védelmi kötelezettségének is eleget kell tennie (ld. ellentüntetések). Ezzel összefüggésben érdemes kiemelni a 11. § kapcsán már idézett 13/2016. (VII.18.) AB határozat indokolásában említett álláspontot is, miszerint az államot az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje annak érdekében, hogy gyakorolni tudja a békés gyülekezéshez való jogát.

Ezzel összefüggésben a hatályos Gytv. hiányossága, hogy nem állapít meg a versengő (konkuráló) gyűlésekre vonatkozó szabályokat – mint ahogyan azt a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által kiadott elemzés is kiemeli. Az Alapvető Jogok Biztosának jogelődje az OBH 3262/2008. számú jelentésében felhívta a jogalkotó figyelmét e konfliktus rendezésére, majd jogalkotási javaslatát később több alkalommal megismételte. E tekintetben a finn gyülekezési törvény rendelkezése szolgál mintául: a Javaslat a versengő gyűlések közötti konfliktust a finn gyülekezési törvényben alkalmazott megoldás alapulvételével kívánja megoldani. A Javaslat az alapjogi konfliktus feloldására egy arányosságra törekvő, az együttműködést szem előtt tartó, több lépcsős, logikus rendszert alakít ki. Első lépésben, ha a bejelentésről értesülő rendőrség észleli, hogy több gyűlést kívánnak rendezni ugyanazon a helyen vagy ugyanabban az időben, megvizsgálja, hogy ezek párhuzamos megtartása lehetséges-e. Ha a párhuzamos gyűlések megtartása nem lehetséges (nem biztosítható, elsősorban a gyűlések jellege vagy helyszín sajátosságai miatt), akkor annak a szervezőnek van elsőbbsége, aki előbb terjesztette elő a bejelentését. (Ezt az álláspontot osztja a Velencei Bizottság is a „Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of



Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e” összefoglaló ajánlásában (<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 9.), amikor is kimondja, hogy amennyiben világos és objektív jele van annak, hogy két, azonos helyszínen és időpontban megtartani szándékozott gyűlés egymás mellett nem tartható meg, akkor az „érkezési sorrend” szabályát kell alkalmazni – Lásd bővebben: CDL-AD(2009)035 Opinion on the Draft Law on Meetings, Rallies and Manifestations of Bulgaria, §§36-38.)

Abban az esetben, ha a szervező nem tudja az előzőekben írtak miatt az adott helyszínen megtartani a bejelentett gyűlést, akkor miután a rendőrséggel egyeztetett, kérheti gyűlésének olyan időpontra, illetve helyre való áthelyezését, amely az adott gyűlés céljának a legjobban megfelelő – ez a szabály szintén összhangban áll az Alkotmánybíróság gyakorlatával. Ennek jelentőségét az EJEB gyakorlata is alátámasztja: a Sáska v. Hungary (Application no. 58050/08) ügyben ugyanis kimondta az EJEB, hogy a gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. A rendezvény helyszínének kiválasztása ugyanis önmagában kommunikációs értékkel bír, emellett a rendezvény célja szorosan kapcsolódhat – akár az ott korábban történtek, vagy szimbolikus jelentősége miatt – kiválasztott helyszínhez is.

Szintén fontos kiemelni, hogy a Javaslat a 12. §-ában rendelkezik arról is, hogy amennyiben a gyülekezési hatóság egy korábban (adott helyszínre és adott időpontra) bejelentett gyűlés megtartását megtiltja, akkor ezen tiltó határozattal szembeni jogorvoslati eljárás befejezéséig, a többi versengő bejelentés elbírálása felfüggesztésre kerül. Ennek jelentősége abban áll, hogy így elkerülhetővé válnak a gyülekezési hatóság által hozott tiltó határozatot felülbíró bírói határozatok nyomán a későbbi bejelentéseket elbíráló gyülekezési hatósági határozatokkal szembeni jogorvoslatok, és így megelőzhetővé válnak a nehezen feloldható helyzetek. (Ilyen lenne pl. annak eldöntése, hogy a gyülekezési hatóság hogyan járjon el akkor, ha egy korábbi bejelentés alapján megtiltja adott helyszínen és időpontban a bejelentés szerinti gyűlés megtartását, és ezért egy későbbi bejelentést vesz tudomásul, majd ezt követően a tiltó határozattal szembeni jogorvoslat során a közigazgatási bíróság, mégis a korábbi bejelentést tekinti tudomásul vehetőnek.)

### **A 13. §-hoz**

Az EJEB a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben kialakult gyakorlata azt hangsúlyozza – figyelemmel az EJEE 11. cikk 2. pontjában foglaltakra –, hogy annak kizárólag olyan indokból lehet helye, amely egy „demokratikus társadalomban szükséges”. Ez pedig feltételezi, hogy „a beavatkozás »nyomós társadalmi szükséglet«-nek tesz eleget, s – különösen – hogy arányos az elérni kívánt céllal” [Patyi és Mások kontra Magyarország (5529/05), 2008. október 7., 38. bekezdés]. Az EJEB rámutatott arra is, hogy a gyülekezési jog korlátozására kizárólag „törvényben előírt” tilalom alapján kerülhet sor. Ennek hiányában nem lehet elvégezni sem a törvényes cél, sem a demokratikus társadalomban szükségesség vizsgálatát. A megtiltás jogalapjának hiánya ugyanis önmagában megalapozza az EJEE 11. cikkének sérelmét [Szerdahelyi kontra Magyarország (30385/07), 2012. január 17.].

A hatályos Gytv. „közlekedés más útvonalon biztosítható” fordulata, mint megtiltási ok kapcsán fontos kiemelni – az általános indokolásban leírtakon felül –, hogy joggyakorlat a

legutóbbi időkig erre a megtiltási okra mindig egyfajta közrendi klauzulaként tekintett – hasonlóan a DPP v Jones ügyhöz, ahol a Lordok Háza az országutak használatát akkor tartotta elfogadhatónak, ha az ésszerű ideig tart, és a nem vezet a közlekedés ésszerűtlen akadályozására –, mára azonban a bírói gyakorlat szerint csaknem kizárt, ennek az oknak az alkalmazása. A bírói gyakorlat által kialakított kvázi-megtiltási okokat az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek minősítette, ezért mára a Gytv. 8. §-a lényegében kiüresedett, illetve alkalmazhatatlanná vált.

A Velencei Bizottság gyakorlatának elemzése alapján fontos kiemelni, hogy az EJEE 11. cikke csak a békés gyülekezés jogát garantálja. Ezért az állam, bár tág mérlegelési joggal rendelkezik, mégis köteles garantálni, hogy egyfelől, a gyülekezést sem zavargás, sem bűncselekmény nem fogja megzavarni, másfelől, hogy a gyűlés során nem fognak sérülni mások jogai és szabadsága. (Lásd bővebben: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2012\)014rev2-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2012)014rev2-e), továbbá: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e)). Fontos tehát, hogy a Velencei Bizottság is ismeri és elismeri megtiltási okként a mások jogainak és szabadságának sérelmére való hivatkozást (<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 17.). A külföldi gyakorlatot megvizsgálva láthatjuk, hogy pl. Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus (az alkotmányban), Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, és Szlovákia gyülekezési jogi szabályozása – összhangban az EJEE-vel – is ismer kifejezetten közrendi-, továbbá (Hollandia és Spanyolország kivételével) közbiztonsági megtiltási okot. Mások jogainak és szabadságának sérelme a hatályos Gytv.-ben általános korlátként és felosztatási okként szerepel – e fordulat az EJEE rendelkezésének átvételével került 1989-ben a Gytv.-be –, s bár a rendőrségi és bírósági joggyakorlat e fordulat alapján kísérelte meg feloldani a felmerülő alapjogi kollíziót, azt az Alkotmánybíróság a rendezvény megtartásának előzetes megtiltását megalapozó okként nem ismerte el. Érdemes rögzíteni azt is, hogy több országban (pl. Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Norvégia, Románia és Szlovákia) kifejezetten, vagy a közrend részeként mások jogainak és szabadságának a sérelme megalapozhatja a gyűlés előzetes megtiltását. A Velencei Bizottság ajánlásaiban mások jogának és szabadságának sérelme, mint megtiltási ok kapcsán több ízben kiemelte, hogy a gyülekezési hatóságnak kötelessége megtalálni az egyensúlyt a békés gyülekezés joga és az azzal versengő jogok között. A testület EBESZ/ODIHR-el közös ajánlásában rögzítette, hogy amíg pl. a gyalogos forgalom puszta megnehezítése nem lehet oka egy gyűlés megtiltásának, addig mások jogának és szabadságának az indokolatlan sérelme megalapozhatja azt. Azt is kiemelte ajánlásában a Velencei Bizottság, hogy a mások jogának és szabadságának sérelmére való hivatkozás során vizsgálni kell, a jogsértés súlyát, a korlátozás szükségességét (fennáll-e a legitim cél, azaz a korlátozás-e a legenyhébb eszköz), és annak arányosságát is. A testület a békés gyülekezéssel való kollízió tekintetében kiemelt jogként kezeli a *magánélethez való jogot*, a szabad mozgáshoz való jogot, vagy éppen mások szólásszabadsághoz való jogát. A Velencei Bizottság ezen ajánlásában külön kiemelte, hogy amennyiben a békés gyülekezés célja mások jogának vagy szabadságának sérelmét célozza, akkor elveszíti védett jellegét. A kollízió

feloldása során azonban figyelembe kell venni a gyűlés helyszínét is, hiszen más hatást vált ki az adott véleménynyilvánítás egy sűrűn lakott zárt helyen („foglyul ejtett közönség”), és megint más egy közterületen. (Lásd bővebben: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e) 42-44.). Mások jogainak és szabadságának a sérelme, mint megtiltási ok kapcsán érdemes felhívni a figyelmet az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményének tanácsadó bizottsága által kiadott jelentésre is, amelyben az Európa Tanács a romák helyzetének vizsgálatával összefüggésben felhívta a figyelmet a gyűlöletbeszéd ellene fellépés fontosságára. A gyűlöletbeszéd elleni fellépés kötelezettsége ugyanis tágabb megközelítésben egyértelműen tartalmazza a gyűlések mások jogainak és szabadságának sérelme miatti előzetes tiltását is. A gyülekezés szabadságába nem tartozik bele ugyanis olyan véleménynyilvánítás, ami gyűlöletre uszíthat. Egy gyűlésen feltehetőleg elhangzó gyűlölködő beszéd így nem csak oszlatási okként kell, hogy megjelenjen, hanem akár előzetes tiltásként is – ha pl. a gyűlés célja, már előre láthatóan is valamely csoport elleni uszítás, gyűlöletkeltés. Fontos továbbá megemlíteni azt is, hogy nemzetbiztonsági okból megtiltható egy gyűlés Ausztriában (EJEE-ből és büntetőjogi szabályokból vezeti le a gyakorlat), Belgiumban, Bulgáriában, Cipruson, Dániában, az Egyesült Királyságban, Lettországon, Litvániában, Luxemburgban, Máltán, Olaszországban (az olasz állammal, a kormánnyal, vagy a hatóságokkal szembeni zendülést szító megnyilvánulások), Portugáliában, Romániában és Szlovákiában. A Velencei Bizottság is elismeri ajánlásaiban, hogy a békés gyülekezés korlátja lehet akár nemzetbiztonsági okra (kockázatra) való hivatkozás is. Azt is kiemeli azonban a testület „<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 15.), hogy a nemzetbiztonsági okra való hivatkozással történő korlátozás esetében fontos megvizsgálni az ésszerűség és/vagy az arányosság követelményét is. (Lásd bővebben: CDL-AD(2011)031 Joint opinion on the draft law on freedom of peaceful assembly of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, §38.)

A külföldi szabályozási tapasztalatoknak és a fenti EJEB ítéleteknek, valamint Velencei Bizottsági gyakorlatnak is a figyelembe vételével a gyűlések megtiltási szabályai tehát jelentős mértékben átalakulnak. Az általános indokolásban írt indokok miatt a jelenleg hatályos megtiltási okok szinte teljes mértékben kiüresedtek (amelyet a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által kiadott elemzés is megerősít), így fontossá vált azok újraszabályozása. Ezzel és a fentiekkel, valamint az általános indokolással írtakkal összhangban helyesebb, ha az európai mintáknak megfelelően a megtiltás elsődleges okaiként a közbiztonság és a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmét jelöli meg a Javaslat, azzal együtt, hogy figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII.18.) AB határozatát is. Ebben a döntésében ugyanis az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Országgyűlésnek szabályoznia kell a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait. A jogirodalomban egységes álláspont alakult ki a tekintetben, hogy egy alapjogi katalógus egészét magában foglaló rangsort nem lehet felállítani. Erre tekintettel azonban a fenti AB határozatban meghatározott kollízió feloldására szolgáló szempontokat nem lehet másképp meghatározni, mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság a vonatkozó gyakorlatában kialakította. Az Alkotmánybíróság az alapjogok kollíziójának feloldására kialakított alapjogi tesztjét a 2/1990. (II.18.) AB

határozatában deklarálta. Ennek értelmében három kritérium alapján állapítható meg egy alapjog korlátozhatósága: (1) korlátozásnak van-e alkotmányosan elfogadható, legitim célja. (2) a korlátozás szükséges-e, továbbá (3) arányos-e. Az Alaptörvény elfogadásakor az alkotmányozó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, ezt a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatban kialakított alapjogi tesztet vette át. Így a gyülekezési jognak más alapjogokkal való kollíziója esetén a korlátozás szempontjait is csak az Alaptörvény I. cikkére és ezáltal az Alkotmánybíróság gyakorlatára támaszkodva lehet meghatározni. Ezáltal a Javaslat a 13. §-ában a korlátozás szempontjaként a szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmet határozza meg. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni azt – a Velencei Bizottság által is megerősített – szempontot, miszerint a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntés meghozatala azt is megköveteli a jogalkalmazóktól, hogy a mérlegelés során lehetőleg a gyülekezési jogokkal élni kívánó személyek számára kedvező döntés hozzanak, tiszteletben tartva az arányosság és a diszkrimináció-mentesség követelményét [Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e>, 22.].

A közrendre, mint megtiltási okra való hivatkozás kapcsán érdemes kiemelni – a fentebb már idézett – a német Alkotmánybíróság Brokdorf határozatát, amire többek között a magyar Alkotmánybíróság is hivatkozott a 30/2015. (X.15.) AB határozatában. A magyar Alkotmánybíróság ugyanis ezen határozatában kiemelte, hogy a korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében egy tilalmi ok – a rendezvény törvénysértő megtartása miatt – utólag oszlatási okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká. Erre a fokozati különbségre mutatott rá tehát a német Alkotmánybíróság is 1985-ben (I. BVerGE 69, 315), amikor a brokdorfi atomerőmű építése elleni tiltakozás ügyében elvi érveléssel rögzítette, hogy az előzetes tiltás alkalmazása esetén a közbiztonság (közrend) közvetlen és magas fokú előrelátható veszélyeztetettségére van szükség. A testület szerint a gyülekezési jog fundamentális jellegére tekintettel az előzetes megtiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen arra való tekintettel, hogy a tiltás esetleges téves mellőzése utólag az oszlatás révén még korrigálható. Mindebből következik, hogy a jogalkalmazónak, olyan határozataiban ahol a közbiztonság vagy a közrend veszélyeztetésére hivatkozással tiltja meg a gyűlések megtartását, vagy rendelkezik a megtiltásnál enyhébb korlátozásról, megfelelően tisztázott tényállás mellett alapos hivatkozással kell indokolnia, hogy a veszélyeztetés nem csak közvetlen, de szükségtelen és aránytalan mértékű, amely csak a gyűlés megtiltásával, vagy az említett, ennél enyhébb korlátozással orvosolható. Ehhez hasonlóan kell a mások jogainak és szabadságának sérelmének szükségtelen mértékű és aránytalan mértékét, mint a megtiltást, vagy annál enyhébb korlátozást magalapozó körülményt alátámasztani. Indokolt megjegyezni, hogy e körben természetesen értékelheti a gyülekezési hatóság nem csak azt, hogy a szervezők, vagy a vezető a bejelentés, illetve az azt követő egyeztetés során mennyire együttműködő, hanem

azt is, hogy a korábbi gyűlések alkalmával meghozott enyhébb korlátozások valóban érvényesültek-e.

Jogalkalmazást segítő a Javaslathoz 13. § (2) bekezdése jelzi, hogy a közbiztonságot veszélyeztetni különösen, ha a felhívás vagy a gyűlés bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg. A közrendre, mint megtiltási okra való hivatkozás kapcsán érdemes azt is kiemelni, hogy a (3) a szervezők és a jogalkalmazók számára egyaránt fogódzót – de nem taxatív felsorolást – ad annak értelmezéséhez. Ennek megfelelően a Javaslathoz szerint a közrendet veszélyeztetni, ha a felhívás vagy a gyűlés a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozza, alkalmas arra, hogy a bíróságok működését megzavarja, vagy a közlekedés rendjének sérelmével jár.

Az első esetben különösen fontos kiemelni, hogy a jogalkotónak meg kell adnia a megfelelő mérlegelési lehetőséget a jogalkalmazó részére, hogy a közrendet, mint megtiltási okot megfelelően értelmezve adjon választ a diplomáciai küldöttségek és a gyülekezési jog esetleges kollíziójának kérdésére. A második esetben hangsúlyozni kell, hogy az elmúlt évek gyakorlatában kiüresedő megtiltási okot (népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működése) is „felváltó” közrendre való hivatkozás, hatékonyabb eszközt ad a gyülekezési hatóság kezébe a bíróságok – és alkotmányos rendeltetésük okán mutatis mutandis az Országgyűlés és egyéb népképviselői szervek – működése zavartalanságának védelme érdekében. Megjegyzendő, hogy a közrendi klauzula bevezetése nem eredményezi azt, hogy a közlekedést ellehetetlenítő, vagy annak akár csak súlyos és aránytalan sérelmével járó rendezvények megtarthatóak volnának, ezért ebben a körben a gyűlés közlekedés rendjére gyakorolt hatása is értékelendő e körben. A közrend és közlekedés rendjének összefüggését a hatályos szabályozással szemben sokkal helyesebb lenne fordítva megközelíteni, vagyis a kérdést úgy lenne helyes feltenni, hogy a közlekedés milyen fokú akadályozása képes a közrendet, közbiztonságot veszélyeztetni. Nyilvánvaló, hogy ha egy kis létszámú (5-10 fő részvételével megtartott) gyűlés több ezer, vagy akár több tízezer ember közlekedését akadályozza, az egyfelől már alkalmas a közrend közvetlen, szükségtelen és aránytalan veszélyeztetésére, de a későbbiekben említett „mások jogainak és szabadságának” szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével is járhat, ezért az korlátozható. Nyilvánvaló, hogy ha a bejelentés tartalmazza, hogy a résztvevők védőfelszerelést, egyenruhát, vagy azzal összetéveszthető ruházatot kívánnak viselni, vagy arcukat el kívánják takarni, a rendőrségnek értékelnie kell annak kommunikációs folyamatban betöltött szerepét valódi, és szükség esetén rendelkeznie arról, hogy milyen feltételekkel nem veszélyeztetni szükségtelen és aránytalan módon a közrendet, illetve a közbiztonságot. Az arceltakarás, védőfelszerelés, egyenruha, vagy azzal összetéveszthető ruházat viselésének bejelentése nem irányulhat a békés jelleget biztosító korlátozások kiüresítésére. Hangsúlyozandó, hogy a Javaslathoz (2)-(3) bekezdésében meghatározott esetek nem jelentenek taxációt, vagyis a közbiztonságot és a közrendet más esetek is veszélyeztethetik. A fentieknek megfelelően mindkét esetben a gyülekezési hatóságnak a veszély közvetlensége mellett annak mértékének szükségességét és arányosságát is értékelnie kell!

A Gytv. 2. § (3) bekezdésének második fordulóját, miszerint *a gyülekezési jog gyakorlása* nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, a rendes bírósági gyakorlat az

Alkotmánybíróság 2015-ben hozott döntéseiig töretlenül úgy értelmezte, hogy az nem egy abszolút korlátozás, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, illetve annak egyik lényeges elemét, az arányosság követelményét állítja fel. Másként megfogalmazva: a Gytv. e fordulata nem mást jelentett, mint a biztosítékot arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelmet elviselni. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. sz. végzésében is hasonló következtetésre jutott. Álláspontja szerint „a bejelentéssel érintett utca szűk keresztmetszete, a sűrű beépítettség, a lakóházak egyéb közterületi kapcsolatának hiánya azt eredményezi, hogy a helyben lakók napi gyakorisággal kénytelenek szembesülni a gyülekezéssel (és az azzal járó kísérő jelenségekkel), az elől nem tudnak menekülni. Nem kétséges, hogy önmagában a mások jogainak gyakorlása miatti kényelmetlenség nem ok a gyülekezéshez való jog korlátozására. A folyamatos, heteken keresztül és kifejezetten a lakókörnyezetben, a magánszférát is kikezdő alapjog-gyakorlás azonban igen. Az ilyen rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, ezért az ilyen rendezvény korlátozható.”

Az Alkotmánybíróság először az 30/2015. (X. 15.) AB határozatban, majd az 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban és az 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban értelmezte ezt a fordulatot, és következetesen arra a hibás állápontra helyezkedett, hogy a „Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő »gyülekezés gyakorlása« (sic!) a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik.” Mivel a Gytv. rendelkezései alapján három részjogosultságot (a szervezés-, vezetés- és a részvétel jogát) különböztethetünk meg, ezért a gyülekezési jog gyakorlása alatt nem csak a részvételt, hanem – attól a pillanattól kezdve, hogy az a külső szemlélő számára is felismerhető – az előkészítő magatartásokat, így a gyűlésen való részvételre vonatkozó nyilvános felhívást éppúgy érteni kell alatta, mint a napirend összeállítását. Ha ebben a teljes értelemben tekintünk erre a korlátokat bevezető fordulatra, megértjük annak jelentőségét: ellenkező esetben ugyanis egy bűncselekményt megvalósító, éppen egy mások jogait súlyosan sértő felhívás az Alaptörvény VIII. cikkének védelmét élvezően a gyülekezési jog gyakorlásának minősülne.

Az Alaptörvény VI. cikke szerint a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével. A magánszféra és más alapjogok gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő védelmével kapcsolatban ugyancsak a generálkalmazula-jellegű meghatározás lehet csak a szabályozási cél elérésére alkalmas, azonban a Javaslat – ugyancsak orientáló jelleggel, és nem tételes felsorolással – magyarázó rendelkezéssel segíti a jogalkalmazást. Ennek megfelelően, ha a gyűlés pl. az alkalmazott technikai eszközök fény- és hanghatása, indokolatlanul elhúzódó időtartama, vagy bármilyen más, a törvény absztrakciós szintjén esetleg közelebből meg nem határozható ok miatt 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 jogát korlátozására alkalmas, akkor a korlátozást megalapozhatja. A szabályozás kialakítása során a jogalkotó megvizsgálta az elérni kívánt cél biztosítására irányuló más megoldást is, azonban pl. az ingatlantól számított távolság mint abszolút korlát meghatározása csak látszólag volna egyszerűbb és megfoghatóbb: egyrészt nincs és nem is lehet figyelemmel egy konkrét gyűlés magánszférára gyakorolt közvetlen hatására (pl. nagyobb hangnyomás, vagy más zavaró fény-



, vagy hanghatás), másrészt vagy könnyen kijátszható (a „védőtávolságra” figyelemmel jelentik be a gyűlést), vagy éppen aránytalanul súlyos korlátozást eredményezne ha a korlátozás minden lakóingatlanl szemben egyidejűleg állna fenn. A Fővárosi Bíróság 27.Kpk.46.202/2011/3. számú határozatában értékelte az elhúzódo gyűlések időtartamát, amikor a megtiltást az alábbi indokokkal törvényesnek fogadta el: „a vélemény-nyilvánítás, gyülekezés 40 napon keresztül történő gyakorlása során a mozgásszabadság és a helyváltoztatási jog – önmagában a rendezvény tartamának hossza okán – szükségtelen és aránytalan módon kerülne korlátozásra, az ezzel okozott alapjogsérelem (helyváltoztatás és mozgásszabadság sérelme) pedig nem áll arányban a rendezvényvel elérni kívánt céllal.” Ezzel összefüggésben szintén érdemes kiemelni az Alkotmánybíróságnak a 13/2016. (VII.18.) AB határozatában kimondott – más alapjogi kollízió esetén is alkalmazható – álláspontját, miszerint a gyülekezési jognak a magánszférához való joggal való ütközése esetében, a körülmények mérlegelése alapján akár olyan helyen is tartható gyülekezés, ahol a magánszférához való jog sérülne, de adott esetben szigorúbb technikai feltételek mellett mégis garantált lesz e két jog együttes érvényesülése. Így pl. ennek során figyelembe kell venni különösen a gyülekezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy a résztvevők milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez.

Fontos továbbá, hogy a fenti szempontok azonban nem kizárólag megtiltási okként lesznek értelmezhetőek, hanem ezek alapján a gyülekezési hatóság a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme miatt szükséges, a szervező számára határozatban előírja a gyűlés megtartásának feltételeit (pl. a rendezők kötelező létszáma). Utóbbinak különösen akkor van jelentősége, ha a rendőrség ugyan nem tiltja meg a gyűlés megtartását, de a közbiztonság és a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges speciális szabályokat (akár egy nagylétszámú a gyűlésen a legalacsonyabb-, vagy egy családi házas környéken a legmagasabb hangnyomást is), biztonsági intézkedéseket előírni a szervezők, vezetők részére. A Javaslat ebben a tekintetben is a bajor szabályozást követi.

Az ombudsman is a devecseri felvonulás vizsgálata kapcsán készült jelentésében (AJB-6234/2012. számú jelentés) kifejtette, hogy a gyülekezési törvény a gyülekezésekkel kapcsolatosan úgy fogalmaz, hogy bár mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért indokolt e védett érdekeket nem csak, hogy külön nevesíteni, hanem annak tartalmát törvényben meghatározni. Mivel az elmúlt huszonöt évben a gyakorlatban bizonytalan tartalommal töltötte meg e fogalmat, a Javaslat meghatározza „a mások jogainak és szabadságának sérelme” fordulatot is, amelynek egyik fontos eleme az Alaptörvény VI. cikkében biztosított magánélet védelmének kiemelése, amely mint megtiltási ok, fontos újítása a Javaslatnak. Ennek eredményeként a magán- és családi életének védelméhez való jogának és otthonának (Alaptörvény VI. cikk), emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának (Alaptörvény IX. cikk (4)-(5) bekezdései) a megsértését eredményező gyűléseket a rendőrség megtiltja. A „mások jogainak és szabadságának védelme” fordulatot korlátozási okként az EJEE, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartája is elismeri. Sőt az EJEB gyakorlatában is találunk olyan – a Fővárosi

Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. számú. végzésében megállapított állásponthez hasonló – gyakorlatot [Cisse kontra France (RJD 2002-III, 1 (13 f. [Nr. 39]) 2002. szeptember 4.], ahol a testület egy két hónapja tartó, egyébként mindvégig békés célú gyülekezés feloszlátását azért ítélte jogszerűnek, mert a helyszínen az egészségügyi és közegészségügyi helyzet a gyülekezés következtében erőteljesen leromlott, miközben a két hónap elegendő volt ahhoz, hogy a gyülekezők kinyilvánítsák tiltakozásukat a francia idegenrendészet sérelmes gyakorlatával szemben. Ennek ellenére az EJEB gyakorlata a „mások jogainak és szabadságának sérelme” fordulatot kifejezetten a gyülekezési jog tekintetében még nem értelmezte [a Wingrove kontra Egyesült Királyság (Application no. 17419/90) és az Otto-Preminger-Institut kontra Ausztria (Application no. 13470/87) ügyekben az EJEB csak a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben vizsgálta a kérdést].

Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII.18.) AB határozatában kimondta, hogy egyes közterületi helyszínek jellagadó módon a lakhatás és a pihenés helyszínei. A fair balance elvével azonban csak kivételes esetben egyeztethető össze, ha a gyülekezni kívánók véleményük csoportos kifejtését elsősorban azáltal kívánják megvalósítani, hogy a gyülekezés kizárólagos helyszínül a közéleti szereplő magánlakásának környékét jelölik meg.

Ugyanakkor azt is fontos hangsúlyozni, hogy az EJEB gyakorlatából kiolvasható az EJEE 11. cikkének azon értelmezése miszerint a demokráciát veszélyeztetik azok az intézkedések, amelyek minden körültekintés nélkül korlátozzák a gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságot. A gyülekezési szabadság korlátozását ugyanis szűken kell értelmezni: egy általános tilalom vagy a túl széles mérlegelési szabadság összeegyeztethetetlen az EJEE rendelkezéseivel [Çetinkaya kontra Törökország, 2006. június 27].

#### **A 14. §-hoz**

A Javaslat – az Alaptörvény Negyedik Módosításával a véleménynyilvánítás szabadságának IX. cikkben meghatározott korlátaira is figyelemmel – új megtiltási okként vezeti be, azaz kifejezetten rendelkezéssel védi a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra áldozatainak emlékét. A német szabályozáshoz hasonlóan két irányból is garantálja az érintettek jogainak védelmét a gyűlöletkeltő gyűlésekkel szemben. A szabályozás a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztető helyszíneket és napokat zárja ki a gyülekezés megengedett helyei és időpontjai alól, azonban csak abban az esetben, ha ezeken a helyeken vagy időpontokban megrendezni kívánt gyűléseken a résztvevők ezen embertelen bűnök tényét tagadják, kétségbe vonják, jelentéktelen színben tüntetik fel, amelyek által a gyűlés alkalmas a köznyugalom megzavarására. E szabályozás a Btk. rendelkezéseire igazodva tiltja gyűléseket, az áldozatok és hozzátartozóik védelme érdekében. (Hasonló – nemzetiszocialista és kommunista diktatúra, valamint a szovjet megszállás áldozatainak emlékét védő – szabályt tartalmaz a szász-anhalti gyülekezési törvény, de a német szövetségi-, a bajor- és az alsó-szászországi gyülekezés törvény is védi a nemzetiszocialista diktatúra áldozatainak emlékét.) Megjegyzendő, hogy a Velencei Bizottság ajánlásai is lehetővé teszik a gyülekezési jog korlátozását tartalmi okokból. (Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly,



### A 15. §-hoz

Fontos kiemelni, hogy a hatékony és gyors jogvédelem érdekében a legtöbb európai ország (Ausztria, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Horvátország, Lettország, Litvániában, Németországban, Olaszországban, Romániában, Spanyolországban, Svédországban és Szlovákiában) a gyűlés megtartását megtiltó hatósági döntéssel szemben közvetlenül a közigazgatási bírósághoz fordulás lehetőségét biztosítja. Erre figyelemmel a Javaslat a hatályos Gytv.-hez hasonlóan a gyülekezési hatóság döntésével szemben biztosítja közvetlen bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

Az új törvényi szabályozás elkészítése során is figyelemmel kellett lenni az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatára, amely kimondta, hogy a gyülekezési törvény szerinti háromnapos peren kívüli bírósági felülvizsgálat abban az esetben is kérhető, ha a rendőrség formálisan nem megtiltó határozatot hoz, hanem a bejelentés elbírálására vonatkozó hatásköre hiányát állapítja meg. A testület a 24/2015. (VII. 7.) AB határozatában kimondta azt is, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó gyűlés megtiltása miatti jogorvoslati út igénybevétele nem előfeltétele valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A gyülekezések megtiltásával kapcsolatos felülvizsgálat körében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogkövetkezmények köre szűkebb, a közigazgatási határozatot a bíróság nem változtathatja meg. A bíróság tehát két dolgot tehet: „[h]a a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja.” A gyülekezést megtiltó határozatok felülvizsgálata esetében a bíróság végső döntési kötelezettsége tehát szigorúan ellenőrzési jellegű, a közigazgatási perben eljáró bíróságnak csupán kasszációs jogköre van. Ez azonban nem fog vonatkozni a 11. § (3) bekezdése és a 13. § (3) bekezdése szerinti határozatokra, mivel ezek esetében a Javaslat megváltoztatási jogot is biztosít a bíróságnak.

A Javaslat – a hatályos Gytv.-hez hasonlóan – annak érdekében, hogy a gyűlés megtarthatóságának kérdésében mihamarabb végleges döntés születhessen, a bíróság döntésével szemben minden további jogorvoslatot kizár. Az eljárási határidők annyiban kerültek a Javaslatban pontosításra, hogy meghatározza, hogy a kérelmet a gyülekezési hatóság három napon belül továbbítja a bíróság részére.

A kialakított szabályozás összhangban áll a Velencei Bizottság által a jogorvoslat biztosításával összefüggésben megfogalmazott ajánlásokkal (pl. bírói út, gyorsaság, átláthatóság). (Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 32-34.)

### A 16. §-hoz

A Javaslat kimondja, hogy a bejelentés alapján a rendőrségnek tudomásulvételi és nem engedélyezési joga van, azaz ha nem tiltja meg a gyűlés megtartását, a szervezőknek nem kell más, további rendőrségi engedélyt beszerezniük annak megtartásához. Ezzel összefüggésben

fontos kiemelni a zenés, táncos gyűlések működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Korm. rendelet), ami a köznyelvben csak „Lex West-Balkán”-ként került említésre. A West-Balkán szórakozóhelyen történt tragikus eseményeket követően ugyanis a jogalkotó a Korm. rendeletben rögzítette, hogy zenés, táncos gyűlés csak rendezvénytartási engedély birtokában tartható. Fontos azonban, hogy ezek zárt helyen rendezett, a Javaslat és a hatályos Gytv. szerinti nyilvános gyülekezés/gyűlés fogalmába nem tartozó események, így a Javaslat 16. §-ában meghatározott engedélymentesség sem terjed ki rájuk.

### **A 17. §-19. §-hoz**

A Javaslat az egyértelműség érdekében külön §-ban szabályozza a szervező és a rendőrség általi felosztatás eseteit, azok jogkövetkezményeit azonban egységesen rendezi (a 20. §-ban). A Javaslat a hatályos szabályozáshoz képest egyszerűbb módon határozza meg a gyűlés, szervező általi felosztatásának lehetséges eseteit. A 18. § ugyanis úgy fogalmaz, hogy abban az esetben oszthatja fel a szervező a gyűlést, ha egy esemény annak törvényességét veszélyezteti, és a rend másképp nem állítható helyre (ez a Javaslat által meghatározott szempontok együttes figyelembevételét teszi szükségessé). Bajor mintára indokolt tehát kimondani, hogy egy törvénytörő gyűlés felosztatása a szervező felelőssége. Erre azonban a rendőrség figyelmezteti a szervezőt, aki ha ennek ellenére nem tesz eleget kötelezettségének a rendőrségnek lesz jogosultsága – 18. § (1) bekezdése – a gyűlést felosztatni (ebben az esetben azonban a rendőrség a felosztatás előtt köteles értesíteni a gyűlés szervezőjét). További, rendőrség általi felosztatási okként határozza meg a Javaslat azokat az eseteket, amikor a szervezők megtiltó határozat ellenére tartanak meg egy gyűlést, illetve azt az esetet is, amikor előzetes bejelentés nélkül szerveznek egy gyűlést, amely tekintetében egyébként fennállna a megtiltási okok egyike. Bármelyik felosztatási ok áll fenn (akár a szervező általi, akár a rendőrség általi) a gyűlés résztvevőinek a helyszín haladéktalanul el kell hagyniuk (lásd 6. § indokolása). Amennyiben nem tesznek eleget ezen kötelezettségüknek, az megalapozhatja a rendőrség rendőrségről szóló törvény szerinti tömegosztatási jogosultságát (Rtv. 59. §). A rendőrségnek a felosztatás előtt értesítenie kell a gyűlés szervezőjét és vezetőjét, a felosztatás jogszerűségét pedig a gyűlés résztvevője 15 napon belül bíróság előtt vitathatja. Fontos eleme a Javaslat 17-18. §-ának, hogy meghatározza a gyűlés felosztatásának fogalmát (miszerint ekkor a gyűlés véget ér, és a résztvevőknek haladéktalanul el kell hagyniuk a helyszínt), így az pontosan elhatárolható lesz a rendőrségről szóló törvény szerinti tömegosztatás fogalmától. A tömegosztatás jogalapját termeti meg, hogy a Javaslat kimondja, hogy a gyűlés felosztatását követően a résztvevők jogszerűen nem tartózkodhatnak tovább a helyszínen. A felosztatási okok tehát a jövőben – követve a német szövetségi és a bajor szabályozás modelljét – Magyarországon elsősorban a megtiltási okokhoz, illetve az előírt magatartási szabályok megszegéséhez igazodnak. Az európai gyakorlatban is hasonló okok rendszere figyelhető meg: Dániában és Romániában például a gyűlés békés jellegének elvesztése alapozhatja meg (amely a magyar szabályozásban is megtalálható), az Egyesült Királyságban, Olaszországban, Spanyolországban, Svédországban pedig más közrendi okból is mód van a gyűlés felosztatására. A Javaslat eleget tesz a Velencei Bizottság vonatkozó ajánlásaiban

megfogalmazott, a gyűlés felosztatásával kapcsolatos alapvető elveknek is, mint például az a követelmény, hogy a felosztatás (ahogy a tiltás is) csak a legutolsó alkalmazott eszköz lehet. (Lásd: Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 CDL-PI(2014)003-e <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29003-e> 34-36.)

A normavilágosság követelménye megkívánja azt is, hogy a különböző jogintézményeket elnevezésükben is megkülönböztesse. A gyűlés felosztatása egy olyan szóbeli aktus, melyben a gyűlés vezetője, vagy a rendőrség helyszínen tartózkodó képviselője utasítja a résztvevőket a gyűlés helyszínének elhagyására, és ezzel a 19. § (2) bekezdés alapján a gyűlés véget ér. A tömegosztatás ezzel szemben pedig a jogellenesen összegyűlt tömeg szétosztását célozza, Rtv. 59-60. §-ában szabályozott rendőri intézkedés, amelyre akkor kerülhet sor, ha a tömeg „szétosztásra irányuló rendőri felszólításnak” nem tesz eleget. A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 52. § (1) bekezdésének szóhasználatával „A tömegosztatás a jogellenesen összegyűlt, valamint jogszerűen összegyűlt, de jogellenes magatartást tanúsító tömegnek a helyszín elhagyására, fizikai egységének megbontására irányuló – a tömeg egészére vagy annak jelentős részére kiható – rendőri intézkedések összessége.” A felosztatás és a tömegosztatás közötti különbséget támasztja alá az is, hogy a két jogintézményhez különböző jogorvoslati eszközök kapcsolódnak. A szervezői általi felosztatással szemben nincs jogorvoslat, a rendőrség általi felosztatással szemben közigazgatási pert lehet indítani, a tömegosztatás miatt viszont az Rtv. jogorvoslati lehetőségek igénybe. A jogorvoslati rendszerrel összefüggő lényeges különbség tehát a fórumrendszer, a panasz, illetve a keresetlevél előterjesztésének határideje, valamint a jogorvoslat előterjesztésének jogosultság is. A felosztatás és a tömegosztatás eltérő jogalapja és ezzel összefüggésben különböző eszközrendszere miatt eltérő felszólítással kell élni a rendezvény felosztatása és tömegosztatás esetén. Végül, míg a Javaslat szerint 18. §-ban meghatározottak esetén a rendezvény felosztatását a rendőrség nem mérlegelheti, addig a tömegosztatás esetén érvényesülnie kell az arányosság követelményének és a kényszerítő eszközök alkalmazásának Rtv.-ben meghatározott követelményeinek, vagyis 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.

A felosztatást tehát követheti – és a hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján gyakran követi is – tömegosztatás, azonban ez nem szükségszerű.

## **A 20. §-hoz**

A Javaslat 20. §-a a kártérítés szabályait a hatályos Gytv. rendelkezései alapján szabályozza, azzal a különbséggel, hogy a kártérítési felelősséget a vezetőre is kiterjeszti. További újítása a Javaslatnak, hogy a 3. § (6) bekezdésében meghatározott, a környezet védelméhez és a köztisztaság megóvásához kapcsolódó szervezői (vezetői) kötelezettség elmulasztása miatt, a közterület tulajdonosának vagy vagyonkezelőjének, illetve a nem közterületen tartott gyűlések

esetében a helyszín tulajdonosának felmerülő költségeit (pl. építmények elbontása, a közterület feltakarítása, plakátok eltávolítása stb.) a mulasztó szervezőre vagy vezetőre terheli.

#### **A 21. §-hoz**

A Javaslat a 20. §-ban meghatározottak mellett egy objektív felelősségi alakzatot is megállapít a szervezőre (vezetőre) nézve: előírja ugyanis a 21. §-ában, hogy amennyiben a szervező a Javaslat 3. § (6) bekezdése szerinti kötelezettségének nem tesz eleget, 5 000 Ft-tól 50 000 Ft-ig terjedő közigazgatási bírássággal lesz sújtható. Ezen jogkövetkezmény előírására azért van szükség, hogy a szervező összhangban az Alaptörvény P) cikkében foglalt kötelezettséggel, a gyűlés helyszínét megfelelő állapotban hagyja hátra, és így a gyűlés ne járjon szükségtelen környezeti kárral.

#### **A 22. §-hoz**

Hatályba léptető, valamint hatályon kívül helyező rendelkezés.

#### **A 23. §-hoz**

A Javaslat átmeneti rendelkezéseket határoz meg a folyamatban lévő bejelentésekre, gyűlésekre és eljárásokra. Emellett a Javaslat újítására tekintettel, miszerint egy gyűlést legkorábban három hónappal korábban lehet bejelenteni, előírja az újbóli bejelentési kötelezettséget azon gyűlések tekintetében, amelyeket a Javaslat hatálybalépésekor már bejelentettek, de azok időpontja a Javaslat hatályba lépését követő három hónapon túlra esik. Ennek oka, hogy az ezen átmeneti rendelkezés nélkül az új törvény fenti előírását teljes mértékben ki lehetne üresíteni, a Javaslat hatályba lépését megelőzően három hónapon túlra nagy számban bejelentett gyűlésekkel, amelyeket a rendőrség az új törvény alapján esetlegesen megtiltott volna.

#### **A 24. §-hoz**

A Javaslat a 21. §-ban meghatározott közigazgatási bírság kiszabása részletszabályainak meghatározására a Kormányt hatalmazza fel.

#### **A 25. §-hoz**

A Javaslat számos újítást vezet be a hatályos Gytv. szabályozásához képest. Így pl. pontosan meghatározza a gyűlés szervezőjének, vezetőjének, a rendezőknek vagy épp a gyűlés résztvevőinek kötelezettségeit, továbbá a megtiltási és felosztatási okokat is újraszabályozza. Ezen új szabályok elődlegesen – a Javaslat 1. §-ában rögzített – a gyűlések békés és fegyvertelen jellegének biztosítására irányulnak. Mindezek miatt a Javaslatban indokolt a békés jelleget biztosító tilalmakhoz jogkövetkezményeket társítani, amelyek indokoltá teszik a Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.), valamint a Szabstv. módosítását is.

A Btk. 217. §-át megelőzően külön alcímben rendelkezik az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértéséről. Tekintettel arra, hogy a Javaslatban szereplő tilalmak mind a gyülekezési szabadság köréhez köthetőek, ezért az új tényállások is a Btk. 217. §-ában és az azt követő 217/A. §-ban, a 217/B. §-ban, a 217/C. §-ban továbbá a 217/D. §-ban helyezendők el. Mindegyik tényállásnak közös jellemzője, hogy kerettényállásként a gyülekezési jogról szóló törvényre, azaz a Javaslat szerinti normára hivatkozva határozza meg az elkövetési alakzatokat.

A Javaslat a Btk. 217. §-ának (1) bekezdését a jelenleg is hatályos tartalommal szabályozza a továbbiakban is – annyi változtatással, hogy mivel a Javaslat a tárgyi hatálya vonatkozásában a választási gyűléseket is az 1. § szerinti gyűlés fogalma alá vonja, így erre nem szükséges külön utalni sem a 217. § (1) bekezdésében, sem az azt megelőző alcímben (az alcím vonatkozásában pedig szükséges kiemelni, hogy a gyülekezési szabadság magában foglalja a gyűléseken való részvétel jogát is) – azonban egy új (2) bekezdéssel egészíti azt ki. Ez alapján egy szubszidiárius bűncselekményt hoz létre, amely szerint, aki szándékos magatartásával egy Javaslat szerinti gyűlést akadályoz, ellehetetlenít, vagy annak lebonyolítását egyébként megghiúsítsa vétséget követ el. E tényállás célja, hogy a Javaslat szerinti békés gyűlések nyugalmát és zavartalanságát biztosítsa, hiszen a gyülekezési jog, mint a véleménynyilvánítás szabadságához szorosan kapcsolódó alapjog, védett jogi tárgy státusza elvitathatatlan.

A Btk. Javaslat szerinti új 217/A. §-a azon személyek magatartását kriminalizálja, akik a gyűlés vezetőjével, vagy a rendezőkkel szemben jogszerű rendezői feladataik teljesítése során erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenszegülnek, vagy őket rendezői feladataik ellátása alatt bántalmazzák. E tényállás is alternatív jellegű, azaz csak akkor állapítható meg ennek elkövetése miatti felelősség, ha más bűncselekmény nem valósul meg. A védett jogi tárgy jelen esetben is a gyülekezési jog zavartalansága, és a gyűlések békés jellegéhez fűződő társadalmi érdek.

A Btk. 217/B. §-a szerinti tényállás alapján a Javaslat, mint kerettényállás a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértését rendeli büntetni, ami elsősorban a Javaslat 9. §-ában meghatározott fegyverviselési és egyenruha- vagy védőfelszerelésben való megjelenési tilalom megszegését szankcionálja. Ezen tényállásnak is az a célja, hogy a békés jelleget és a résztvevők biztonságát garantálja, emellett pedig a Javaslat szerinti szabályhoz fűz jogkövetkezményeket.

A Javaslat az 5. §-ában meghatározza azon tilalmat, miszerint a szervező nem alkalmazhat olyan rendezőt, aki a Javaslat 9. §-a szerinti a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve jelenik meg. Ezen tilalomhoz kapcsolódóan rendel vétségi alakzatot a Btk. 217/C. §-a szubszidiárius bűncselekményként. E cselekmény természetesen csak szándékos elkövetői magatartással valósítható meg, azaz csak akkor vonható felelősségre a szervező, ha tudott a rendező ily módon való megjelenéséről – ha a vezető nem tud a rendező ilyen megjelenéséről, a Btk. 20. §-a szerinti tévedés esete is ki fogja zárni a büntethetőségét.

A Javaslat 217/D. §-a is egy a Javaslat szerinti tilalomra reagál, méghozzá a végrehajtható határozattal megtiltott gyűlésen való részvételre irányuló – Javaslat szerinti – felhívásra. Emellett a Szabtv. 189. § (1) bekezdés b) pontjából kiemelve bűncselekménnyé nyilvánítja a megtiltott gyűlések szervezését is, annak érdekében, hogy mind a szervezés, mind a részvétel egységes szankcionálásban részesüljön egy megtiltott gyűlés vonatkozásában. A fenti bűncselekményekhez hasonlóan, a Javaslat jelen tényállásban is egy szubszidiárius, vétségi

alakzatot hoz létre. Szintén a fenti bűncselekményi alakzatokhoz hasonlóan jelen tényállás esetében is a védett jogi tárgy a békés gyülekezéshez való jog (különösen a megtiltott gyűlések szervezése esetében), emellett megjelenik azonban az a szempont is, miszerint ha a rendőrség által végrehajtható határozatban megtiltott gyűlésen bárki megjelenik az szabálysértést követ el, így, aki ilyen gyűlésen való részvételre felhív, nem csak megsérti a rendőrség végleges határozatát, hanem szabálysértés elkövetésére is buzdít.

A Javaslat a Btk. 217. §-át megelőző „az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel joga” alcímen kívül, a rendbontás Btk. 340. §-beli tényállását is egy új minősítő körülménnyel kívánja kiegészíteni. A Btk. hatályos 340. §-a szerinti rendbontás tényállása szerint „*Aki nyilvános gyűlés szervezőjének vagy rendezőjének a rend fenntartása érdekében tett jogszerű intézkedésével szemben erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenállást tanúsít, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség*” követ el. Ezen § (3) bekezdése nevesíti a minősített eseteket (többek között a csoportosan, a fegyveresen, a felfegyverkezve és a különös visszaesőként történő elkövetés esetét). A Javaslat ezeket a minősített eseteket egészítené ki a Javaslat szerinti törvényre, mint kerettényállásra való utalással, ami szerint minősített rendbontást követ el, aki a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsérti. Ez jelentheti akár a védőfelszerelésben, vagy egyenruhát viselve való elkövetést is. A védett jogi tárgy a fentiekhez hasonlóan a békés gyülekezéshez való jog biztosítása.

A Javaslat a gyülekezési jog körébe tartozó rendezvények, azaz gyűlések fogalmának változása miatt módosítja a Btk. 459. §-ának vonatkozó részeit is, különválasztva a gyűlés fogalmát a nyilvános rendezvények fogalmától. Ezáltal a hatályos Btk. 217. §-át megelőző alcímbe, a Javaslat által bekerülő tényállások egyértelműen a Javaslat szerinti gyűlések békés jellegét lesznek hivatottak biztosítani. Szintén a gyűlések és a nyilvános rendezvények fogalmának elválasztása miatt szövegcsérés módosításokra is sor kerül a Btk. több tényállásában is.

A Javaslat a Btk. módosítása mellett a Szabstv. 189. §-át is további új szabálysértési alakzatokkal kívánja kiegészíteni, amelyek igazodnak a Javaslat újításaihoz. Ezen szabálysértési tényállások – a bajor szabályozáshoz hasonlóan – pénzbírsággal lennének büntethetőek, a rendőrség, mint szabálysértési hatóság által. Ezzel összefüggésben érdemes kiemelni, hogy a bajor gyülekezési jogi törvény a Javaslatban is szereplő szabálysértési cselekményeket 500 vagy bizonyos esetekben 3000 Euróig terjedő pénzbírsággal rendeli büntetni, amelyhez a Szabstv. 150 000 Ft-ig terjedő bírságot maximuma teljes mértékben igazodik. Az egyes szabálysértési alakzatok igazodnak a Javaslat szerinti tilalmakhoz. Így pl. a Javaslat szankcionálja:

- a rendőrség által megtiltott gyűlésen való megjelenést (amire való felhívás bűncselekmény),
- a gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként, a rendőrség képviselőjének a gyűlésen való jelenlétének akadályozását, a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megszegését, a gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként, a gyűlés vezetője vagy a rendezők előtt magát újságíróként igazolt személynek a gyűlésről való kizárását,
- a gyűlésnek bejelentés nélkül megtartását (kivéve a spontán gyűléseket),
- a gyűléseken a rendező(k) utasításainak be nem tartását is.

A védett jogi tárgy ezen esetekben is elsősorban a gyülekezések békés jellegének megőrzése, és a rend fenntartása.

Az újságírókként igazolt személyeknek az indokolatlan kizárása mindezek mellett a gyűlés nyilvánosságához fűződő jogot is garantálja, ami a gyülekezési jognak a véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő kapcsolatát is erősíti. Amennyiben az újságíró a gyűlés rendjét megzavarná, akkor a fenti szabálysértési vagy büntető tényállások lesznek alkalmazhatóak vele szemben.

A fentiek mellett a Javaslat a Szabstv. 189. § (1) bekezdését egy új d) ponttal is kiegészíti, ami elsősorban a közterületnek nem minősülő – jellemzően magánterületeken, vagy közterületi jellegüket elvesztett közterületeken – helyszíneken, a tulajdonos engedélye nélküli gyűlések tartását szankcionálja. Ezen helyszíneken tartott gyűlések ugyanis ugyanúgy a Javaslat hatálya alá tartoznak (azaz vonatkozik rájuk a békés jelleg, a fegyvertelen megjelenés tilalma stb.), azonban mivel nem közterületen tartják, így nem kell azokat bejelenteni, így a gyülekezési hatóság sem vizsgálhatja előzetesen azok jogszerűségét. Szükséges tehát rendelkezni arról, hogy mi a helyzet akkor, ha ezen gyűléseket olyan közterületnek nem minősülő helyszínen tartják, amelynek tulajdonosa annak megtartásához nem járult hozzá. Ugyanis, ha a tulajdonos engedélye nélküli gyűlések tartását nem szankcionálnánk, akkor a rendőrségnek nem lenne jogosultsága intézkedni az ott jogosulatlanul demonstráló személyekkel szemben. Ez pedig sértené „mások jogát és szabadságát” illetve „otthonát”, amelyek a Javaslatban – és magában az Alaptörvényben – is kiemelt védelmet élveznek.

Emellett a Javaslat az 1. §-nál jelzett fogalmi változást (rendezvény helyett gyűlés) vezeti át egy szövegcsere módosítással a Szabstv. 189. §-ában, valamint a megtiltott gyűlés szervezésének bűncselekménnyé minősítése miatt hatályon kívül helyezi a 189. § (1) bekezdés b) pontját, az arctakarás tilalmának bizonyos esetekben való bűncselekménnyé nyilvánítása miatt pedig a 169. § (1) bekezdése c) pontjának erre vonatkozó szövegrészét. A Szabstv. 29. § (2) bekezdés e) pontjában – az értelmező rendelkezések közül – pedig a nyilvános rendezvények és a gyűlés fogalmának elkülönülése miatt, előbbi Szabstv. szerinti fogalmából kikerült a gyűlésekre vonatkozó rész.

## **A 26. §-hoz**

Az Európai Unió jogának való megfelelés.