

Gyülekezési jog

Szerző: KÁDÁR András Kristóf

Affiliáció: társelnök, Magyar Helsinki Bizottság

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2025.03.29

Idézési javaslat: KÁDÁR András Kristóf: „Gyülekezési jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/gyulekezési-jog> (2025). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A gyülekezési jog első generációs egyéni, ám kizárólag kollektíven gyakorolható kommunikációs szabadságjog. A gyülekezés mint a gyülekezési jog által védett alapvető magatartás úgy határozható meg, mint több személy olyan szándékos, ideiglenes és békés, azaz erőszaktól mentes jelenléte egy, a nyilvánosság számára nyitva álló területen, amelynek célja a kollektív véleménykifejezés. A gyülekezési jog részjogosítványai a szervezés és a vezetés, valamint a gyülekezésen való részvétel joga, amely alapján a gyülekezési jog alanya csatlakozhat a gyülekezéshez, amelynek célkitűzéseivel egyetért, és ott a vélemény közös kialakításában és kinyilvánításban közreműködhet. A gyülekezési jog címzettjeként az államnak nem csupán tartózkodnia kell attól, hogy akadályozza a szabad gyülekezést, hanem gondoskodnia kell a gyülekezési jog megfelelő érvényesüléséhez szükséges feltételekről, és szükség esetén harmadik felekkel szemben is meg kell védenie a gyülekezési szabadságukkal élni kívánók joggyakorlását. A gyakran ellentmondásos vélemények fizikailag is manifesztálódó megjelenítésénél és a közterületek kiterjedt használatánál fogva a gyülekezési jog gyakorlása sokszor jár konfliktusokkal, valamint mások jogainak és szabadságainak szükségszerű korlátozásával, ezért e pozitív állami kötelezettségek teljesítésének a gyülekezési jog kapcsán kiemelt jelentősége van. A gyülekezési szabadság korlátozható az alapjogok korlátozására vonatkozó általános szabályok szerint. Tekintettel ugyanakkor a gyülekezési jognak a demokratikus berendezkedést stabilizáló kisebbségvédelmi funkciójára is, a korlátozása (így például a bejelentési kötelezettség előírása, a gyülekezés megtiltása, speciális gyülekezési feltételek meghatározása vagy egy gyűlés feloszlata) során különös tekintettel kell lenni az arányosság követelményére, és – mindaddig, amíg a gyülekezés békés marad – a hatóságoknak bizonyos fokú türelmet kell tanúsítaniuk még akkor is, ha a gyülekezés nem felel meg minden tekintetben a jogszabályi feltételeknek.

Tartalomjegyzék

1. A gyülekezési jog tartalma

- 1.1. A gyülekezés fogalma
 - 1.1.1. A gyülekezés célja
 - 1.1.2. A gyülekezés egyéb fogalmi elemei
 - 1.1.3. A békesség mint a gyülekezés fogalmi eleme
- 1.2. A gyülekezési jog részjogosítványai
- 1.3. A gyülekezési jog alanya

1.4. A gyülekezési jog címzettje

1.4.1. Pozitív állami kötelezettségek a gyülekezési joggal kapcsolatban

2. A gyülekezési jog korlátozása

2.1. A korlátozás törvényessége

2.2. A bejelentési kötelezettség, mint a gyülekezési jog korlátja

2.2.1. A bejelentés elmaradásának következményei

2.2.2. Kivételek a bejelentési kötelezettség alól

2.3. A gyülekezés megtiltása, a gyülekezés helyére, idejére és módjára vonatkozó korlátozások

2.4. A gyülekezés feloszlatása

2.5. A gyülekezési jog egyéb korlátozásai: a dermesztő hatás

3. JEGYZETEK

1. A gyülekezési jog tartalma

[1] A gyülekezési jog első generációs egyéni szabadságjog, amelyet az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése mellett számos nemzetközi jogi dokumentum rögzít, így, többek között, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (EJENY) 20. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPJE) 21. cikke, az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 11. cikke, de megjelenik a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 15. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 12. cikkében is.^[1]

[2] Leggyakrabban politikai, azaz a köztevékenység szabadságát – vagyis a „politikai akaratképzésben, a közügyek megvitatásában való részvétel lehetőségét”^[2] – biztosító, egyéni, ám kizárólag kollektíven gyakorolható kommunikációs szabadságjogként határozzák meg,^[3] (->a véleménynyilvánítás szabadsága) abban azonban nincs teljes egyetértés, hogy a gyülekezési jog által biztosított védelem alá esnek-e azok a csoportosulások, illetve összejövetelek is, amelyek nem a közügyek alakításában való részvétellel irányulnak. A gyülekezési jog fogalmának meghatározásához ezért mindenekelőtt azt szükséges meghatározni, hogy mi a „gyülekezés” mint a gyülekezési jog védelmi körébe eső magatartás pontos tartalma.

1.1. A gyülekezés fogalma

1.1.1. A gyülekezés célja

[3] Legtágabb értelmezésben a gyülekezési jog által védett magatartásnak minősül „minden közös céllal összegyűlt csoportosulás”, függetlenül „a gyülekező csoport céljától, feltéve, hogy a cél megengedett, így a sport-, szabadidős, szórakoztató vagy kulturális rendezvények is ide tartoznak, ha szervezői magánszemélyek”.^[4] Ehhez, a Bragyova Andrásnak a 75/2008. (V. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében megjelenő állásponthoz hasonló megközelítést alkalmaz az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága is, amely a PPJE 21. cikkéhez fűzött 37. számú Általános kommentárban leszögezi, hogy

bár a gyülekezési jog elsősorban az olyan összejöveteleket védi, amelyek célja a résztvevők „véleményének kifejezése, egy álláspont kinyilvánítása vagy eszmék cseréje”, illetve egy „csoport összetartozásának vagy identitásának kinyilvánítása vagy megerősítése”, egyes összejövetelek akkor is a gyülekezési jogot rögzítő 21. cikk hatálya alá eshetnek, ha más – például kulturális, vallási, szórakoztatási, vagy akár kereskedelmi – célokat szolgálnak.^[5]

[4] Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) szintén tágan határozza meg a gyülekezési jog által védett magatartások körét. A *Friend, Countryside Alliance és mások kontra Egyesült Királyság* ügyben az EJEB kimondta, hogy

az [EJEE 11. cikkének](#) elsődleges, illetve eredeti célja kétségtelenül a békés demonstrációk és a demokratikus folyamatban való részvétel védelme, ugyanakkor „elfogadhatatlanul szűk értelmezését jelentené a cikk alkalmazási körének az ilyen típusú gyülekezésekre való korlátozása, ahogy a [véleménynyilvánítási szabadságot rögzítő] [10. cikk](#) esetében is túl szűk értelmezés lenne azt kizárólag politikai jellegű kijelentésekre alkalmazni [...]”^[6]

Ennek megfelelően az EJEB a [11. cikk](#) alá eső gyülekezésnek tekintett többek között egy angliai romák által évente tradicionálisan megrendezett lóvásárt,^[7] vagy egy nyilvánosan megtartani tervezett vallási ceremóniát is.^[8]

[5] Ennél valamivel szűkebb megközelítés jelenik meg az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelveiben (EBESZ Irányelvek), amely szerint ugyan

a békés gyülekezés szabadsága számos célt szolgálhat, ideértve (nem kizárólagosan) a vélemények kinyilvánítását, a közös érdekek védelmét, az ünneplést, megemlékezést, a sztrájkorséget és a tiltakozást,^[9]

am valamiféle kollektív véleménynyilvánítási elem léte szükséges ahhoz, hogy a kérdéses tevékenység a gyülekezési szabadság védelme alá essen. Ennek megfelelően az EBESZ Irányelvek alapján

a gyülekezés több személy olyan szándékos és ideiglenes jelenléte egy a nyilvánosság számára nyitva álló területen, amelynek célja a kollektív véleménykifejezés.^[10]

[6] A magyar Alkotmánybíróság még ennél is szűkebben értelmezi a gyülekezési jog fogalmát, és kizárólag a politikai akaratképzésben való részvételre irányuló magatartásokat tekinti a gyülekezési jog által biztosított alkotmányos védelem alá esőnek:

Az alkotmánybírósági gyakorlatban a gyülekezési jog [...] a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását [...]. Az, hogy egy rendezvény közügyet érint-e, következképpen gyülekezésnek minősül-e az [Alaptörvény](#) értelmében, a kifejezésre juttatni szándékozott vélemény tartalmától, formájától és kontextusától függ.^[11]

Hasonló megközelítést alkalmaz a német alkotmánybíróság is, amelynek a közterületen megrendezett zenei fesztiválokkal kapcsolatos döntése^[12] szerint

személyek csoportosulása akkor érdemes a gyülekezési jog nyújtotta fokozott

védelemre, ha célja a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvétel. Ha nem ez az elsődleges cél, akkor az „csak az általános cselekvési szabadság keretében élvez a rendezvény (gyengébb) védelmet”.^[13]

[7] A hatályos magyar [gyülekezési törvény \(2018. évi LV. törvény a gyülekezési jogról, Gytv.\)](#) szintén ezt a megközelítést követi, amikor [2. §-ában](#) a gyűlést legalább két személy részvételével *közügyben való véleménynyilvánítás céljából* tartott nyilvános összejövetelként definiálja, és ennek megfelelően szakít a [korábbi gyülekezési törvény](#) azon megoldásával is, amely taxatív felsorolással vett ki a törvény hatálya alól egyes, ilyen véleménynyilvánítási céllal nem rendelkező rendezvény típusokat (például családi események, kulturális rendezvények, vallási szertartások).

[8] A fenti megközelítések különbözősége elsősorban abban rejlik, hogy milyen jelentőséget tulajdonítanak valamely csoportosulás véleménynyilvánítási céljának, azaz mennyire látják szorosnak a véleménynyilvánítási és a gyülekezési jog közötti kapcsolatot. A továbblépés előtt ezért érdemes kitérni e két jog viszonyára. (->a [véleménynyilvánítás szabadsága](#))

[9] Bár Győrfi Tamás szerint nincs olyan liberális demokratikus igazolás, amely a véleménynyilvánítási jog mellett szükségessé teszi a gyülekezési jog önálló tételezését,^[14] a jogirodalom jelentős része különböző – jogi, szociológiai, politikai, illetve akár gyakorlati-rendészeti – érvek alapján indokoltnak tartja a két jog megkülönböztetését és részben elkülönült szabályozását.

[10] Az egyik ilyen aspektus a gyülekezés fizikai dimenziója. Amint arra mások mellett Hajas Barnabás rámutat,

a gyülekezési jog több, és minőségileg más, mint pusztán valamiféle közös (esetenként tömeges) véleménynyilvánítás, vagy akár egy kommunikációs csatorna.

E más minőség a részvétel „térbeli, fizikai, és időbeli közvetlenségében rejlik. Amint a résztvevők egy szűkebb helyen összejönnek, a gyülekezés térbeli-fizikai dimenzióra tesz szert”, amely a gyülekezési jog önálló alapjogként (és nem csupán a véleménynyilvánítási szabadság egyik megnyilvánulási formájaként) való szabályozását teszi szükségessé és indokolttá.^[15]

[11] Ugyanennek a jelenségnek egy másik aspektusa jelenik meg az Alkotmánybíróság [3307/2020. \(VII. 24.\) AB határozatában](#). Ez – a testület korábbi határozataira hivatkozással – megerősíti, hogy a gyülekezési jog a véleménynyilvánítás anyajogának „egy speciális és privilegizált megvalósulási formája”, amelynek jelentőségét növeli, hogy „közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja mindenki számára a politikai akaratképzésben való részvételt”. (->[demokrácia](#)) A döntés emlékeztet:

a gyülekezések kitüntetett kommunikációs funkciója [...] abban áll, hogy olyan módon teszik lehetővé a közügyek megvitatásába való bekapcsolódást, ami minden más formánál erőteljesebb hangsúlyt tud adni a kifejezett véleményeknek”, ugyanakkor – szemben a sajtószabadsággal, amelynek gyakorlása jelentős anyagi ráfordítást igényel – mindenki számára „hasonló feltételekkel” vehető igénybe.^[16]

[12] A gyülekezési jog mint kommunikációs alapjog sajátosságát a fentiek szerint tehát az adja, hogy a gyülekezők személyes, fizikai, közterületi jelenléte olyan – viszonylag alacsony belépési küszöbű – lehetőséget biztosít a közösen kinyilvánítandó vélemény felerősítésére, amely az elkülönülten megjelenő egyéni vélemények esetében nem áll rendelkezésre, hacsak nem a sajtón

keresztül jelennek meg, amelynek azonban rendkívül magas a belépési küszöbe.^[17]

[13] Hasonló szempontot vet fel Tabatha Abu El-Haj, amikor arra utal, hogy a közterületi gyülekezések azok számára is lehetőséget adnak a politikai diskurzus irányának módosítására, akik nem rendelkeznek jelentős anyagi eszközökkel, hiszen például az Occupy-mozgalom nélkül a Egyesült Államok-beli vagyoni egyenlőtlenségek nagy valószínűséggel nem válhattak volna olyan politikai témává, amellyel republikánus elnökjelöltek is kénytelenek foglalkozni.^[18] (-> **demokrácia**) El-Haj emellett hangsúlyozza, hogy a gyűlések szervezése és az azokon való részvétel egyedülálló módon erősíti a civil és politikai részvételt ösztönző társadalmi kapcsolatokat, azaz a gyülekezési jog nemcsak sajátos lehetőséget biztosít az erőforrásokban szegény társadalmi csoportok számára a politikai részvételre, hanem egyúttal – a gyülekezések során megvalósuló „testközelből megtapasztalt polgár(jog)i élmény” által – növeli is az arra való hajlandóságot.^[19] Hasonló szempontot vet fel Michael Hamilton is, aki szerint

a gyűlés kommunikációs funkciója (amennyiben egyáltalán van ilyen) másodlagos lehet annak társadalmi és relációs értékéhez képest.^[20]

[14] A gyülekezési jog és a véleménynyilvánítási jog megfelelő elválasztásának hiányában rejlő sajátos veszélyre figyelmeztet Salát Orsolya a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben. Amikor a gyülekezés valamely résztvevőjének (vagy akár szervezőjének) a közlése (Salát példájában erőszakra való felhívása) miatt korlátozza (tiltja meg vagy oszlatja fel) a hatóság a gyűlést, akkor az adott személy véleménynyilvánítási jogára irányadó (adott esetben indokolható) korlátozás kiterjesztésével

egy *másik* alapvető jognak, és ami még fontosabb, *más személyek* alapvető jogának, a gyülekezési jognak a gyakorlását is megakadályozz[a]. Valójában a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának igazolása tevődik át a gyülekezési jog korlátozására. Az uszításra vonatkozó szabályt, amely indokolható [korlátozást jelenthet] a véleménynyilvánítási jog tekintetében, két különböző jogra alkalmazzuk és számos más jogalanyra terjesztjük ki azáltal, hogy a gyülekezési jogra vetítjük.^[21] (-> **a véleménynyilvánítás szabadsága**)

1.1.2. A gyülekezés egyéb fogalmi elemei

[15] A gyülekezés fent idézett definícióiból leszűrhető, hogy milyen elemeket vizsgálnak a hazai és nemzetközi jogalkalmazó szervek, illetve a szakirodalom akkor, amikor meg kell határozni, hogy egy csoportosulás a gyülekezési jog védelmi körébe esik-e; az alábbiakban ezeket tekintjük át.

[16] Abban széleskörű egyetértés van (és ez is indok a gyülekezési jog önálló kezelése mellett), hogy a gyülekezési jog csak kollektíven gyakorolható, tehát egynél több személy megjelenése, illetve részvétele szükséges ahhoz, hogy a gyülekezési szabadság védelme alá eső gyülekezésről beszélhessünk. Salát szerint például

a gyülekezés „legalább két személy egyidejű együttes jelenléte egy közös térben”, ahol az „együttes jelenlét” azt feltételezi, hogy a két személy között fennáll valamiféle kapcsolat (például közös tevékenység, érzület, vélemény, vagy egyéb közös momentum) azon túlmenően is, hogy történetesen egy időben és egy helyen vannak jelen.^[22]

[17] Egyetlen személy közterületi demonstrációja ezért nem a gyülekezési jog, hanem a

véleménynyilvánítási jog körébe esik,^[23] ugyanakkor fontos követelmény, hogy amikor egy magában fellépő, véleményét kifejezni kívánó személy fizikai jelenléte egy adott helyszínen lényegi elemét képezi a véleménynyilvánításának (például egy jogszabály elleni tiltakozás a törvényhozás épülete előtt), akkor ugyanolyan védelemben részesüljön, mint azok, akik a gyülekezési jogukat gyakorolják.^[24]

[18] Azokban a megközelítésekben, amelyek a gyülekezés fogalmába beleértik a véleménynyilvánítási célt, az is egyértelmű, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának a résztvevők közös véleményének kifejezésére kell irányulnia. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint például

a gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok *közös véleményt alakítsanak ki*, illetve nézeteiket másokkal megosszák és *közösén juttassák kifejezésre*^[25] [kiemelés a szerzőtől].

Ez azt jelenti, hogy a gyülekezési jog gyakorlói között fent kell állnia valamiféle alapvető egyetértésnek a gyülekezés által kifejezésre juttatandó véleményt illetően. E közös vélemény kereteit a gyülekezés szervezője, illetve vezetője határozza meg, és ebből fakad a szervező/vezető számos jogosítványa, így például a napirend és a felszólalók meghatározása, a szó megadása és megvonása, bizonyos véleménynyilvánítási formák (például transzparenszek) használatának megtiltása, szélsőségesebb esetben egyes, a gyülekezés alkalmával megjeleníteni kívánt vélemény kereteit meghaladó, vagy e véleménnyel egyenesen ellentétes nézeteket kifejező résztvevők kizárása a rendezvényről, vagy a gyűlés befejezetté nyilvánítása abban az esetben, ha az ott megjelenő vélemény eltér a szervező/vezető által kinyilvánítani kívánt nézetektől.

[19] A gyülekezés alapvető fogalmának fent már ismertetett eltéréseiből fakadóan vannak különbségek a nemzetközi szervezetek gyakorlatában és az irodalomban arra nézve, hogy mennyiben fogalmi eleme a gyülekezésnek a szabad csatlakozás lehetősége. Az *Emin Huseynov kontra Azerbajdzsán* ügyben az EJB úgy találta, hogy a Che Guevara Fan Club 25 tagjának összejövele egy bakui kávéházban a gyülekezési jog védelme alá esett, mivel „az Egyezmény [EJE] 11. cikke mind magánjellegű, mind pedig nyilvános találkozókra kiterjed, ideértve az alapvetően szociális jellegű gyülekezéseket is”.^[26] Ugyanakkor a jelen elemzésben alapul vett EBESZ Irányelvek a gyülekezés fogalmi elemének tekintik, hogy arra a nyilvánosság számára nyitva álló területen kerüljön sor (ami főszabály szerint lehetővé teszi a csatlakozást is). A *Gytv. 1. § (1) bekezdése* a „nyilvános összejövetelként” meghatározott „gyűlés” szervezését és az azon való részvételt határozza meg a gyülekezési jog által védett magatartásként, *2. §-ának (2) bekezdésében* pedig kimondja, hogy a nyilvánosság feltétele, hogy egy gyűléshez „bárki szabadon csatlakozhat”.^[27]

[20] A gyülekezés tartamával kapcsolatban lényeges követelmény, hogy a

gyülekezés mindig időben behatárolt közös véleménynyilvánításokra vonatkozik.^[28]

Ugyanakkor nem határozható meg absztrakt módon, hogy egy adott csoportosulás mennyi idő elteltével veszíti el az „ideiglenes” jellegét, és kerül ki ezáltal a gyülekezési szabadság védelmi köréből (megnyitva a hatóságok számára a lehetőséget arra, hogy – a jog megsértése nélkül – véget vessenek a csoportosulásnak, például annak feloszlásával). Mind az EJB, mind pedig az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának gyakorlata szerint az a mérce ennek a kérdésnek a megítélésakor, hogy az adott időkeretben megfelelő lehetőségük van-e a résztvevőknek a véleményük kifejezésre juttatására, illetve arra, hogy hatékonyan léphessenek fel céljaik elérése érdekében.^[29] Ennek eldöntése az eset valamennyi körülményének mérlegelését igényli,

amelynek során figyelembe kell venni a gyülekezés kívülállóira gyakorolt hatását is:

amikor egy gyülekezés nem, vagy csak csekély mértékben okoz kényelmetlenséget mások számára, a hatóságoknak az időbeliség kérdése tekintetében arányosan kevésbé szigorú tesztet kell alkalmazniuk.^[30]

[21] Az esetjogban gyakran nem válik el a gyülekezési jog korlátozásának arányosságától az a kérdés, hogy egy bizonyos időtávon túl az ideiglenesség követelményének sérelme miatt egyáltalán a gyülekezési jog védelme alá esik-e egy bizonyos csoportosulás: így például a *Çiloğlu és Mások kontra Törökország* ügyben az EJB az [EJEE 11. cikk](#) alá esőnek tekintett egy olyan tüntetéssorozatot, amelynek keretében fogvatartottak hozzátartozói három éven át minden szombaton (az egyébként a török jog szerint kötelező bejelentés nélkül) demonstráltak egy köztéren a kormányzat börtönépítési tervei ellen, mielőtt a rendőrség végül szankciókat alkalmazott velük szemben. Bár az EJB érzékelte, hogy a demonstráció „gyakorlatilag állandósult jelleget nyert”, nem ezen az alapon utasította el a panaszt, hanem azért, mert a gyülekezéssorozat olyan módon és mértékben akadályozta a közlekedést és okozott a közrendben egyértelmű zavart, amely megfelelően indokolta a hatósági fellépést. Az EJB azt is hangsúlyozta, hogy a gyülekezési jog nem jelent egyúttal jogot a gyülekezés keretében megfogalmazott követelések teljesítésére, és mivel kétségtelen, hogy a három év során a kérelmezők megfelelő lehetőséget kaptak rá, hogy felhívják a közvélemény figyelmét az általuk fontosnak tartott problémára, gyülekezési joguk korlátozása nem volt egyezményesértő.^[31]

[22] A gyülekezés időbeli dimenzióinak megítélése kapcsán az eset valamennyi körülményének figyelembevételére példa a „skála” két végéről a *Molnár Éva és Mások kontra Magyarország* döntés és a *Cissé kontra Franciaország* ügy. Az előbbiben az EJB úgy találta, hogy a magyar parlament épülete előtt bejelentés nélkül tartott, délután 1 órakor kezdődő demonstráció este 9 órai feloszlata nem volt egyezményesértő, mivel a tüntetőknek a két időpont között eltelt nyolc órában kellő idő állt rendelkezésére a véleményük megjelenítésére (ezen értékelés során az EJB figyelembe vette azt is, hogy a demonstrálók az Erzsébet hidat korábban előzetes bejelentés nélkül blokádnak alá vonó és ezért az EJB megítélése szerint egyértelműen a jogtalanság talajára helyezkedő tüntetők támogatása céljából gyűltek össze a Kossuth téren, egyfajta kontinuitást teremtve a két esemény között).^[32]

[23] A *Cissé* ügyben az EJB a szintén alapvetően a gyülekezési jog védelme alá tartozónak ítélte közel kétszáz, státusz nélküli külföldi tiltakozását, amelynek keretében majd két hónapra elfoglaltak egy párizsi templomot, hogy így hívják fel a figyelmet idegenrendészeti helyzetük reménytelenségére (igaz, hogy a rendőrség beavatkozását az EJB végül egészségügyi okokra hivatkozva jogszerűnek fogadta el). Az ügy megítélésében jelentősége volt annak, hogy sem a templom plébánosa, sem az egyház egyéb szervei nem emeltek kifogást a tiltakozók jelenléte ellen, és a vallási ceremóniák a teljes két hónap alatt zavartalanul folytak le.^[33]

1.1.3. A békesség mint a gyülekezés fogalmi eleme

[24] Ahhoz, hogy alapjogi védelmet élvezzen, egy gyülekezésnek – mind a magyar [Alaptörvény](#), mind a mérvadó nemzetközi dokumentumok szerint – békésnek kell lennie, a békesség tehát a gyülekezési jog által védett magatartás (gyülekezés) szükséges fogalmi eleme. Ezt az Alkotmánybíróság is kimondja, amikor leszögezi, hogy

a békétlenné vált rendezvényt nem védi a [gyülekezési jog](#), a gyülekezési törvény alapján ugyanis „csupán békés jellegű rendezvények tarthatók”, mivel „a békés jelleg a gyülekezések immanens eleme”.^[34]

A jogirodalomban ugyanakkor megjelennek olyan álláspontok, amelyek szerint a jog érvényesülése tekintetében kedvezőbb lenne, ha a békesség nem fogalmi elemként, hanem a jog korlátozása során figyelembe veendő szempontként jelenne meg. Salát szerint ennek a megközelítésnek az előnye az lenne, hogy az alapvető jogok

korlátozásai csak akkor igazolhatók, ha megfelelnek bizonyos sztenderdeknek, jellemzően az arányosság követelményének. Ezzel szemben ha valami eleve nem is tartozik az adott alapjogba, azzal kapcsolatban nincsenek korlátai annak, hogy az állam [a kérdéses jogot] miként szabályozza, vagy limitálja.^[35]

[25] A „békességet” a 37. számú Általános kommentár negatív módon definiálja: „nem-erőszakosságként”. Eszerint az olyan gyülekezés tekinthető békésnek, amelyet nem jellemez „széleskörű és komoly erőszak”. Az Emberi Jogi Bizottság értelmezésében az erőszak „jellemzően” azt jelenti, hogy

a résztvevők olyan fizikai erőt alkalmaznak másokkal szemben, amely nagy valószínűséggel vezet sérüléshez, halálhoz, vagy valamely dologban bekövetkező jelentős károsodáshoz.^[36]

Bizonyos esetekben azonban az erőszak közvetlen veszélye is békétlenné teheti a gyülekezést, amennyiben a résztvevők „erőszakra uszítanak, és ez nagy valószínűséggel erőszak alkalmazásához vezet; a résztvevők szándékai erőszakosak és tervezik, hogy ennek megfelelő magatartást fognak tanúsítani; vagy ha erőszak alkalmazásának közvetlen veszélye merül fel a részükről”.^[37]

[26] Ehhez hasonlóan az EJOB sem csak a ténylegesen erőszakos, hanem azon rendezvényeket is a „békétlen” gyülekezés fogalmi körébe vonja az eset összes körülményétől függően, amelyek során a szervezők és a résztvevők terhére megállapítható az erőszak alkalmazásának szándéka,^[38] illetve az, hogy elutasítják a demokratikus társadalmak alapvető értékeit.^[39]

[27] A „békétlenség” fogalmának ilyen irányú kiterjesztését az EBESZ Irányelvekben is látjuk, ezek szerint ugyanis

egy rendezvény békésnek minősül, ha a szervezők békés szándékról tesznek tanúbizonyságot, és a békesség melletti vélelemnek kell érvényesülnie mindaddig, amíg nem merülnek fel meggyőző és igazolható bizonyítékok arra nézve, hogy a szervezők, vagy a résztvevők közvetlenül bekövetkező erőszakot kívánnak alkalmazni, az ilyen erőszakot propagálják, vagy arra uszítanak.^[40]

Emellett az „erőszakos” magatartások körébe vonható a konkrét fizikai erőszakon és annak közvetlen veszélyén túlmenően a megalázó és embertelen bánásmód, valamint a „foglyul ejtett közönség” megfélemlítése, illetve zaklatása is.

[28] A békesség meghatározására tett kísérletek közül említést érdemel végül Magyarországon az alapvető jogok biztosának a devecseri romaellenes demonstrációk kapcsán írt jelentésében szereplő definíció, amely szerint

[a] békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, és annak mások, illetve anyagi javak elleni erőszaktól, és »zendülő« magatartásoktól mentességét jelenti. Bizonyosan nem tekinthető tehát békésnek az a rendezvény, amely számottevő – személyek, vagy anyagi javak elleni – erőszakhoz vezet, vagy

éppen maga a rendezvény vesz erőszakos irányt. A [...] tényleges erőszak kifejtésén kívül a békés jelleg elvesztéséhez elegendő, ha az erőszak, vagy rendbontás elkerülhetetlenül várható.^[41]

[29] Azzal együtt, hogy mindezen meghatározások értelmében a szervezők, illetve résztvevők erőszakra irányuló szándéka megfoszthatja a gyülekezést annak békés jellegétől, ha az erőszak bekövetkezésének veszélye kellően konkrét, az idézett dokumentumok hangsúlyozzák, hogy az erőszakosnak tekintett magatartások körét szűken kell értelmezni.^[42] Ennek megfelelően nemcsak a gyülekezés során kommunikált tartalmat illetően igaz, hogy a gyülekezési jog olyan rendezvényeket is véd, amelyeket mások megbotránkoztatónak vagy sértőnek tartanak,^[43] hanem az alkalmazott eszközöket és gyülekezési formákat tekintve is, ide értve azokat is, amelyek időlegesen hátráltatják, megszakítják vagy ellehetetlenítik harmadik személyek tevékenységét.^[44] Így békésnek tekintendők például azok a gyülekezések, amelyek során a résztvevők passzív ellenállást tanúsítanak,^[45] vagy éppen a közlekedési útvonalak lezárásával megvalósuló tiltakozások.

[30] Erre az álláspontra helyezkedett az EJEB is a *Kudrevičius és mások kontra Litvánia* ügyben, ahol arról kellett döntenie, hogy az [EJEE 11. cikke](#) alá esik-e azoknak a gazdáknak a magatartása, akik miután a kormánnyal folytatott tárgyalásaik nem vezettek eredményre, a rendőrség által tudomásul vett bejelentésen túlterjeszkedve traktorokkal zártak le három forgalmas autópályát, jelentős zavart okozva ezzel az ország közlekedésében. Noha a bíróság a gazdákkal szemben utóbb kiszabott szankciókat a gyülekezési szabadság arányos korlátozásának ítélte, kimondta, hogy a gazdák demonstrációjára alkalmazandó az [EJEE 11. cikke](#), mivel az nem vált békétlenné, hiszen nem került sor erőszakos cselekményekre, és maguk a litván hatóságok sem állították, hogy a blokádnak erőszakos célokra irányult volna.^[46] Ezt az értelmezést követi az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága is, amely szerint ha egy gyülekezés megőrzi békés jellegét, úgy akkor is a gyülekezési szabadság védelme alatt marad, ha a szervezői vagy résztvevői nem tartották be az adott állam gyülekezési jog gyakorlására vonatkozó jogszabályi előírásainak valamelyikét.^[47]

[31] Annak, hogy egy gyülekezés elveszíti a békés jellegét (és ezáltal kikerül a gyülekezési szabadság védelme alól), következményei lehetnek

- egyrészt az abban részt vevő egyének számára (például közigazgatási vagy büntetőjogi szankciók),
- másrészt a gyülekezés egészére nézve (például a gyülekezés felosztatása).

Ebből a szempontból lényeges, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága hangsúlyozza

egy résztvevők elszigetelt erőszakos cselekményei nem tulajdoníthatók másoknak, a szervezőknek, vagy a gyülekezés egészének”, és „egy elszigetelt erőszakos megnyilvánulás nem teszi az egész gyülekezést békétlenné; csak akkor kerül ki egy gyülekezésen való részvétel az [\[PPJNE\] 21. cikk](#) védelme alól, ha [az erőszak] nyilvánvalóan széleskörűvé válik egy rendezvényen. ^[48]

Ugyanezt az elvet rögzítik az EBESZ Irányelvek, amelyek értelmében sem a sporadikus erőszak elszigetelt esetei, sem egyes résztvevők erőszakos cselekményei nem alapozzák meg általános jellegű korlátozások alkalmazását egy gyülekezés békés résztvevőivel szemben.^[49]

[32] Fentiek alapján a békesség elvesztése esetén akkor kerülhet sor a gyülekezés felosztatására, mint a gyülekezési szabadság egyik legszélsőségesebb korlátozására, ha a békétlenség – megjelenési módjánál vagy egyéb körülménynél fogva – jellegadó sajátossága lesz a gyülekezésnek, vagy egyéb okból betudható a gyülekezés teljességének. A békétlenség az alábbi esetekben válhat ilyené:

- a résztvevők számottevő része erőszakos magatartást tanúsít;
- a résztvevők számottevő része szolidaritását fejezi ki az erőszakot tanúsítókkal, kifejezésre juttatva, hogy magatartásukkal egyetért;
- a szervező részt vesz a feloszlási okot jelentő magatartás megvalósításában, vagy nem lép fel a feloszlási okot jelentő magatartást tanúsítókkal szemben.

Ugyanakkor ez utóbbi „békétlenségi esettel” kapcsolatban emlékeztetni kell arra fent – a szólásszabadsággal összefüggésben – felvetett problémára, hogy a gyülekezési jog kollektív jellegénél fogva problémát okozhat, ha egyvalakinek a magatartása alapján valamennyi résztvevő gyülekezési jogát korlátozzák a hatóságok, ezért ebben a tekintetben hangsúlyozott jelentősége van az arányosság követelményének.

1.2. A gyülekezési jog részjogosítványai

[33] Míg a nemzetközi dokumentumok a szervezés és a részvétel jogát tekintik a gyülekezési részjogosítványainak, addig az Alkotmánybíróság alapvetően három részjogosítványt különböztet meg:

- a szervezés,
- a vezetés és
- a részvétel jogát.^[50]

[34] A szervezés jogának védelmi körébe tartoznak a gyülekezési jog gyakorlásának előkészítéséhez kapcsolódó magatartások, így például

- a helyszín kiválasztása,
- a napirend meghatározása,
- a gyűlés bejelentése és meghirdetése.^[51]

A vezetés joga „a szervező mindazon jogosultságait magában foglalja, amelyek a rendezvény lefolyását érintik”, így egyebek mellett

- a gyűlés rendjének biztosításához szükséges intézkedések megtételének jogát,
- a rendezvény konkrét lefolyásának meghatározását, a rendezvény befejezté nyilvánítását,
- vagy – amennyiben a rendezvény rendje nem fenntartható – a gyűlés feloszlását.^[52]

A részvétel joga alapján „az érintett személy a rendezvényhez, melynek célkitűzéseivel egyetért, a rendezvény helyszínén, vagy útvonalán, annak ideje alatt alapvetően bármikor szabadon csatlakozhat”, és ott a vélemény közös kialakításában és nyilvánításban közreműködhet, például

- transzparens felmutatásával,
- skandalálással,
- vagy – a szervező döntésétől függően – felszólalással.^[53]

[35] A hazai jogirodalomban ismert olyan álláspont, amely negyedik részjogosítványként azonosítja a „nemrészvétel” jogát, amely egyrészt a távolmaradás jogát, másrészt – a konkrét gyülekezési jogi gyakorlat számára relevánsabb kérdésként – a gyűlés elhagyásának jogát foglalja magában.^[54] A gyűlés elhagyásának joga (amely a magyar kontextusban például a vonulás útvonalán végig kordonnal biztosított, Andrassy úti Budapest Pride rendezvény során kapott jelentőséget) a részvétel jogának sajátos aspektusaként az alkotmánybírósági gyakorlatban is megjelenik:

a rendezvényen való részvétel joga mint a gyülekezési szabadság egy részjogosultsága értelemszerűen magában foglalja a rendezvény helyszínének elhagyását is, amit a rendőrségnek biztosítani kell.^[55]

[36] Nem gyülekezési jogi szempontból, hanem a személyi szabadság elvonásaként vizsgálta az EJB

a demonstrálók órákon át tartó körbekerítését és távozásuk megakadályozását az *Austin és mások kontra Egyesült Királyság* ügyben,^[56] amelyben az angol rendőrség egy bejelentés nélküli kapitalizmus- és globalizmus-ellenes gyülekezés kapcsán jutott információkhoz arról, hogy egyes demonstrálók erőszakot terveznek. Erre tekintettel, és abból a célból, hogy a tömegben azonosítsák és átvizsgálják azokat, akikről azt feltételezték, hogy jogsértéseket követhettek, illetve követhetnek el, a rendőrök körbekerítették a gyülekezés területét és több ezer embert kényszerítettek arra, hogy a helyszínen maradjon, ideértve járókelőket és békés demonstrálókat is. Az EJEB végül úgy ítélte meg, hogy valamennyi körülményt figyelembe véve az eset nem tekinthető az [EJEE 5. cikke](#) alá eső szabadságelvonásnak, így nem történt egyezményesítés. E körben az EJEB jelentőséget tulajdonított annak, hogy megítélése szerint az abszolút kordon volt a komoly sérülés vagy károkozás tényleges veszélyének elhárítására alkalmas legenyhébb eszköz, de hangsúlyozta: a tömegkezelés eszközei sem közvetlenül, sem közvetve nem alkalmazhatók a gyülekezési jog gyakorlásának ellehetetlenítésére, vagy megnehezítésére. Amennyiben az EJEB szerint nem állt volna fel a kordon fenntartásának szükségessége az intézkedés teljes idejére, úgy a konklúzió is lehetett volna az, hogy megvalósult a személyi szabadság elvonása. Amellett, hogy kifogásolható az ítélet alapvető megközelítése (amely tulajdonképpen az arányossági teszt eredményétől teszi függővé, bizonyos értelemben „visszaható hatállyal”, hogy egyáltalán felmerült-e valamely egyezményes jog érintettsége), felvethető az is, hogy az ügyet a gyülekezési jog felől kellett volna megközelíteni, és azt vizsgálni, hogy egy demonstráció elhagyásának megakadályozása sérti-e az [EJEE 11. cikkét](#).

1.3. A gyülekezési jog alanya

[37] A fentieknek megfelelően a gyülekezési jog alanyai a résztvevő és a szervező, aki általában a gyülekezés vezetője is egyben. (->az alapjogi jogalanyiság) A [Gytv. 3. § \(4\) bekezdése](#) értelmében a gyűlést a szervező vezeti, amennyiben pedig a gyűlést többen szervezik, közösen jelölik ki a gyűlés vezetőjét.

[38] A hazai joggyakorlatban és irodalomban sokáig egyértelműnek tűnt, hogy – amint azt az [55/2001. \(XI. 29.\) AB határozat](#) is rögzíti –

a gyülekezési jog értelemszerűen az egyént megillető emberi jog, annak alanya jogi személy alapvetően nem lehet.^[57]

Ez az álláspont azonban nem esik egybe a nemzetközi gyakorlatban megfogalmazott követelményekkel. Az EBESZ Irányelvek például egyértelműen leszögezik, hogy

a diszkriminációmentesség követelményének értelmében „a gyülekezések megszervezésének és az azokban való részvételnek a jogát egyéneknek, csoportoknak, be nem jegyzett szervezeteknek, jogi személyeknek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezeteknek [...] egyaránt biztosítani kell.”^[58]

Az EBESZ Irányelvek szerint e jog gyakorlati érvényesülésének előmozdítása érdekében az államoknak a jogi személyek bejegyzett voltára vonatkozó megkötéseket is el kell törölniük, lehetővé téve, hogy az informális személyegyesüléseket is megillessa a gyülekezési szabadság.^[59]

[39] A *Stankov és a United Macedonian Organisation Ilinden kontra Bulgária* ügyben egy olyan szervezet nyújtott be az EJEB-hez a gyülekezési joga sérelmét állító panaszt különböző – a macedón kisebbség ünnepeihez, illetve történelmi megemlékezéseihez kapcsolódó – rendezvények, gyűlések hatósági megtiltása miatt, amelynek bejegyzését a bolgár bíróságok a szervezet szeparatizmusára és a bolgár nemzet egységének veszélyeztetésére hivatkozva korábban megtagadták. Az EJEB

azonban úgy foglalt állást, hogy

a közrend tényleges veszélyeztetésének hiányában „az arra való automatikus hivatkozás, hogy egy szervezetet alkotmányellenesnek találtak – és ezért a bejegyzését megtagadták –, önmagában nem szolgálhat a békés gyülekezések rendszeres megtiltása gyakorlatának alapjául”.^[60]

A döntés nemcsak azt teszi egyértelművé, hogy a be nem jegyzett személyegyesüléseket is megilleti a békés gyülekezés joga, hanem azt is, hogy még ilyen előzmények után is csak rendkívül alapos és egyéniesített értékelés után tiltható meg egy az [EJEE 11. cikke](#) alá eső rendezvény.

[40] Bár a 2018-ban elfogadott új gyülekezési törvény indokolása alapján ezt nem alapjogi, hanem pragmatikus megfontolások indokolták,^[61] a hazai szabályozás valamelyest elmozdult ebbe az irányba, hiszen a [Gyvtv. 3. § \(3\) bekezdés d\) pontja](#) értelmében már nemcsak természetes személy lehet gyűlés szervezője, hanem olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet is, amelynek törvényes képviselője magyar állampolgár, vagy megfelel az [a\)–c\) pontokban](#) meghatározott feltételeknek, azaz a szabad mozgás és tartózkodás jogával, vagy pedig huzamos tartózkodási jogosultsággal, illetve tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

[41] Abban a tekintetben egyértelmű mind a szakirodalom, mind a gyakorlat, hogy „a gyülekezési szabadság védelmi jellege miatt közjogi jogi személyeket nem illethet meg”,^[62] így nem esnek a gyülekezési jog védelmi körébe az állami, önkormányzati rendezvények akkor sem, ha azokon közügyekkel, politikai kérdésekkel kapcsolatos beszédek, véleménynyilvánítások hangzanak el. (->[az alapjogi jogalanyiság](#))

[42] A [Gyvtv.](#) fent hivatkozott [3. §-a](#) olyanok számára biztosítja a szervezés jogát, akik jogi státuszuk tekintetében szorosan kötődnek Magyarországhoz (vagy olyan jogi személyek számára, amelyek vezető tisztségviselői esetében fennáll ez a kötődés). Azzal a kérdéssel, hogy ez a fajta kötelék megkövetelhető-e ahhoz, hogy valaki a szervezés jogának alanya legyen, már az [55/2001. \(XI. 29.\) AB határozat](#) is foglalkozott (ebben az időben a megkötés még szigorúbb volt, ugyanis csak magyar állampolgár léphetett fel szervezőként). Az Alkotmánybíróság szerint ezt a feltételt alkotmányosan indokoltá tette, hogy „a rendezvény szervezője csak a magyarországi viszonyokban járatos, azokban eligazodni képes olyan személy legyen, aki a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatban a Gyt. által a szervező részére biztosított jogoknak, illetőleg a reá rótt kötelezettségeknek – például a károkozásért fennálló felelősségének – az országban való fizikai jelenléte folytán is eleget tud tenni.” Kukorelli István és a hozzá csatlakozó három alkotmánybíró a határozathoz fűzött különvéleményben bírálta ezt a megközelítést, jelezve: ezek az érvek „nem támasztják alá a gyülekezési törvény [...] alapvető jogot korlátozó rendelkezését”, amely aránytalan az elérni kívánt célokhoz képest.

Nyílt és demokratikus társadalomban a gazdasági élethez hasonlóan a »vélemények piacán« sem korlátozható indokolatlanul a külföldiek jelenléte.^[63]

[43] Éppen a fent hivatkozott *Cissé* ügy kínál arra példát, hogy milyen esetekben lehet különösen problematikus a külföldiek gyülekezési jogának ilyen korlátozása, hiszen ott a panasszal érintett és a gyülekezési jog védelme alá eső tiltakozás tárgya pontosan a demonstrálók idegenrendészeti státuszának, a franciaországi tartózkodásuk jogszerűvé tételének kilátástalansága volt.

Természetesen felvethető, hogy egy szervezés jogával bíró személy megkeresésével kikerülhető a korlátozás, ez azonban az elvi problémára nem jelent megoldást, különös tekintettel a vonatkozó nemzetközi követelményekre. Az EBESZ Irányelvek ugyanis kifejezetten kimondják, hogy a gyülekezési szabadság biztosítása körében tilos az egyénekkal vagy csoportokkal szembeni hátrányos megkülönböztetés, így

a gyülekezések megszervezésének és az azokban való részvételnek a jogát [...] állampolgároknak és állampolgársággal nem rendelkezőknek (ideértve a hontalanokat, menekülteket, külföldi állampolgárokat, menedékkérőket, migrációs céllal érkezőket és turistákat is) egyaránt biztosítani kell.^[64]

A 37. számú Általános kommentár is egyértelműen fogalmaz ebben a kérdésben:

Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez: úgy az állampolgároknak, mint az állampolgársággal nem rendelkezőknek. Gyakorolhatják [e jogot] például külföldi állampolgárok, (tartózkodási jogcímmel rendelkező vagy nem rendelkező) migránsok, menedékkérők, menekültek, vagy hontalan személyek.^[65]

Ennek ellenére a *Gytv.* megtartotta a korábbi megoldást, amely a szervezés jogát jelentősen korlátozza a külföldiek tekintetében, és a törvény indokolása nem is tartalmaz olyan magyarázatot, amelyből kitűnne, hogy a jogosult kör bővítése egyáltalán felmerült-e ebben a kontextusban.

1.4. A gyülekezési jog címzettje

[44] Az állam mint a gyülekezési jog címzettje a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos kötelezettségeit azon különböző szervein – a magyar kontextusban elsősorban a jogalkotó szerveken, a rendőrségen, valamint a bíróságokon – keresztül teljesíti, amelyekre a gyülekezési jog megfelelő érvényesülésének követelménye feladatokat ró.

[45] A gyülekezési jog klasszikus védelmi jog, amely elsődlegesen negatív tevékenységre, a „beavatkozástól való tartózkodásra”^[66] kötelezi az államot; arra, hogy ne akadályozza meg az emberek, illetve meghatározott csoportjaik cselekvését, azaz a szabad gyülekezést. Ugyanakkor abból adódóan, hogy a gyülekezési szabadság alapvető funkciójánál és jellegénél, tehát a gyakran ellentmondásos vélemények fizikailag is manifesztálódó megjelenítésénél és a közterületek kiterjedt használatánál fogva sokszor jár konfliktusokkal és mások jogainak és szabadságainak szükségszerű korlátozásával, a gyülekezési jog esetében kiemelten fontos, hogy az állami szervek ne csupán tartózkodjanak a gyülekezési szabadságba való beavatkozástól, hanem gondoskodjanak a gyülekezési jog megfelelő érvényesüléséhez szükséges feltételekről, azaz teljesítsék a gyülekezési joggal összefüggő pozitív kötelezettségeiket is. (->az alapjogok védelme)

[46] Nem véletlen, hogy az ilyen állami kötelezettségekkel kapcsolatban talán leggyakrabban idézett EJB- ítélet éppen egy gyülekezési jogi tárgyú ügyben született. A *Plattform „Ärzte für das Leben” kontra Austria* ügyben az EJB a kérelmezők azon panaszával kapcsolatban, hogy az abortusz betiltásáért tartott demonstrációjukat az ellentüntetők fellépése megzavarta, kimondta: „a gyülekezés valódi, hatékony szabadsága nem korlátozható az állam oldalán arra a kötelezettségre, hogy tartózkodjon a beavatkozástól: [a jog ilyen] tisztán negatív felfogása nem lenne összeegyeztethető a 11. cikk céljával és irányával. Hasonlóan a 8. cikkhez, alkalmanként a 11. cikk is megköveteli, hogy szükség esetén [az állam] pozitív intézkedéseket hozzon a magányszemélyek közötti viszonyokban is [...]”^[67]

[47] Az államot mint a gyülekezési jog címzettjét terhelő pozitív kötelezettségekre alább térünk ki, míg a negatív kötelezettségek, a beavatkozástól való tartózkodás legfontosabb kérdéseit a következő pontban, a gyülekezési jog korlátozásának körében tárgyaljuk.

1.4.1. Pozitív állami kötelezettségek a gyülekezési joggal kapcsolatban

[48] A releváns nemzetközi jogi sztenderdek nagy hangsúlyt helyeznek a gyülekezési joggal

kapcsolatos pozitív állami kötelezettségekre. (->az [alapjogok védelme](#)) Az EJEB esetjogán túl (amelynek fontos eleme a fent említett *Plattform „Ärzte für das Leben”* ítélet), a 37. számú Általános kommentár is rögzíti, hogy

a békés gyülekezés szabadságának tiszteletben tartására és biztosítására vonatkozó kötelezettség negatív és pozitív kötelezettségeket ró az Államokra a gyülekezés előtt, alatt és után is,^[68]

az EBESZ Irányelvekben pedig külön elvként jelenik meg

[az] [á]llam pozitív kötelezettsége a békés gyülekezés előmozdítására és védelmére”, amelynek értelmében „az állam elsődleges felelőssége olyan mechanizmusok és eljárások létrehozása, amelyek biztosítják, hogy a [gyülekezési] szabadság a gyakorlatban is hatékonyan érvényesüljön.

[49] Az [55/2001. \(XI. 29.\) AB határozatban](#) az az Alkotmánybíróság is egyértelművé tette, hogy

a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul. Más szóval az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a gyülekezési jog érvényesülésének biztosítása érdekében.

Az állam pozitív kötelezettségei legtöbbször ebben az összefüggésben – azaz a gyülekezés során kifejteti kívánt vélemények ellenzőivel szembeni védelemmel kapcsolatban – jelennek meg a gyakorlatban, azonban fontos aspektusa a kérdésnek a megfelelő jogszabályi és intézményi feltételrendszer megteremtése is. Egyes jogirodalmi álláspontok szerint az állam pozitív kötelezettsége „értelemszerűen egyfelől jogalkotási feladatot jelent, azonban mennyiségében és jelentőségében is kiemelkedő az egyedi jogalkalmazási aktusok súlya”.^[69] Ám a megfelelő és az aktuális társadalmi kontextus kihívásait hatékonyan kezelő, a gyülekezési jog gyakorlását megkönnyítő normatív keretek valójában *conditio sine qua non*-ját jelentik az alapjogi szempontokat kellően figyelembe vevő hatósági gyakorlatnak, így a jogi szabályozás jelentősége nem tekinthető másodlagosnak a jogalkalmazáshoz képest.

[50] Ezt a magyar gyakorlatban a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (régi Gytv.) alkalmazásával kapcsolatos jogértelmezési problémák is megmutatták. Míg az elfogadását követő években a régi gyülekezési törvény alapvetően megfelelően betöltötte a funkcióját, a 2006-os tiltakozásokat követő időszakban már nem bizonyult alkalmasnak a gyülekezésekkel kapcsolatban felmerült olyan újkeletű problémák és konfliktusok hatékony kezelésére, mint például a versengő rendezvények, ellentüntetések, spontán demonstrációk, vagy a valószínűsíthetően rendzavaráshoz vezető gyülekezések. Ennek eredményeként a Kúria joggyakorlatelemző csoportja 2015-ben, azaz a jogszabály hatálybalépést követő 26. évben, de a 2006-os tiltakozások után is majd egy évtizeddel azt a következtetést volt kénytelen levonni, hogy „[a] joggyakorlat-elemző csoport látókörébe került bírói határozatok nem mutattak egységes képet. [...]zokból éppen a jogértelmezési útkeresés tűnik ki. Nem állítható tehát, hogy a »világos és bőséges« bírói gyakorlatból a gyülekezéshez fűződő alapjog korlátozásának egységes és következetes szabályrendje körvonalazódott volna az elmúlt időszakban”.^[70]

[51] [13/2016. \(VII. 18.\) AB határozatában](#) az Alkotmánybíróság is arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó nem adott megfelelő eszközöket a jogalkalmazó kezébe a gyülekezési jog és a

magánszférához való jog összeütközésének feloldására: „a jogrendszerben jelenleg nincs olyan megfelelő szabályozás, ami meghatározza a rendőrség számára a gyülekezési jog alapján szervezett rendezvények esetében a békés gyülekezéshez való alapjog és más alapvető jog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit [...]. [...A] jelen ügyben megvalósuló alapjog korlátozó jogalkalmazói gyakorlat elsődleges oka a törvényi szintű garanciális szabályozás hiánya, amely nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazásának a lehetőségét.”^[71]

[52] A fent hivatkozott nemzetközi sztenderdek is kitérnek a gyülekezési jog normatív kereteivel szemben támasztott követelményekre, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága például felhívja rá a figyelmet, hogy az államoknak – pozitív kötelezettségeik körében – olyan „környezetet kell teremteniük, amely előmozdítja a békés gyülekezés jogának gyakorlását”, továbbá „olyan jogi és intézményi kereteket kell létrehozniuk, amelyek között e jog hatékonyan gyakorolható”,^[72] míg az EBESZ Irányelvek azt hangsúlyozzák, hogy a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos pozitív állami kötelezettségeknek kifejezetten meg kell jelenniük a gyülekezésekre és a rendvédelmi szervekre vonatkozó jogszabályokban.^[73]

[53] A gyakorlatban azonban valóban nem a megfelelő jogi és intézményi keretrendszer megteremtésének problémaköre merül fel leggyakrabban a pozitív állami kötelezettségek kérdésével összefüggésben, hanem az a követelmény, hogy az állami szervek a gyülekezési jogukat gyakorlókat a velük ellentétes vagy akár ellenséges nézeteket vallókkal szemben is megvédjék.

[54] Ez megjelenik mind a 37. számú Általános kommentárban, amely emlékeztet, a gyülekezőket nemcsak a társadalomnak a demonstrálókkal ellentétes érzelmű tagjaival és az ellentüntetőkkel, hanem adott esetben a magán biztonsági szolgálatokkal szemben is meg kell védenie az államnak, mind az EBESZ Irányelvekben, amelyek részletesen foglalkoznak az állam pozitív kötelezettségének ezen aspektusával. Az EBESZ Irányelvekben szereplő megfontolások közül kiemelést érdemel az a gondolat, amely szerint az államnak a békés gyülekezések védelmére vonatkozó kötelezettsége különös jelentőséget kap, amikor a gyülekezési jogukat gyakorló személyek népszerűtlen, ellenséges reakciók kiváltását valószínűsítő véleményeket kívánnak megjeleníteni. Az EBESZ Irányelvek arra is figyelmeztetnek, hogy ilyenkor az ellenzők részéről várható, potenciálisan bekövetkező, a békés gyülekezőkre irányuló támadó, rendzavaró magatartások nem szolgálhatnak a gyülekezési jog korlátozásának indokául.^[74]

[55] A fokozott védelem e szempontja az EJEB esetjogában is megjelenik. A *Bączkowski és Mások kontra Lengyelország* ügyben (amely egy 2005. júniusi, a szexuális, nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek, valamint a nők diszkriminációja ellen Varsóban meghirdetett vonulós demonstráció megtiltása miatt benyújtott panasz nyomán indult) az EJEB hangsúlyozta, hogy a kisebbségekhez tartozó, a társadalom jelentős része által ellentétes nézeteket valló személyek esetében kiemelt jelentősége van az állam intézményvédelmi kötelezettségének, mivel ezen csoportok tagjai az átlagosnál nagyobb mértékben vannak kitéve a viktimizáció veszélyének.^[75] A szexuális kisebbségek jogai mellett szervezett gyűlések kapcsán az EJEB rögzítette azt is, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége keretében a hatóságoknak minden rendelkezésre álló eszközt igénybe kell venniük a gyülekezők jogainak védelme érdekében, ideértve a gyűlést megelőző időszakban kiadott közleményeket is, amelyek egyértelműen és határozottan fogalmazzák meg a tolerancia követelményét és figyelmeztetik a potenciális rendzavarókat magatartásuk lehetséges követelményeire. Egy georgiai ügyben például az EJEB szerint a kérelmezők gyülekezési jogának megsértését eredményezte, hogy a rendőrség nem tett megfelelő előkészületeket egy LMBT szervezet által a homofóbia elleni nemzetközi nap alkalmából szervezett demonstráció biztosítására, noha a szervezők megfelelő időben bejelentették a rendezvényt, a rendőrségnek pedig tisztában kellett lennie azzal, hogy a georgiai társadalomban számottevő a szexuális kisebbségekkel szembeni ellenségesség mértéke.^[76]

[56] A népszerűtlen vélemények megjelenítésének biztosítására vonatkozó állami kötelezettség különös jelentőségét a gyülekezési szabadságnak a demokratikus berendezkedést stabilizáló kisebbségvédelmi funkciója adja.

A többségi elv alapján hozott döntések csak akkor tekinthetők legitimnek, ha a kisebbség számára is igazolhatók. Egy döntés elfogadottságát az határozza meg, hogy a kisebbség megfelelően volt-e képes befolyásolni a véleményalkotást és az akaratképzést,

márpedig két választás között a gyülekezési jog gyakorlása az egyike a törvényhozási többség befolyásolására nyitva álló igen kevés lehetőségnek. A kisebbséghez tartozók

e jog gyakorlásának segítségével hívhatják fel a figyelmet a valóban képviselőre méltó alapvető érdekekre, ilyen esetben e szabadságnak egyfajta stabilizáló funkciója is van: feltárja a politikai közösség integrációs hiányosságait, lehetővé téve ezzel a nyilvános politika korrekcióját.^[77]

[57] Különös nehézséget okozhat a pozitív állami kötelezettségek teljesítése akkor, amikor valamely gyülekezéssel és a vele szemben szervezett ellentüntetéssel kapcsolatban egyszerre kell biztosítani a megfelelő védelmet és a gyülekezési szabadság hatékony érvényesülését. Amint azt az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában kifejtette,

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. Különösen a gyülekezési jog esetében az államnak a harmadik személyek behatásai elleni védelmi kötelezettségének is eleget kell tennie (ld. ellentüntetések). Ezekben az esetekben, amelyekben az alapjog két jogosultja áll egymással szemben, a kettőjük közötti konfliktusban az állam közvetítő szerepet tölt be.

[58] Az EBESZ Irányelvek hangsúlyozzák: a gyülekezési jog kiterjed arra, hogy azok, akik egy demonstráció során kinyilvánított véleménnyel nem értenek egyet, ennek ellentüntetés tartásával adjanak hangot. Ilyenkor a két gyülekezés tér- és időbeli egybeesése általában lényeges eleme az ellentüntetés által kinyilvánítani kívánt véleménynek, ezért az állam az intézményvédelmi kötelezettségének keretei között köteles megtenni a szükséges intézkedéseket (például megfelelő rendőri erő rendelkezésre bocsátását) ahhoz, hogy mindkét rendezvény megtartható legyen, mégpedig lehetőség szerint „látó- és hallótávolságon” belül, ugyanis ily módon érvényesül a gyülekezési jog kommunikációs funkciója.^[78]

[59] Az ellentüntetések és az ezek kapcsán felmerülő pozitív állami kötelezettségek kérdésével az EJEB is többször foglalkozott, így például a *Fáber kontra Magyarország* ügyben, ahol a panasz tárgya az volt, hogy a kérelmezőt, aki a Magyar Szocialista Párt rasszizmus és gyűlölet ellen tiltakozó tüntetésével egy időben és helyszínen, a tüntetéssel való egyet nem értés kifejezése céljából összegyűlő Jobbik-szimpatizánsok között állva egy Árpád-sávós zászlót tartott fel, a rendőrség előállította és megbírságolta, miután nem tett eleget annak a felszólításnak, hogy tegye el a zászlót, vagy hagyja el a helyszínt. Az EJEB kimondta:

az államnak eleget kell tennie azon pozitív kötelezettségének, hogy mindkét demonstráló csoport gyülekezési jogát védelemben részesítse, és meg kell találnia

azt a legkevésbé korlátozó eszközt, amely – elvileg – mindkét demonstráció megtartását lehetővé teszi.^[79]

[60] Az azonban egyértelmű – amint azt az EJEB a fent már hivatkozott *Plattform „Ärzte für das Leben”* ügyben is rögzítette –, hogy „az ellentüntetés joga nem terjed ki a gyülekezési jog gyakorlásának megakadályozására”.^[80] A hatóságoknak meg kell védeniük a gyülekezőket az ellentüntető erőszakos cselekményeivel és fizikai zaklatásával szemben, sőt, az ellentüntetőkről elhangzó gyűlöletbeszéddel kapcsolatban is meg kell tenniük a „megfelelő intézkedéseket”.^[81] Az EJEB szerint amennyiben fennáll a rendzavarás és erőszak veszélye, a tüntetés és az ellentüntetés biztosításának megtervezése során a hatóságok széles körű mérlegelési jogot élveznek, és figyelembe vehetik a korábbi hasonló rendezvények során bekövetkezett erőszakot, valamint az ellentüntetésnek a tüntetésre gyakorolt hatását, azonban a kockázat pusztá léte önmagában nem elegendő az ellentüntetés megtiltására: az ügy mérlegelése során a hatóságoknak konkrét értékelést kell készíteniük a zavarkeltés várható mértékéről ahhoz, hogy meghatározhassák az erőszakos incidensek veszélyének semlegesítéséhez szükséges intézkedéseket.^[82]

2. A gyülekezési jog korlátozása

[61] A gyülekezési jog a korlátozható alapjogok közé tartozik. Erre a magyar jogrendszerben az alapjogok korlátozására irányadó általános szabályok szerint kerülhet sor, amelyeket az [Alaptörvény I. cikk \(3\) bekezdése](#) tartalmaz, amely szerint

Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. (->[az alapjogok korlátozása](#))

[62] Figyelemmel arra, hogy a gyülekezési jog kommunikációs alapjog, korlátozására további követelményként vonatkozik a [30/1992. \(V. 26.\) AB határozat](#) kitétele, amely szerint

[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog [...] nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe [...] azzal jár, hogy [...] valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csak mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom) [...].^[83]

[63] Az Alaptörvény alapjogkorlátozásra vonatkozó normáihoz hasonló módon szabályozzák a gyülekezési jog korlátozhatóságát a legfontosabb nemzetközi alapjogi dokumentumok is. Az [EJEE 11. cikke](#) értelmében

a gyülekezési jog gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan

korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.

A [PPJE 21. cikke](#) gyakorlatilag ugyanígy szabályozza a kérdést (azonban nem határoz meg olyan hivatásrendi csoportokat, amelyek további mérlegelés nélkül kizárhatók a jog gyakorlásából). Bár a szövegezésből magából első pillantásra talán nem egyértelmű, a magyar alkotmányos mérce és az EJEE sztenderdek gyakorlatilag azonos feltételrendszert állítanak fel a jogkorlátozáshoz, mivel az EJEB esetjoga egyértelművé teszi, hogy valamely korlátozás akkor lehet szükséges egy demokratikus társadalomban (akkor felelhet meg valamely „nyomós társadalmi szükségletnek”), ha az EJEE-ben felsorolt és ekként legitimként elismert célok valamelyikének eléréséhez szükséges és az elérni kívánt céllal arányos.^[84]

[64] Az alábbiakban a gyülekezési jog korlátozásával kapcsolatban felmerülő legfontosabb kérdéseket tekintjük át.

2.1. A korlátozás törvényessége

[65] Mind az [Alaptörvény](#), mind a nemzetközi dokumentumok megkövetelik, hogy a gyülekezési jog korlátozására törvényben kerüljön sor. (->[az alapjogok korlátozása](#)) Az EJEB több döntésében is egyértelművé tette, hogy a törvényesség követelményének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a kérdéses norma formailag megfelelő (azaz az arra hatáskörrel rendelkező jogalkotó hozza formálisan szabályszerű eljárás keretében), hanem az is szükséges, hogy az EJEB gyakorlatában a „törvénnyel” szemben támasztott minimális követelményeknek megfeleljen. A *Beyeler kontra Olaszország* ügyben az EJEB e tekintetben kimondta:

A törvényesség elve [...] megköveteli, hogy a belső jog alkalmazandó rendelkezései kellőképpen megismerhetők, pontosak és előre láthatók legyenek.^[85]

[66] A gyülekezési jog kontextusában a „törvényesség” sérelmére az EJEB például a *Mkrtyan kontra Örményország* ügyben hivatkozott, amelyben az volt a panasz tárgya, hogy a kérelmezőt előállították és megbírságotlák amiatt, hogy egy bejelentett gyülekezés végén arra hívta fel a résztvevőket, hogy a hagyják el a bejelentett helyszínt és vonuljanak a parlament épülete elé. Az örmény hatóságok az Örményország megalakulása előtti szovjet törvényekre hivatkoztak az eljárás és a szankció alapjaként, az EJEB azonban rámutatott: a panasz tárgyává tett események idején nem volt hatályban olyan örmény jogszabály, amely a közterületi gyülekezéseket szabályozta, sem pedig olyan, amely kellő egyértelműséggel kimondta volna a korábban hatályban volt szovjet törvények további alkalmazhatóságát, és e tekintetben bírói esetjog sem állt rendelkezésre. Az EJEB ezért arra a következtetésre jutott, hogy az előre láthatóság és pontosság követelményének sérelme miatt a jogkorlátozás nem tekinthető „törvényben meghatározottnak”, így a legitim cél vizsgálatát, valamint a szükségesség és arányosság tesztjének elvégzését már nem is találta szükségesnek.^[86]

[67] A gyülekezési jog korlátozásának ilyen értelemben vett „törvényességét” az [Alaptörvény](#) is előírja, sajnálatos módon azonban a magyar Alkotmánybíróság ennek a követelménynek nem szerez olyan konzisztens módon érvényt, mint az EJEB. Példa erre a fent már hivatkozott [13/2016. \(VII. 18.\) AB határozat](#), amelynek panaszosa egy adott napra több helyszínre jelentett be demonstrációt, egyebek mellett a miniszterelnöki rezidencia elé is. A rendőrség ezt a gyülekezést mások jogainak és szabadságának sérelmére hivatkozva megtiltotta, noha a [régii Gytv. 8. §-a](#) (amely taxatív felsorolta a tiltás lehetséges eseteit) ebből az okból nem tette volna lehetővé a

rendezvény előzetes tiltását. Az Alkotmánybíróság érzékelte, hogy hiányzott a jogkorlátozás törvényi alapja,^[87] azonban arra a nehezen tartható évrre hivatkozva, hogy az általa bejelentett demonstrációk nagy részét a panaszos egyébként megtarthatta (és így „összességében nem sérült aránytalan mértékben a [...] békés gyülekezéshez való joga”^[88]), elutasította az alkotmányjogi panaszt. Különvéleményében Stumpf István mondta ki, hogy

a bejelentett rendezvény jogalap nélküli megtiltása sérti a békés gyülekezéshez való jogot. Ellentétes az Alaptörvénnyel, hogy a rendőrség, majd a bíróság kiterjesztő jogértelmezéssel bővítette a gyülekezések előzetes tiltásának tételesen felsorolt törvényi indokait [...]. Az adott helyszínekre tervezett rendezvényeknek a tiltási indokok kitágításával történő előzetes megtiltása a békés gyülekezéshez való jog súlyos sérelmét jelentette.^[89]

2.2. A bejelentési kötelezettség, mint a gyülekezési jog korlátja

[68] A gyülekezési jog jogszerű korlátozásai többféleképpen csoportosíthatók. (->[az alapjogok korlátozása](#)) Az egyik lehetséges kategorizáció alapja, hogy a korlátozás a demonstráció mely fázisára és a gyülekezési jog mely alanyára vonatkozik.^[90] Eszerint megkülönböztethetők a gyülekezések előkészítésére vonatkozó korlátozások, amelyek címzettje elsősorban a szervező, valamint azok a korlátozások, amelyeket a hatóságok a gyülekezés lefolyásával kapcsolatban érvényesítenek, leggyakrabban a résztvevőkkel szemben. Az első csoportba tartozik a gyülekezés előzetes bejelentésének kötelezettsége, valamint (szélsőséges esetben) a gyülekezés megtiltása, míg a második csoportba sorolható a gyülekezés lefolyásának rendészeti korlátozása, végső esetben a gyülekezés hatósági erővel való feloszlata, vagy a résztvevőkkel szembeni szankciók alkalmazása.

[69] A gyülekezési jog sajátos közterületi, fizikai dimenziójából következik, hogy gyakorlása érintheti mások jogait, jogos érdekeit, vagy járhat egyes alkotmányos értékek (például a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek^[91]) bizonyos fokú sérelmével. Emellett a gyülekezés során gyakran olyan ellentmondásos vélemények jutnak kifejezésre, amelyek a társadalom más állásponton lévő tagjaiból különböző intenzitású reakciókat válthatnak ki (ideértve az ellentüntetést, de akár a demonstráció megzavarására tett erőszakos kísérleteket is). A fent részletesen ismertetett pozitív állami kötelezettségek fényében mindez azt jelenti, hogy a hatóságoknak fel kell készülniük a versengő jogok és érdekek megfelelő biztosítására, a felmerülő – közlekedési, tömegkezelési, adott esetben közbiztonsági – kockázatok kiküszöbölésére, illetve csökkentésére.

[70] Az EBESZ Irányelvek szerint

- „nem szükségszerű, hogy [...] a részes államok jogrendje megkövetelje a gyülekezésekre vonatkozó előzetes bejelentést” és
- „egy nyitott társadalomban a gyülekezések számos formája nem indokolja a hatósági szabályozást”, továbbá
- vannak olyan államok, ahol viszonylag nagy létszámú rendezvényeket is meg lehet tartani előzetes bejelentés nélkül.^[92]

Mégis, amint azt az EJEB is kimondta: a fenti megfontolásokra és a hatóságoknak a gyülekezésekkel kapcsolatos kötelezettségeire tekintettel, „a versengő érdekek közötti egyensúlyozás céljából a [gyülekezést] megelőző igazgatási eljárások általános gyakorlatként jelennek meg az [EJEE-ben] részes államokban [...]”, és az EJEB szerint ezek a követelmények nem is sértik az [EJEE 11. cikkét](#) mindaddig, „amíg nem jelentik a békés gyülekezés szabadságának rejtett akadályait [...]”.^[93]

[71] Ennek a követelménynek az érvényesüléséhez elengedhetetlen, hogy a bejelentési eljárás ingyenes, egyszerű, átlátható és kellően gyors legyen, és ne rójon olyan terhet a szervezőkre, amely nem áll arányban a bejelenteni kívánt gyülekezés várható közrendi, közbiztonsági hatásaival.^[94] A

bejelentési kötelezettség akkor is a békés gyülekezés (rejtett) akadály lehet, ha indokolatlanul hosszú az a tartam, amelyet a szabályozás a gyülekezés tervezett időpontja és a legkésőbbi bejelentési időpont között megkövetel. Az EBESZ Irányelvek szerint ez általában legfeljebb néhány nap lehet, ugyanakkor elégségesnek kell lennie ahhoz, hogy a gyülekezési hatóság mérlegelhesse a bejelentést, a közrendért felelős szervek megtegyék a gyűlés biztosítását szolgáló intézkedéseket (például rendőri erők rendelkezésre bocsátása, útlezárások), és – amennyiben szükséges – a szervező időben és hatékonyan élhessen a jogorvoslati jogával, amennyiben a gyülekezési hatóság a rendezvényt megtiltja, vagy egyéb módon korlátozza a rendezvényt.^[95] A gyülekezés legkorábbi bejelentésének előírásával kapcsolatban az EBESZ Irányelvek azt az álláspontot képviselik, hogy egy ilyen jellegű határidő legfeljebb indikatív lehet,^[96] ugyanakkor – éppen a pozitív állami kötelezettségre és az állami szervek ezzel kapcsolatos feladataira tekintettel – indokolható az a magyar szabályozás, amely szerint a közterületi gyűlés annak tervezett időpontja előtt legfeljebb három hónappal jelenthető be az illetékes rendőrkapitányságnak,^[97] hiszen a szükséges hatósági intézkedések megtételéhez elengedhetetlen a gyülekezés fizikai és társadalmi kontextusának mérlegelése, amely ennél hosszabb időtáv esetén nem biztos, hogy kellő megalapozottsággal elvégezhető.

2.2.1. A bejelentés elmaradásának következményei

[72] A bejelentés mint gyülekezési jogi korlát szempontjából különös jelentőséggel bír, hogy a bejelentés elmaradásának, vagy nem szabályszerű megtételének milyen következményei vannak. A nemzetközi emberi jogi döntéshozó fórumok következetes gyakorlata szerint önmagában a bejelentés elmulasztása nem alapozhatja meg a gyülekezés mérlegelést nem tűrő, azonnali hatósági feloszlását. Az *Oya Ataman kontra Törökország* ügyben például körülbelül ötven fő tartott egy forgalmas közterületen bejelentés nélküli tiltakozást a török kormány börtönépítési tervei ellen, noha a hatályos szabályok értelmében a demonstrációt a tervezett időpont előtt 72 órával be kellett volna jelenteniük a hatóságoknak. A török rendőrség többször felszólította a gyülekezőket a tüntetés abbahagyására, majd a gyűlést annak kezdete után fél órával könnygáz bevetésével feloszlatta és közel negyven tüntetőt előállított.

[73] Az EJEB ebben az ügyben is leszögezte, hogy a bejelentési kötelezettség általában a gyülekezési szabadság indokolható és arányos korlátozását jelenti, és hogy a gyülekezések szervezőinek „a demokratikus folyamat résztvevőiként e folyamat iránt, a vonatkozó szabályok betartásával, tiszteletet kell tanúsítaniuk”.^[98] Az EJEB azt is megállapította (és ezt a kérelmezők sem vitatták), hogy a konkrét gyülekezés a bejelentés elmaradása miatt jogszerűtlen volt, mégis arra a következtetésre jutott, hogy a török hatóságok fellépése sértette a panaszosok gyülekezési szabadságát, mivel „nincs arra vonatkozó bizonyíték, hogy a kérdéses csoport – a közlekedés akadályozásán túlmenően – veszélyt jelentett volna a közrendre”, és

amennyiben a tüntetők nem vesznek részt erőszakos cselekményekben, a hatóságoknak bizonyos fokú türelmet kell tanúsítaniuk a békés gyülekezések iránt annak érdekében, hogy az [Egyezmény 11. cikkében](#) biztosított gyülekezési szabadságot ne fosszák meg a lényegi tartalmától.^[99]

E vonatkozásban az EJEB a hatósági tolerancia hiánya feletti megütközésének adott hangot, és megállapította, hogy a rendőrségi fellépés aránytalan volt, és szükségtelen a „zavargás megakadályozása”, mint legitim egyezményes korlátozási ok szempontjából.^[100]

[74] Érdemes ezt a döntést összevetni a fent ismertetett *Molnár Éva kontra Magyarország* ítélettel, ahol viszont az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy a kötelező jogszabályi bejelentés elmulasztásával megtartott Kossuth téri demonstráció feloszlátása nem volt egyezményesértő. A két tényállás között lényeges különbség volt az alapjogi értékelés szempontjából, hogy a *Molnár*

ügyben a rendőrég csak nyolc óra elteltével vetett véget a gyülekezésnek, így a résztvevőknek kellő idejük volt álláspontjuk megjelenítésére, ráadásul, szemben az *Oya Atama* ügygel, az oszlatás során a magyar hatóságok nem alkalmaztak kényszerítő eszközöket, és a résztvevők előállítására, illetve szankcionálására sem került sor.

[75] A bejelentés elmulasztásának jogkövetkezményeivel kapcsolatos magyar szabályozás fokozatosan közelített a nemzetközi joggyakorlatban kibontott sztenderdekhez. A régi Gytv. eredeti szövege még úgy rendelkezett, hogy a rendőrég mérlegelés nélkül köteles felosztatni azt a bejelentéshez kötött rendezvényt, amelyet bejelentés nélkül tartanak meg, ami utóbb kiegészült azzal a szabállyal, hogy ugyanilyen oszlatási kötelezettsége áll be a rendőrségnek akkor, ha egy rendezvényt a bejelentettől eltérő időben, helyen vagy útvonalon tartanak meg.^[101] Ezt a szabályozást az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat még alkotmányosának értékelte azon az alapon, hogy a bejelentés elmulasztása megfosztja a hatóságot annak mérlegelésétől, hogy a tervezett rendezvény nem valósítja-e meg valamelyik előzetes tiltási okot, „az pedig, ha a rendezvényt a bejelentésben foglaltaktól eltérő időben, helyen, útvonalon tarthatnák meg minden következmény nélkül, értelmetlenné tenné a bejelentési kötelezettség előírását, illetőleg lehetőséget teremtene a gyülekezési jog visszaélésszerű gyakorlására”.^[102]

[76] A gyülekezési jog bővülő gyakorlata és az abban jelentkező anomáliák azonban megmutatták ennek a merev felfogásnak a tarthatatlanságát (ebből a szempontból különös jelentőséggel bírt az EJB *Bukta kontra Magyarország* ügyben hozott ítélete,^[103] amellyel az alábbi, 2.2.2. rész foglalkozik behatóbban), így a következő nagy, 2008-as gyülekezési jogi határozatában az Alkotmánybíróság már úgy foglalt állást, hogy „a békés gyülekezések kötelező felosztatása olyan esetekben, amikor a résztvevők nem tanúsítanak jogsértő vagy közrendbe ütköző magatartást, az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert békés gyülekezéshez való jog aránytalan korlátozásának minősül”. A testület ezért a rendezvénynek a bejelentés elmulasztására, illetve a rendezvény bejelentéstől eltérő megtartására alapuló kötelező felosztatását előíró rendelkezéseket megsemmisítette, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „az előírt bejelentés elmulasztása törvénysértés, amelyhez hátrányos jogkövetkezmények kapcsolódhatnak. A rendezvény szervezőjének mulasztása azonban nem járhat minden esetben azzal a következménnyel, hogy a rendőrség – további feltételek nélkül – felosztatja a rendezvényt, amelynek résztvevői nem követtek el jogsértést.”^[104]

[77] A magyar gyülekezési jog 2018-as reformja során megalkotott jogszabályok ebben a szellemben kezelik a bejelentés elmaradásának kérdését. A Gytv. 18. §-ának értelmében a rendőrség csak akkor köteles mérlegelés nélkül felosztatni egy gyűlést, ha eleve a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de erre a bejelentés elmaradása miatt nem kerülhetett sor, vagy ha a rendezvényt a tudomásul vett bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye. Ugyanakkor a szervező felelősségre vonható a bejelentés elmulasztásáért, vagy nem megfelelő teljesítéséért, ugyanis szabálysértést követ el, aki bejelentési kötelezettség alá eső gyűlést bejelentési kötelezettsége elmulasztásával szervez, vagy a tudomásul vett bejelentésben megjelölttől eltérő helyszínre, útvonalra vagy időpontra szervezi a rendezvényt, vagy a résztvevőket a bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól vagy időponttól való eltérésre hívja fel, és ugyanígy az is, aki a bejelentést az irányadó határidő megsértésével teszi meg.^[105] Ezzel szemben a résztvevő csak abban az esetben vonható felelősségre (szintén szabálysértés miatt), ha megtiltott rendezvényen vesz részt, azaz a bejelentési kötelezettség elmulasztásával összefüggésben a résztvevőknek alapvetően nem kell joghátrányoktól tartaniuk.

[78] Bár a jelenlegi magyar szabályozási környezet sokkal közelebb áll a nemzetközi elvárásokhoz, mint a korábbi, fontos jelezni, hogy a bejelentési kötelezettségét nem vagy nem megfelelően teljesítő szervező szankcionálása is emberi jogi egyezménybe ütközőnek minősülhet, amennyiben nincs tekintettel az ügy valamennyi körülményére és az arányosság követelményére. Az *Elena Popova kontra Orosz Köztársaság* ügy^[106] panaszosát azért vonták eljárás alá, mert a gyanú szerint

bejelentés nélküli közterületi demonstrációt szervezett Szentpéterváron, a résztvevőket kormányellenes jelszavak skandalására, az arra járókat pedig a tüntetéshez való csatlakozásra buzdítva. Miután a tüntetők a rendőrség felszólítása ellenére nem hagyták abba a demonstrációt, többüket őrizetbe vették és bíróság elé állították. A panaszosra ezer rubel közigazgatási bírságot szabott ki a bíróság, mert megsértette a gyülekezésekre vonatkozó jogszabály azon rendelkezését, amely szerint a gyűléseket legalább tíz nappal a tervezett időpontjuk előtt be kell jelenteni. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága elismerte, hogy a bejelentésre vonatkozó kötelezettség a [PPJE 21. cikke](#) által megengedhetőnek tekintett gyülekezési jogi korlátozások közé tartozik, azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel az orosz hatóságok nem adtak magyarázatot arra, hogy a panaszos magatartása szerintük miként szűnt meg békésnek lenni, vagy milyen módon zavarta meg a köznyugalmat (például az autóforgalom vagy a gyalogosközlekedés akadályozásával), ezért nem is tudták igazolni, hogy a panaszos előállítása és megbírságolása elkerülhetetlenül szükséges volt egy demokratikus társadalomban a PPJE által legitimként elfogadott jogkorlátozási célok valamelyikének érdekében, így tehát a panaszos gyülekezési szabadsága – a kétségtelenül bekövetkezett korlátozás jogszerűségének hiánya miatt – sérelmet szenvedett.^[107]

2.2.2. Kivételek a bejelentési kötelezettség alól

[79] Bár amint az a fentiekből kitűnik, a bejelentési kötelezettséget mind a magyar Alkotmánybíróság, mind pedig a mérvadó nemzetközi alapjogvédelmi fórumok elismerik a gyülekezési szabadság legitim korlátozásaként, a gyülekezési jog gyakorlatában számos példa van rá, hogy valamilyen okból nem várható el a bejelentés megtétele, vagy az egyébként irányadó bejelentési határidő megtartása, mert a bejelentési kötelezettség általános szabályok szerinti teljesítésének elvárása aránytalanul korlátozná, vagy teljesen kiüresítené a gyülekezési jogot. Erre való tekintettel rögzíti a 37. számú Általános kommentár, hogy nem követelhető meg a bejelentés azoknál a gyülekezéseknél, amelyeknél erre nincsen elégséges idő,^[108] az EBESZ Irányelvek szerint pedig a részes államok jogszabályainak vagy kifejezetten mentesíteni kell a szervezőket az ilyen demonstrációk bejelentése alól, vagy lehetővé kell tenniük, hogy a szervező az általános bejelentési határidőn túl éljen bejelentéssel (feltéve, hogy azt azonnal megteszi, amint az lehetségessé válik).^[109]

[80] A régi Gytv. azon szabálya miatt, amely a bejelentés elmulasztása esetén kötelezővé tette a gyülekezés feloszlátását, a magyar gyakorlat sokáig nem tudta kezelni az ilyen helyzeteket, ami az EJEB előtt a *Bukta kontra Magyarország* ügyben^[110] a magyar állam elmarasztalásához vezetett. Az ügy panaszosa az ellen kívánt tiltakozni, hogy a magyar miniszterelnök elfogadta a román miniszterelnök meghívását a román nemzet napjának alkalmából tartott 2002. december 1-jei fogadásra, amely nap az Erdély Romániához csatolását kimondó gyulafehérvári nemzetgyűlés évfordulója. Mivel azonban a magyar miniszterelnök erről szóló döntése kevesebb, mint 72 órával a fogadás időpontja előtt vált ismertté a nyilvánosság előtt, nem volt lehetőség a tüntetés szabályszerű bejelentésére. A rendőrség a 150 fős demonstrációt feloszlatta, a feloszlátás jogellenességének megállapítása érdekében benyújtott keresetet pedig a bíróság a bejelentési határidő meg nem tartására tekintettel elutasította. 2007-es ítéletében az EJEB kimondta, hogy

különleges körülmények között, amikor valamely politikai esemény demonstráció formáját öltő közvetlen reakciót tehet indokolttá, a politikai eseményt követő békés tüntetés feloszlátása pusztán a szükséges előzetes bejelentés hiánya miatt, ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a békés célú gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti.^[111]

Az EJEB ezután a fent már ismertetett *Molnár Éva kontra Magyarország* ügyben fogalmazta meg

általánosabb jelleggel, hogy

a spontán demonstráció tartásához fűződő jog” különleges körülmények között felülírhatja a nyilvános gyülekezés bejelentésének kötelezettségét, „ha egy aktuális eseményre való közvetlen reagálás demonstráció formájában válik szükségessé. A főszabálytól való ilyen eltérés különösen akkor lehet indokolt, ha a késedelem elavulttá [azaz a megkésettség okán irrelevánssá] tenné a reagálást.^[112]

[81] A *Bukta* ítélet meg is jelenik az Alkotmánybíróság nagy 2008-as gyülekezési jogi döntésében, amely (elsősorban a német alkotmánybíróság esetjogára támaszkodva) lényeges – és bizonyos esetekben a nemzetközi dokumentumokból is hiányzó – distinkciót tett a spontán és a gyors gyűlések között, ahol a spontán gyűlések „nem előre eltervezett és megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként” (éppen ezért bejelentésük nem lehetséges, és a bejelentés elmaradása ezért nem is szolgálhat a gyűlés felosztatásának okaként), míg a gyors gyűléseket „a rendezvényre okot adó esemény miatt rendkívül rövid időn belül lehet csak megtartani, mert a rendezvény későbbi megtartása értelmetlen volna”.^[113] A gyors gyűlések vonatkozásában az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként rögzítette, hogy

önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt.

A 2018-as kodifikációs folyamat során a jogalkotó az alkotmánybírósági határozat figyelembevételével szabályozta a problémakört, így a [Gytv. 10. § \(5\)](#), illetve [\(6\) bekezdése](#) értelmében

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)”, és nincs bejelentési kötelezettség, „ha a gyülekezés egy, azt közvetlenül megelőző indokból, tervezés és szervező nélkül alakul ki (spontán gyűlés).

[82] Ezzel összefüggésben merült fel az újabb keletű gyülekezési gyakorlatban az a kérdés, hogy tekinthető-e spontán vagy sürgős gyűlésnek, ha egy bejelentett gyülekezés végét követően a résztvevők egy csoportja másként – jellemzően új helyszínre vonulva – folytatja a véleménynyilvánítást. Az Alkotmánybíróság szerint

in abstracto nem zárható ki [...], hogy a bejelentett rendezvényt követő eseménysorozat újabb önálló gyűlésnek, illetve a gyülekezési jog hatálya alá tartozó spontán vagy gyors reagálású rendezvénynek minősüljön. [...] Önmagában az, hogy egy eseménysorozat résztvevői egy korábbi rendezvény résztvevői közül kerülnek ki, nem zárja ki azt, hogy utólag megvalósított cselekményük gyülekezésnek minősüljön, és önálló alkotmányos védelmet élvezzen.

Ennek megítélésakor ugyanakkor az eljáró hatóságoknak értékelniük kell, hogy „történt-e olyan

esemény, amely azonnali reakciót igényelt” a korábbi rendezvény résztvevőinek részéről,^[114] amivel kapcsolatban érdemes figyelembe venni az EJE fentebb ismertetett döntését a *Çiloğlu és Mások kontra Törökország*, miszerint a gyülekezési jog nem jelent egyúttal jogot a gyülekezés keretében megfogalmazott követelések teljesítésére is. A gyűlés ilyen értelemben vett eredménytelensége tehát nem tekinthető olyan fejleménynek, amely – önmagában – indokolja a spontán vagy sürgős gyűlés megtartását az általános szabályok szerint bejelentett gyűlés befejezését követően.

2.3. A gyülekezés megtiltása, a gyülekezés helyére, idejére és módjára vonatkozó korlátozások

[83] A gyülekezési jog legerősebb korlátozása a gyűlés előzetes megtiltása, ilyenkor ugyanis a vélemény semmilyen módon nem jelenik meg a nyilvánosságban, még olyan korlátozott ideig sem, mint adott esetben egy megkezdett, de felosztatott gyűlés esetén. Erre való tekintettel valamely gyűlés előzetes megtiltása csak rendkívül nyomós, kényszerítő ok esetében tekinthető a gyülekezési szabadság jogszerű korlátozásának.

[84] A *Christians against Racism and Fascism kontra Egyesült Királyság* ügyben (amelyben az Emberi Jogok Európai Bizottságához amiatt érkezett panasz, mert egy tervezett szélsőjobboldali demonstrációra tekintettel a rendőrség egész London területére kéthónapos gyülekezési tilalmat rendelt el, és erre az általános tiltásra tekintettel a panaszos – antirasszista – szervezet gyűlését sem lehetett megtartani), az Emberi Jogok Európai Bizottsága kimondta, hogy a gyülekezés teljes tilalmával járó hatósági intézkedés csak abban az esetben igazolható, „ha a közrend megsértésének olyan valós veszélye áll fent, amely más, kevésbé korlátozó eszközzel nem előzhető meg”, és az EJE 11. cikk (2) bekezdése értelmében

a jogkorlátozás csak akkor tekinthető szükségesnek, „ha az általános tilalom alá eső demonstrációkat érő hátrányoknál nyilvánvalóan nagyobb súlyuk van a tiltást megalapozó biztonsági megfontolásoknak, és ha nincs lehetőség arra, hogy a tiltás területi és időbeli hatókörének szűkítésével ezeket a hátrányokat mérsékeljék” a hatóságok.^[115]

[85] Hasonló megközelítés jelenik meg a 37. számú Általános kommentárban^[116] és az EBESZ Irányelvekben is.^[117] Ez utóbbiak az arányosság követelményének körében hangsúlyozzák, hogy a gyülekezési hatóságnak fel kell ismernie: nem csak a beavatkozástól való tartózkodás és a teljes tiltás közül választhat. E két végpont között ugyanis a lehetséges korlátozási formák széles spektruma húzódik, és ezek közül kell kiválasztani azt a legitim célhoz szorosan illeszkedő intézkedést, amely nélkül a korlátozás alapjául szolgáló lényeges érdek nem lenne érvényesíthető.^[118]

[86] A 2018-ban elfogadott *Gytv.* egyik lényeges pozitív újítása volt ennek a szemléletnek a kodifikálása. A régi *Gytv.* alapján a rendőrségnek mint gyülekezési hatóságnak nem állt rendelkezésére a tiltásnál enyhébb, a mindenféle megkötés nélküli tudomásulvételnél viszont nagyobb fokú korlátozást lehetővé tevő eszköz – legfeljebb a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) alapján, ami azonban számos problémát vetett fel, így például azt, hogy ezekre az intézkedésekre nem lehetett alkalmazni a *Gytv.* sajátos, a gyülekezési jogra specifikus és ekként megfelelően gyors jogorvoslati lehetőségeit. Ezzel szemben a jelenleg hatályos *Gytv.* 13. § (5) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy 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. Ezek a feltételek érinthetik a gyülekezés

- helyét (például azt, hogy a demonstrálók milyen távolságra közelíthetnek meg egy épületet),

- idejét (például azt, hogy legkésőbb mikor kell befejezni a tüntetést), vagy
- annak módját (például a használható hangosítás- és/vagy világítástechnika korlátait).

Fontos ugyanakkor, hogy a gyülekezési hatóság ne alkalmazzon ebben a körben rutinszerűen olyan korlátozásokat, amelyek „alapvetően átalakítják a gyűlés jellegét”.^[119]

[87] Meg kell említeni azonban azt is, hogy az új Gytv. lényegesen kiszélesítette a gyülekezések előzetes megtiltásának lehetőségeit a magyar jogban. A régi Gytv. alapján kizárólag két esetben volt lehetőség valamely bejelentett gyülekezés megtiltására: ha (i) rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy (ii) ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A rendőrségi és bírósági joggyakorlat számos módon próbálta az előzetes tiltási okok körét kibővíteni (így többek között alaptörvényi rendelkezésekre és nemzetközi szerződések szabályaira való közvetlen hivatkozással), azonban amint arra az Alkotmánybíróság fent már említett – és sok szempontból problematikus – 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában rámutatott, „a békés gyülekezéshez való joggal, mint alapjoggal összefüggő tiltó okot [...] törvényi szinten, a szükségességi és arányossági mércének megfelelően a jogalkotó jogosult meghatározni, ezek pedig a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján taxatív jelleggel a [Régi] Gytv. 8. § (1) bekezdésében található”,^[120] így jogalkalmazói jogértelmezéssel nem alkothatók újabb előzetes tiltási okok.

[88] A jogalkotó a Gytv. megalkotásakor erre a döntésre is tekintettel jelentősen bővítette a tiltási okok körét. A jelenlegi szabályozás szerint (Gytv. 13. §) a rendőrség a gyűlésnek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban való megtartását megtiltja, ha megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, illetve mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, és a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme enyhébb korlátozással nem biztosítható. A módosítás megítélése a hazai jogvédő szervezetek körében is megoszlott. A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) elemzése arra hívta fel a figyelmet az akkor még csak javaslatként létező (de alapvetően változatlan formában elfogadott) szöveggel kapcsolatban, hogy az „átalakítaná a tiltási okok jelenlegi rendszerét, felforgatva ezzel egy több évtizedes gyakorlatot, és jellemzően mind az Alkotmánybíróság, mind az Emberi Jogok Európai Bírósága által lefektetett és következetesen védelmezett elvekkel ellentétesen, a gyülekezési szabadság védelmi szintjének komoly leszállításával tenné lehetővé a tüntetések előzetes korlátozását”. A TASZ elemzése arra is rámutatott, hogy a tiltási okok „felpuhításával a javaslat jóval szélesebb körben tenné lehetővé azt, hogy a rendőrség mérlegelésen alapuló, szubjektív szempontokat figyelembe vevő, kevésbé tényszerű indokok alapján tiltsa meg tüntetések megtartását.” Bár a szöveg igyekszik csökkenteni a rendőrségi mérlegelés lehetőségét azzal, hogy példálózó jelleggel kiemeli, mi számít a közrend és a közbiztonság veszélyeztetésének, illetve mások jogai és szabadsága megsértésének, a példálózó jellegű felsorolás „azt teszi lehetővé, hogy a rendőrség a javaslatban felsorolt eseteken túl is hivatkozhat a közrend vagy a közbiztonság veszélyeztetésére, anélkül, hogy annak normatív kereteit a javaslat meghatározná”.^[121]

[89] Ezzel szemben a Magyar Helsinki Bizottság szakértői, köztük jelen szócikk szerzője is, azon az állásponton volt, hogy a korábbi szabályozás nem biztosított kellően rugalmas szabályozást az állami hatóságok számára ahhoz, hogy a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos feladataikat (ide értve a gyülekezésekkel összefüggésben fennálló pozitív kötelezettségek teljesítését is) megfelelően elláthassák. Erre példa a Pride éveken át tartó kordonok közé szorítása, amit a várhatóan erőszakos ellentüntetések megtiltásának jogi lehetetlensége is motivált, vagy az EJEB *Király és Dömötör kontra Magyarország* ítéletéhez^[122] vezető szélsőjobboldali demonstráció, amelyet eleve a devecseri romák megfélemlítésének szándékával hirdettek meg.^[123]

[90] Az új Gytv. első két évének gyülekezési jogi gyakorlatát elemző tanulmány azt mutatta ki, hogy míg az új szabályozást a rendőrség nem alkalmazta általában restriktív módon (például nem került sor a kormányellenes demonstrációk ellehetetlenítésére), a tiltási okok bővítésének volt negatív

hatása a gyülekezési jog gyakorlására egyes jól körülhatárolható területeken: így például a közlekedés rendjére való hivatkozással kapcsolatban, a politikusok rezidenciái előtti demonstrációkra nézve (amelyek gyakorlatilag teljesen eltűntek a magyar gyülekezési gyakorlatból), valamint a szélsőjobboldal úgynevezett „becsület napi” gyülekezéseivel összefüggésben.^[124]

[91] Jelen szócikk lezárását követően került sor a Gytv. azon módosítására, amely előre láthatóan a szexuális kisebbségek jogai érdekében tervezett bármilyen gyülekezés előzetes tiltásához fog vezetni Magyarországon. A Gytv. új, 2025. április 15-étől hatályos 13/A. §-a értelmében „a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelme” érdekében tilos olyan gyűlést tartani, amely sérti a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 6/A. §-ában meghatározott tilalmat, vagy az aszerint „tilalmazott tartalom lényegi elemét jeleníti meg”. Eszerint tilos tizenhét éven aluliak számára „a születési nemnek megfelelő önazonosságtól való eltérést, a nem megváltoztatását, valamint a homoszexualitást” népszerűsítő vagy megjelenítő „tartalmat” bemutatni. Túl azon, hogy a szabályozás nem felel meg a normavilágosság legalapvetőbb követelményeinek sem (hiszen például a „tartalom bemutatása” nehezen értelmezhető a gyülekezési jog kontextusában, és „a tartalom lényegi elemének megjelenítése” is nélkülözi a kellő egyértelműséget), nyilvánvalóan sérti a tartalomsemlegesség elvét, amely szerint „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi”^[125] (->a véleménynyilvánítás szabadsága). Márpedig – figyelemmel annak kommunikációs jogi jellegére – ezen elv egyértelműen irányadó a gyülekezési jogra is, amint azt a nemzetközi gyakorlat is határozottan rögzíti.^[126]

[92] Az EJEB gyakorlata szerint az is nyilvánvaló, hogy nincs olyan tudományos bizonyíték vagy szociológiai adat, amely szerint a homoszexualitás említése vagy a szexuális kisebbségek társadalmi helyzetéről folytatott nyilvános diskurzus hátrányosan érintené a gyermekeket, sőt, éppen a tisztességes és nyilvános vita teszi lehetővé, hogy az azzal kapcsolatos komplex kérdéseket a társadalom tisztázza. Éppen ezért a meleg és leszbikusok oroszországi diszkriminációja ellen tervezett tiltakozásnak a gyermekek védelmére hivatkozó megtiltása nem alapult semmiféle nyomós közérdeken (azaz nem volt legitim célja).^[127] Erre tekintettel nagy bizonyossággal állítható, hogy a módosított Gytv. alapján várható magyar tiltások sem fogják kiállni a strasbourgi próbát.

[93] Azokban az esetekben, amikor felmerül, hogy az eredetileg tervezett feltételekkel a gyűlés megtiltásának lenne helye, kiemelt jelentőséggel bír a gyülekezési hatóság és a szervező együttműködési kötelezettsége, amelyet a Gytv. egyrészt általános elvi jelleggel rögzít (a 8. §-ban), másrészt pedig a bejelentés és a tiltásról vagy egyéb korlátozásról való hatósági döntés meghozatala közötti időszak vonatkozásában az egyeztetés részletes és kógens szabályozásával specifikusan is előír (11. §). Az egyeztetés és együttműködés tekintetében a vonatkozó nemzetközi sztenderdek kiemelik, hogy a gyülekezési hatóság által előírt korlátozások nem jelenthetnek indokolatlan beavatkozást a kommunikálni kívánt üzenetbe, azaz érvényesül rájuk a tartalomsemlegesség követelménye.^[128] A szervezők nem kötelezhetők arra sem, hogy minden körülmények között elfogadják a hatóság által javasolt alternatívát, vagy hogy a gyűlés kulcselemeiről (ideértve annak helyét és idejét, amennyiben ezek ekként minősülnek az adott rendezvény vonatkozásában) mindenképpen megegyezésre kelljen jutniuk a hatósággal, „ez ugyanis a békés gyülekezés szabadságának lényegét ásná alá”.^[129] A 37. számú Általános kommentár is hangsúlyozza, hogy amennyire lehetséges, a hatósági korlátozásoknak „lehetővé kell tenniük, hogy a résztvevők a tervezett véleménynyilvánítás célközönségéhez képest látó- és hallótávolságon belül, vagy egyébként azon a helyszínen gyülekezessenek, amely az elérni kívánt céljuk szempontjából jelentőséggel bír.”^[130]

2.4. A gyülekezés felosztása

[94] Az előzetes tiltás mellett a gyülekezési szabadság legerősebb korlátozása a folyamatban lévő

gyűlés hatósági felosztatása. (->az alapjogok korlátozása) Ezzel kapcsolatban több szinten érvényesülnie kell a szükségesség és arányosság követelményének, mindenekelőtt abban a tekintetben, hogy amennyiben a gyűlés nem veszíti el békés jellegét (lásd fent), a hatóságoknak főszabály szerint akkor is tartózkodniuk kell annak felosztatásától, ha egyébként a gyűlés nem jogszerű, vagy nem minden tekintetben az. Lényeges megkötés ugyanakkor ebben a vonatkozásban, hogy a hatóságok nem kötelesek bármeddig türelmet tanúsítani a jogszabályi feltételek megsértésével szervezett, illetve megtartott gyűlésekkel szemben, hiszen – amint azt az EJB a fent ismertetett *Molnár Éva kontra Magyarország* ügyben egyértelművé tette – ha eltelik annyi idő, amely alatt a gyülekezési jogukat gyakorlóknak megfelelő lehetőségük van az általuk közvetíteni kívánt üzenet kinyilvánítására, úgy a gyülekezés felosztatása akkor is igazolható, ha a nem jogszerű gyülekezés egyébként békés marad.

[95] A Gytv. 2025. április 15-étől hatályos módosítása a tartalomsemlegesség elvével a rendezvények felosztatása tekintetében is szakít. A 18. § eredeti szövege szerint a rendőrség, egyebek (például a tiltás ellenére való megtartás) mellett, akkor oszlathatta fel a gyűlést, ha azt „a tudomásul vett bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartották meg, hogy [már eredetileg is] a gyűlés megtiltásának lett volna helye”. A módosítást követően a kérdéses jogszabályhely akkor jogosítja fel (illetve kötelezi) a rendőrséget az oszlatásra, ha azt „a tudomásul vett bejelentéstől eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye”. A két szöveg összevetéséből kitűnik, hogy míg a korábbi verzió tartalmi megfontolásból nem tette lehetővé az oszlatást (csak objektív szempontok – helyszín, útvonal, időpont – alapján), az újabb szöveg feljogosítja a rendőrséget arra is, hogy ha a rendezvény közben bármikor úgy ítéli meg, hogy tartalmi alapon eleve meg kellett volna tiltani a rendezvényt (például azért, mert a rendőrség szerint a Gytv. 13/A. §-ába ütközik mondjuk egy beszéd, amelyik a szexuális kisebbségek jogaival foglalkozik), azt feloszlassa.

[96] A szükségesség és arányosság vizsgálatának következő szintje a felosztatás módját érinti. A gyűlés felosztatását a szervezők és a résztvevők megfelelő felszólításával és a hatósági kényszerintézkedések lehetőségére való figyelmeztetésével kell kezdeni, és megfelelő időt kell a számukra biztosítani arra, hogy a gyűlés helyszínét önként elhagyják. A további, ennél szigorúbb hatósági beavatkozás csak akkor felel meg az arányosság követelményének, ha a rendezvénynek ilyen módon nem lehet véget vetni.^[131]

[97] Amennyiben az erő alkalmazása elkerülhetetlen, csak olyan intézkedés vagy kényszerítő eszköz választható, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár, és ha lehetséges, az ilyen intézkedésnek arra a konkrét személyre vagy csoportra kell irányulnia, aki, illetve amely erőszakos magatartást tanúsít, vagy azzal fenyeget. Olyan személyekkel vagy csoportokkal, akik, illetve amelyek passzívan állnak ellen a hatósági intézkedésnek, nem alkalmazható az elhanyagolhatónál nagyobb fokú sérülés okozására alkalmas kényszerítő eszköz.^[132]

[98] A kényszerítő eszközök alkalmazása szempontjából fontos megállapításokat tartalmaz az EJB *Süleyman Çelebi és Mások kontra Törökország* ügyben hozott ítélete, amelynek alapjául egy 2008. május 1-jei demonstráció és annak felosztatása szolgált. A kérdéses ügyben két szakszervezet jelentett be tüntetést a Taksim térre, azonban a gyülekezési hatóság megtiltotta a rendezvényt, és lezárta a térre vezető útvonalakat. A szakszervezeti tagok ennek ellenére úgy döntöttek, hogy a térre vonulnak, és annak érdekében, hogy a demonstráció napján oda eljussanak, többszázan a szakszervezet székházában töltötték a megelőző éjszakát, amikor azonban a kérdéses reggelen összegyűltek a székház előtt, hogy elinduljanak, a rendőrség – háromnegyedórnyi türelmi időt követően – könnygázzal és vízágyúkkal kezdett a gyülekezők szétszimatásának, majd páncélozott járművekkel üldözte a tüntetőket a székház körüli utcákba, illetve a székházba. A panaszosok szerint a rendőrség könnygázt lőtt a székház épületébe, és annak a kórháznak az udvarára is, ahová számos demonstráló menekült, és ahol a tüntetésben részt vevő orvosok is tartózkodtak. A rendőrök több panaszost is bántalmaztak.^[133] Az EJB döntésében különösen problematikusnak

ítélte a könnygáz használatát a kórház területén, és azt, hogy a hatóságok megkülönböztetés nélkül alkalmaztak ilyen jellegű és hatású kényszerítő eszközt olyan körülmények között, amikor a demonstrálókat és a tüntetésben részt nem vevő személyeket gyakorlatilag lehetetlen volt elkülöníteni.

[99] Ez a döntés azért különösen releváns magyar szempontból, mert az Rtv. 60. §-a kifejezetten rendelkezik róla, hogy a tömeg szétesztatására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja, márpedig ez a rendelkezés – alkalmazásától függően – adott esetben ellentétbe kerülhet a *Süleyman Çelebi* ítéletből következő azon követelménnyel, amely szerint bizonyos fokú különbségtételre a tömegosztatás során is kötelesek lehetnek a rendvédelmi szervek.

2.5. A gyülekezési jog egyéb korlátozásai: a dermesztő hatás

[100] A gyülekezési szabadság sajátos korlátait jelentik azok a szabályok, gyakorlatok, vagy akár egyedi döntések, amelyek „dermesztő hatást” (*chilling effect*) fejtenek ki a gyülekezni tervezőkre, azaz alkalmasak rá, hogy eltántorítsák őket a joggyakorlástól.

[101] Az EJEB joggyakorlata elsősorban olyan állami, hatósági intézkedések arányosságának mérlegelésénél veszi figyelembe a dermesztő hatást, amelyek eleve egyértelmű beavatkozást jelentenek a gyülekezési szabadságba. Így például megállapította a dermesztő hatás fennállását a – hatóságok megítélése szerint – jogellenesen gyülekezők ellen utóbb indított büntetőeljárások, illetve a rájuk kiszabott bírságok kapcsán akkor is, ha a vádakát végül ejtették,^[134] vagy a bírságot eltörölték,^[135] mégpedig azon az alapon, hogy az ilyen hátrányos jogkövetkezmények fenyegetése eltántoríthatja a panaszosokat vagy másokat a későbbi hasonló rendezvényeken való részvételtől. Ugyanezen alapon állapította meg az EJEB a békés gyülekezés szabadságának sérelmét abban az orosz ügyben, ahol a hatóságok olyan résztvevőkkel szemben is alkalmaztak kényszerítő eszközöket, akik nem vettek részt erőszakos cselekményekben.^[136]

[102] Érdemes megfigyelni, hogy – bár erre az EJEB nem tér ki *expressis verbis* – ezekben a döntésekben az EJEB nem csak a panaszosokra gyakorolt hatást veszi figyelembe, hanem azt is, amit az állami szervek cselekvése az adott rendezvény más potenciális résztvevőiből kiválthat, sőt azt is, amit esetleges jövőbeli, hasonló gyülekezések potenciális résztvevőire gyakorolhat. Mivel az EJEB konkrét ügyek konkrét kérelmezőinek egyedi panaszairól dönt, absztrakt kontrollt normák és hatósági gyakorlatok felett nem gyakorol, az esetjogában nem jellemző ez a megközelítés. Annak oka, hogy ezekben az ügyekben az EJEB mégis hajlandó az egyéni panaszokon túlmutató hatást figyelembe venni, vélhetően éppen a gyülekezési jog azon sajátosságában keresendő, hogy csak kollektíven gyakorolható egyéni alapjogról van szó.

[103] A legjobb példa erre talán a fent már ismertetett *Bączkowski és Mások kontra Lengyelország* ügy, ahol a panaszosok végül a hatósági tiltás ellenére megtartották a szexuális, nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek, valamint a nők diszkriminációja elleni rendezvényeiket, és az EJEB mégis megállapította gyülekezési szabadságuk sérelmét. Ezt – egyebek között – azon az alapon tette, hogy

a tiltásnak dermesztő hatása lehetett a kérelmezőkre és a gyűlések más résztvevőire. Ezen túlmenően eltántoríthatott más személyeket a gyűléseken való részvételtől azon az alapon, hogy a gyűlések nem bírtak hatósági jóváhagyással, és ezért [a résztvevők] nem számíthattak hatósági védelemre a potenciális ellentüntetőkkel szemben.^[137]

A hatósági cselekvés (vagy éppen nem cselekvés) a más – a panaszosoktól eltérő – személyekre, köztük a *potenciális* résztvevőkre gyakorolt hatásának figyelembe vétele a kérelem elbírálásakor álláspontunk szerint arra vezethető vissza, hogy a gyülekezési szabadság nemcsak azt a jogot

foglalja magában, hogy alanya a véleményét nyilvánosan megjelenítse, hanem azt is, hogy ezt másokkal együtt tegye. Azok az állami magatartások, amelyek másokat eltántorítanak, vagy eltántoríthatnak a részvételtől, éppen ezért a konkrét kérelmező joggyakorlására is kellően közvetlen hatással bírnak ahhoz, hogy azt a Bíróság az ügyek eldöntésekor a mérlegelés részévé tegye.

[104] Dermesztő hatásként fogható fel azonban az olyan szabályozási környezet, eljárásrend és hatósági gyakorlat is, amely nem felel meg a gyülekezési szabadság gyakorlásának előmozdítására, megkönnyítésére irányuló állami kötelezettségnek. A nemzetközi sztenderdek számos vonatkozásban írnak elő ilyen elvárásokat a gyülekezési szabadság biztosítására irányuló állami tevékenységgel kapcsolatban. A 37. számú Általános kommentár rögzíti például, hogy

a résztvevők vagy szervezők kötelezése arra, hogy állják, vagy hozzájáruljanak a rendőri biztosításnak vagy általában a biztonság fenntartásának, az egészségügyi ellátásnak, vagy a [helyszín] takarításának, vagy a békés gyülekezéshez egyébként kapcsolódó szolgáltatásoknak a költségeihez, általában nem egyeztethető össze a [PPJE] 21. cikkével.^[138]

Ugyanezt az álláspontot jelenítik meg az EBESZ Irányelvek is, amelyek szerint az állam nem teheti anyagi hozzájárulástól függővé a gyűlések rendőri biztosítását, nem kötelezheti a szervezőket felelősségbiztosítás megkötésére, és a gyűlések helyszínének hulladékmentesítése is a helyi önkormányzat feladata kell, hogy legyen,

ugyanis a szervezők kötelezése az ilyen költségek megfizetésére eltántoríthatná azokat, akik élni kívánnak a gyülekezési szabadságukkal, és egyes potenciális szervezők számára pedig kifejezetten lehetetlenné tenné a joggyakorlást. Az ugyanis, ha a szervezőknek jelentős pénzügyi terheket kell viselniük, nagy valószínűséggel aránytalan előzetes korlátozást jelent.^[139]

[105] A hatályos magyar normák nem felelnek meg mindenben ezeknek a követelményeknek, a [Gytv. 3. § \(6\) bekezdése](#) alapján ugyanis a szervező kötelezettsége

- a gyűlés helyszínének a gyűlést megelőző állapotba hozása, ideértve
- a gyűlés során keletkező hulladék eltakarítását és
- az esetleges környezeti károk helyreállítását is.

[106] Hasonló problémát vet fel a jelenlegi magyar jogorvoslati rendszer is. A gyülekezési joggal kapcsolatos jogorvoslati eljárásokban – bizonyos kivételekkel – a Kúria jár el első és végső fokon,^[140] márpedig a Kúria előtt kötelező a jogi képviselő. Ha a felperes jogi képviselő nélkül nyújtja be a keresetet (például a rendőrség tiltó határozata ellen), a Kúria hiánypótlásra hívja fel, ha azonban ennek a fél nem tesz eleget (illetve nem tud eleget tenni), a Kúria visszautasítja a keresetlevelet, azaz nem hoz érdemi döntést a keresetről.^[141] Figyelemmel arra, hogy a jogorvoslati és eljárási határidők a gyülekezési jogban rendkívül rövidek (ami indokolt, hiszen így biztosítható, hogy az eljárások elhúzódása miatt ne váljon adott esetben okafogyottá egy gyülekezés), az, akinek nincsenek megfelelő anyagi forrásai arra, hogy azonnal ügyvédet bízson meg, szinte bizonyosan nem fogja tudni érvényesíteni a jogorvoslathoz való jogát, mivel a rászoruló jogkeresők részére létrehozott állami jogi segítségnyújtási rendszeren keresztül annyira rövid idő alatt, amennyi a gyülekezési jogi ügyekben rendelkezésre áll, gyakorlatilag lehetetlen ügyvédet találni.

[107] A releváns nemzetközi sztenderdek értelmében a gyülekezési jog

korlátozásaival kapcsolatos bírósági jogorvoslathoz való jognak könnyen

elérhetőnek kell lennie, ideértve a fellebbezés vagy a bírói felülvizsgálat kezdeményezésének jogát is.^[142]

Az EJEK következetes gyakorlata szerint^[143] az egyezményes jogok által biztosított jogvédelem nem lehet illuzórikus, a jogoknak a gyakorlatban érvényesíthetőnek és hatékonyaknak kell lenniük.

[108] Azonban a speciális eljárási határidőkre tekintettel a kötelező jogi képviselet előírása illuzórikussá teheti a magyar kontextusban a hatékony jogorvoslatához való jogot, és azon keresztül a gyülekezési szabadságot is. Ráadásul a szabályozás vagyoni helyzet alapján hozza hátrányos helyzetbe azokat, akik nem engedhetik meg maguknak az ügyvédi képviseletet, így lényeges akadályt képez a gyülekezési jog gyakorlásának,^[144] amely a rászorulókat eltántoríthatja például attól, hogy szervezőként lépjenek fel.

[109] Bár a *Gytv.* és az elfogadásához kapcsolódó számos egyéb jogszabálmódosítás sok tekintetben előrelépést hozott a régi *Gytv.* által meghatározott szabályozási környezethez képest, bizonyos, a „dermesztő hatás” fogalma alá vonható korlátozásokat nem szüntetett meg, illetve újakat hozott létre, ezért a magyar gyülekezési jogi szabályozás ilyen irányú áttekintése elengedhetetlen.



3. JEGYZETEK

[1] Nagy köszönettel tartozom Salát Orsolyának a kéziratához fűzött kritikai megjegyzésekért és javaslatokért.

[2] HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: „Az emberi jogok rendszere” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 2003, 82.

[3] Lásd pl. HAJAS Barnabás: *A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései. Doktori értekezés*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, 2012, 49, 102.

[4] Bragyo András különvéleménye a 75/2008. (V. 29.) AB határozathoz.

[5] General Comment No. 37 (Art. 21, Right of peaceful assembly), 17 September 2020, U.N. Doc, CCPR/C/GC/37, para. 12.

[6] *Friend, the Countryside Alliance and others v. the United Kingdom* (dec.), Decision of 24 November 2009, nos. 16072/06 and 27809/08, § 50.

[7] *The Gypsy Council and Others v. the United Kingdom* (dec.), Decision of 14 May 2002, no. 66336/01.

[8] *Barankevich v. Russia*, Judgment of 26 July 2007, no. 10519/03.

[9] *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Warsaw, OSCE ODIHR, 2010²2010, 3. pont.

[10] EBESZ Irányelvek, 15. pont.

[11] 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [39].

[12] BVerfGR, 12.7.2001 – 1 BvQ 28/01. Idézi: SÓLYOM Péter: „Gyülekezési jog” in JAKAB András

(szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 2307.

[13] SÓLYOM (12. j.) 2307.

[14] Tamás GYŐRFI: „The Importance of Freedom of Assembly: Three Models of Justification” in András SAJÓ (szerk.): *Free to Protest: Constituent Power and Street Demonstration*, Utrecht, Eleven, 2009, 1–15.

[15] HAJAS (3. j.) 55.

[16] 3307/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]–[20].

[17] Ez a helyzet az internet és a közösségi média megjelenésével és térnyerésével nyilvánvalóan megváltozott, aminek a jövőben lehet hatása mind a gyülekezési jog jelentőségére, mind az azzal kapcsolatos szabályozásra és joggyakorlatra, azonban e lehetséges irányok vizsgálata jelen szócikk kereteit meghaladja.

[18] Tabatha Abu EL-HAJ: „Defining Peaceably: Policing the Line Between Constitutionally Protected Protest and Unlawful Assembly” *Missouri Law Review* 2015/4, 982.

[19] EL-HAJ (18. j.) 981.

[20] Michael HAMILTON: „The Meaning and Scope of ‘Assembly’ in International Human Rights Law” *International and Comparative Law Quarterly* 2020/7, 530 –531.

[21] Orsolya SALÁT: „Peaceful Intentions, Peaceful Conduct” in Tabatha Abu EL-HAJ – Michael HAMILTON – Thomas PROBERT – Sharath SRINIVASAN (szerk.): *The Oxford Handbook of Peaceful Assembly*, Oxford Academic, 2024.

[22] Orsolya SALÁT: *The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study*, Bloomsbury, 2015, 3–4, 7.

[23] Lásd pl. *Novikova and Others v. Russia*, Judgment of 26 April 2016, nos. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 and 35015/13, § 91. §.; és *Coleman v. Australia*, Communication No. 1157/2003, 10 August 2006, U.N. Doc. CCPR/C/87/D/1157/2003, para. 6.4.

[24] EBESZ Irányelvek, 16. pont; 37. számú Általános kommentár, 13. pont.

[25] 4/2007. (II. 13.) AB határozat.

[26] *Emin Huseynov v. Azerbaijan*, Judgment of 7 May 2015, no. 59135/09, §§ 8 and 91.

[27] Lásd még a 3514/2021. (XII. 13.) AB határozat Indokolásának [32] pontját: „a Gytv. 2. § (1) bekezdése szerint a gyűlésnek három fogalmi eleme azonosítható. [...] Harmadik feltétele a gyűlésnek, hogy nyilvános összefüggésben legyen (amelyhez elvben bárki csatlakozhat).”

[28] SÓLYOM (12. j.) 2309.

[29] EBESZ Irányelvek, 18. pont; 37. számú Általános kommentár, 54. pont.

[30] EBESZ Irányelvek, 18. pont.

[31] *Çiloğlu and Others v. Turkey*, Judgment of 6 March 2007, no. 73333/01, §§ 4-6. and 51.

[32] *Éva Molnár v. Hungary*, Judgment of 7 October 2008, no. 10346/05, § 42.

[33] *Cisse v. France* (dec.), no. 51346/99, §§ 8-10. and 39-40, ECHR 2001-I.

[34] 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [45]–[46].

[35] SALÁT (21. j.).

[36] 37. számú Általános kommentár, 15. pont.

[37] 37. számú Általános kommentár, 19. pont.

[38] *Cisse v. France* (dec.), no. 51346/99, § 37, ECHR 2001-I.

- [39] *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], no. 37553/05, § 92, ECHR 2015-VI,
- [40] EBESZ Irányelvek, 25. pont.
- [41] Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-6234/2012 ügyben.
- [42] Lásd pl. EBESZ Irányelvek, 27. pont.
- [43] *Plattform „Ärzte für das Leben“ v. Austria, Judgment of 21 June 1988*, no. 10126/82, § 32. Szintén lásd: 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [25]: „egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelme- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő, ezzel képes ugyanis felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre. [...] A gyülekezés alkalmával kifejezett vélemény mások ellen is irányulhat, éspedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavar. Mindez beletartozik a békés gyülekezés fogalmába. Ennek alkotmányos korlátja, hogy az érzelme- és indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradnia, azzal, hogy a közlés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást.”
- [44] EBESZ Irányelvek, 26. pont.
- [45] EBESZ Irányelvek, 26. pont.
- [46] *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], no. 37553/05, §§ 92-93, ECHR 2015-VI.
- [47] 37. számú Általános kommentár, 16. pont.
- [48] 37. számú Általános kommentár, 17. pont.
- [49] EBESZ Irányelvek, 159. pont.
- [50] 3412/2023. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [19].
- [51] HAJAS (3. j.), 58.
- [52] HAJAS (3. j.), 58.
- [53] HAJAS (3. j.), 58–59.
- [54] HAJAS (3. j.), 59–60.
- [55] 3307/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [21].
- [56] *Austin and Others v United Kingdom* [GC], nos. 39692/09 40713/09 41008/09, ECHR 2012-II.
- [57] Lásd még pl. SÓLYOM (12. j.) 2309; HAJAS (3. j.) 61.
- [58] EBESZ Irányelvek, 2.5. pont.
- [59] EBESZ Irányelvek, 53. pont.
- [60] *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 81, ECHR 2001-IX.
- [61] Az indokolás szerint ugyanis „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”.
- [62] SÓLYOM (12. j.) 2310.
- [63] Kukorelli István különvéleménye az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz.
- [64] EBESZ Irányelvek, 2.5. pont.
- [65] 37. számú Általános kommentár, 5. pont.
- [66] HALMAI – TÓTH (2. j.) 91.

- [67] *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, Judgment of 21 June 1988, no. 10126/82, § 32.
- [68] 37. számú Általános kommentár, 23. pont.
- [69] HAJAS (3. j.) 70.
- [70] Joggyakorlat-elemző csoport a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírói eljárások elemzésére: *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban*, 2015, 15.
- [71] 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [52].
- [72] 37. számú Általános kommentár, 24. pont.
- [73] EBESZ Irányelvek, 31. pont.
- [74] EBESZ Irányelvek, 33. pont.
- [75] *Bączkowski and Others v. Poland*, Judgment of 3 May 2007, no. 1543/06, § 64.
- [76] *Identoba and Others v Georgia*, Judgment of 12 May 2015, no. 73235/12, § 99. §.
- [77] SÓLYOM Péter: „Demokrácia és gyülekezési szabadság” *Fundamentum* 2007/1, 13.
- [78] EBESZ Irányelvek, 123. pont.
- [79] *Fáber v Hungary*, Judgment of 24 July 2012, no. 40721/08, § 43-
- [80] *Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria*, Judgment of 21 June 1988, no. 10126/82, § 32.
- [81] *Berkman v. Russia*, Judgment of 1 December 2020, no. 46712/15, § 56.
- [82] *Fáber v Hungary*, Judgment of 24 July 2012, no. 40721/08, §§ 40 and 44.
- [83] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 178–179.
- [84] Lásd pl. *Handyside v UK*, Judgment of 7 December 1976, series A24.
- [85] *Beyeler v Italy* (GC), no. 33202/96, § 109, ECHR 2000-I.
- [86] *Mkrtchyan v Armenia*, Judgment of 11 January 2007, no. 6562/03, § 43.
- [87] 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [39].
- [88] Stumpf István különvéleménye a 13/2016. (VII. 18.) AB határozathoz [101].
- [89] A régi Gytv. azon hiányosságát (amelyet a magyar jogalkalmazó szervek – mint a kérdéses esetben is – többször próbáltak áthidalni kiterjesztő jogértelmezéssel, például alkotmányos rendelkezések vagy nemzetközi szerződések felhívásával), hogy egyrészt olyan esetekben sem tette lehetővé a rendezvények előzetes tiltását, amikor alappal lehetett feltételezni valamilyen oszlatási ok utóbbi bekövetkezését, másrészt nem biztosított jogalapot a rendőrségnek a tiltásnál enyhébb korlátozások (például időbeli vagy térbeli korlátozások) előírására, az új gyülekezési törvény megoldotta annak kifejezett rögzítésével, hogy – bizonyos feltételek fennállása esetén – a közbiztonság és a közrend érdekében, illetve mások jogainak és szabadságának védelmében lehetőség van a gyűlések előzetes megtiltására.
- [90] ECHR: *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association*, Strasbourg, Council of Europe / European Court of Human Rights, 2024, 14.
- [91] Lásd pl. 75/2008. (V. 29.) AB határozat.
- [92] Az angol Public Order Act például élesen különválasztja a felvonulások (*procession*) és a gyűlések (*assembly*) szabályozását. A bejelentési kötelezettség kizárólag a felvonulásokra vonatkozik (azaz a helyváltoztatással nem járó gyülekezést senkinek nem kell jelezni), de közülük is csak azokra, amelyek célja egy személy vagy valamely nézet támogatásának vagy elutasításának nyilvánítása vagy valamilyen eseményről történő megemlékezés. Lásd: KÁDÁR András Kristóf – M. TÓTH Balázs: „A

gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai" *Fundamentum* 2007/1, 65.

[93] *Éva Molnár v. Hungary*, Judgment of 7 October 2008, no. 10346/05, § 37.

[94] 37. számú Általános kommentár, 70. pont.

[95] EBESZ Irányelvek, 116. pont.

[96] EBESZ Irányelvek, 116. pont.

[97] Gytv. 10. §.

[98] *Oya Ataman v Turkey*, Judgment of 5 December 2006, no. 74552/01, § 38, ECHR 2006-XIV.

[99] *Oya Ataman v Turkey*, Judgment of 5 December 2006, no. 74552/01, §§ 41-42, ECHR 2006-XIV.

[100] *Oya Ataman v Turkey*, Judgment of 5 December 2006, no. 74552/01, §§ 41 and 43, ECHR 2006-XIV.

[101] Régi Gytv., 14. §.

[102] 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

[103] *Bukta and Others v Hungary*, no. 25691/04, ECHR 2007-III.

[104] 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

[105] *A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény* 189. §.

[106] *Elena Popova v the Russian Federation*, Communication No. 2217/2012, 6 April 2018, U.N. Doc. CCPR/C/122/D/2217/2012.

[107] *Elena Popova v the Russian Federation*, Communication No. 2217/2012, 6 April 2018, U.N. Doc. CCPR/C/122/D/2217/2012, 2.1., 2.5, 7.5. és 7.6. Anyi kiegészítés szükségesnek mutatkozik, hogy – bár a kérdést nem elemzi részletesen – az Emberi Jogi Bizottság elfogadni látszik a panaszos részvételével zajlott demonstráció spontán jellegét, aminek nyilvánvalóan van hatása a bejelentési kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos álláspontra is. Az azonban a döntésből nem egyértelmű, hogy a bizottság ennek tulajdonított döntő jelentőséget, vagy általános érvénnyel mondta ki, hogy a bejelentés elmulasztásán túl is fennáll a hatóságok kötelezettsége az ügyek egyedi körülményeinek mérlegelésére.

[108] 37. számú Általános kommentár, 72. pont.

[109] EBESZ Irányelvek, 128. pont.

[110] *Bukta and Others v Hungary*, no. 25691/04, ECHR 2007-III.

[111] *Bukta and Others v Hungary*, no. 25691/04, § 36, ECHR 2007-III.

[112] *Éva Molnár v. Hungary*, Judgment of 7 October 2008, no. 10346/05, § 38.

[113] 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

[114] 3307/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [22]–[23].

[115] *Christians against Racism and Fascism v the United Kingdom* (dec.), Decision of 16 July 1980, no. 8440/78, D.R. 21, p. 150.

[116] 37. számú Általános kommentár, 37. pont.

[117] EBESZ Irányelvek, 104. pont.

[118] EBESZ Irányelvek, 40. pont.

[119] EBESZ Irányelvek, 40. pont.

[120] 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [17].

[121] A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) elemzése a gyülekezési jogról szóló T/707. számú törvényjavaslatról.

[122] *Király and Dömötör v Hungary*, Judgment of 17 January 2017, no. 10851/13.

[123] Lásd erről: KÁDÁR – M. TÓTH (92. j.) 69. és: Új gyülekezési törvény: inkább jobb lett, de van vele gond elég, *Helsinki Figyelő* 2018. október 8.

[124] Dalma DOJCSÁK – Erika FARKAS – Tamás FAZEKAS – Szabolcs, HEGYI – András Kristóf KÁDÁR – Máté SZABÓ: *The new law on the right to assembly in Hungary as applied in practice*, Budapest, Hungarian Helsinki Committee, 2020, 35–42.

[125] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 178–179.

[126] 37. számú Általános kommentár, 22. pont; EBESZ Irányelvek, 3.3. pont („Bármilyen, az üzenet vizuális vagy verbális tartalmát korlátozó intézkedésnek [...] csak akkor elfogadható, ha az erőszak azonnali bekövetkezésének veszélyén alapul.”).

[127] *Alekseyev v. Russia*, Judgment of 21 October 2010, no. 4916/07, § 86.

[128] EBESZ Irányelvek, 99. pont; 37. számú Általános kommentár, 53. pont.

[129] EBESZ Irányelvek, 103. pont.

[130] 37. számú Általános kommentár, 53. pont.

[131] EBESZ Irányelvek, 168. pont.

[132] 37. számú Általános kommentár, 86. pont.

[133] *Süleyman Çelebi and Others v. Turkey*, Judgment of 24 May 2016, nos. 37273/10, 38958/10, 38963/10, 38968/10, 38973/10, 38980/10, 38991/10, 38997/10, 39004/10, 39030/10, 39032/10, 39034/10, 39037/10, 39038/10, 39042/10, 39049/10, 39052/10 és 45052/10, §§ 5-22.

[134] *Nurettin Aldemir and Others v. Turkey*, Judgment of 18 December 2007, nos. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 és 32138/02, § 34.

[135] ECHR (90. j.), 19.

[136] *Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, Judgment of 13 October 2020, nos. 35880/14 75926/17, § 90. Hivatkozta: ECHR (90. j.), 19.

[137] *Bączkowski and Others v. Poland*, Judgment of 3 May 2007, no. 1543/06, § 67.

[138] 37. számú Általános kommentár, 64. pont.

[139] EBESZ Irányelvek, 32. pont.

[140] *A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* 12. § (3) bekezdés d) pont.

[141] *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény* 176. § (2) bekezdés d) pont.

[142] 37. számú Általános kommentár, 69. pont.

[143] Lásd pl. *Andrejeva v. Latvia (GC)*, no. 55707/00, 18 February 2009 98. §.

[144] DOJCSÁK et al. (124. j.) 13.