



TÉZISEK az erőszakba torkolló tüntetések kezeléséről

A közelmúltban a gyülekezési jog gyakorlása körében olyan tüntetésekre került sor, amelyek egyeseket erőszakos cselekmények elkövetésére készítettek. Az események nyomán sokan kezdtek megoldások keresésébe, ma is sokan keresik arra a választ, hogy hogyan lehetne a 2008 nyarán történteknek a jövőben elejét venni.

Az Eötvös Károly Intézet a következőkben rögzíti azokat a téziseit, amelyek mentén – álláspontja szerint – az alkotmányosság, a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett a megoldáskeresés értelmes lehet. A tézisek javaslatokat is kirajzolnak, ezek az egyes tézisekhez fűzött magyarázatokban és a téziseket követő külön felsorolásban olvashatók.¹

Sokan látják ma a választ a szólás és a gyülekezés lehetőségeit szabályozó törvények módosításában. A törvénymódosítás mindig a legegyszerűbb: a leggyorsabb és legolcsóbb válaszok közé tartozik, de paragrafusok átírása a papíron *önmagában* sosem adhat teljes körű megoldást a társadalmi problémákra. A következőkben azok az elvek olvashatók, amelyek mentén a jog *hozzájárulhat* a megoldáshoz.

Ezek az elvek nem tesznek kizárólagossá egyetlen értéket sem, nem állítják azt, hogy kizárólag a szólásszabadságon vagy kizárólag az emberi méltóságon alapulhat egy ideális megoldás. Éppen ellenkezőleg: azt fejezik ki, hogy ezek az értékek mindig egymásra tekintettel érvényesülnek, az egyik a másikat korlátozza és fordítva. Az értékek összemérése most azt mutatja, hogy nagyobb kárt okozna a vélemények kifejezésének szigorúbb korlátozása, mint amekkora hátránnyal jár az, hogy szélsőséges üzenetet közvetítő tüntetések is megtarthatók. Ha azonban a tüntetők mások életét vagy testi épségét veszélyeztetik, azt a magatartást senkinek nem kell tolerálnia, velük szemben határozottan fel kell lépni, ezt pedig a jogalkalmazásnak kell megtennie.

1. A gyülekezési jogukkal élők alapvető célja, hogy mások véleményét formálják, másokat meggyőzzenek saját álláspontjukról. A vélemények közötti tájékozódás alapja, hogy a különböző álláspontok szabadon megismerhetőek legyenek. A vélemények összeütközésének tiltása vagy korlátozása nem oldja meg a társadalmi problémákat. Az ellenszenves vélemények tiltása hosszú távon káros a társadalmi problémák feltárására és megoldására.

A gyülekezési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, ami alapján mindenkinek joga van arra, hogy politikai és közéleti kérdéseket érintő békés összejöveteleket, felvonulásokat és tüntetéseket szervezzen és azokon részt vegyen. A gyülekezési jog által nyújtott védelem csak a békés rendezvényeket

¹ A téziseket az Eötvös Károly Intézet a DEMOS Magyarország Alapítvány és a Progresszív Intézet megbízásából készítette 2008 júliusában és augusztusában. Az intézet háttér tanulmányt is készített a tárgyban, amely a www.ekint.org oldalon megtalálható. A tézisgyűjtemény és a háttér tanulmány Navratil Szonja, Simon Éva, Somody Bernadette és Szabó Máté Dániel munkája.

illeti meg, így nem minősül a gyülekezési jog gyakorlásának az erőszakos, garázda csoportok utcai felvonulása, a félelemkeltő csoportos megnyilvánulás. A gyülekezési jog nem valósíthat meg bűncselekményt vagy arra való felhívást, és nem járhat mások szabadságának sérelmével. A gyülekezési jog a politikai és közéleti kérdéseket érintő összejövetelekre vonatkozik, ezzel szemben a kulturális és sportrendezvények, a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények megtartása nem a gyülekezési jogon alapul. Ezért nem minősül gyülekezésnek a kirándulócsoporthoz való találkozás közterületen vagy a házbüli.

A gyülekezési jog gyakorlása a véleménynyilvánítás egyik sajátos eszköze. A gyülekezési jog közvetlenül a véleménynyilvánítás jogából származtatható alapjog, ezért kiemelt védelem illeti meg. A demokrácia alapeleme, hogy a polgárok békés gyülekezéseket szervezhetnek közterületen is, ott kifejezhetik véleményüket, tiltakozásukat az őket érintő kérdésekben.

A demokratikus társadalom nélkülözhetetlen eleme a közügyek szabad megvitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát. A nyilvános bírálat, valamint az, hogy a polgárok bizonytalanság, megalkuvás, félelem nélkül vehessenek részt a politikai és társadalmi folyamatokban, a közéletben, alapvető alkotmányos érték. A demokratikus hagyományokkal rendelkező társadalmak tapasztalatai szerint a vitákban kellemetlen, éles támadásokat is intéznek mások ellen, azonban az érdemi vita és mások véleményének befolyásolása érdekében ez sokszor elengedhetetlen. Éppen ezért a gyülekezéssel megvalósuló véleménynyilvánítást csak nagyon szűk körben lehet megtiltani: ha mások jogainak vagy alkotmányos értékeknek a védelme semmilyen más módon nem biztosítható. Ebből következően egy tüntetést azon az alapon nem lehet megtiltani, hogy annak témája, hangvétele, üzenete ellenszenves, bárkinek vagy a társadalom egyes csoportjainak ízlését sérti. Ennek oka, hogy minden vélemény csak nyilvánosságra kerülésével válhat megítélhetővé, elfogadhatóvá vagy elutasítottá. A vélemények tartalma alapján történő tiltás azért sem megfelelő, mert a tartalmi kérdésekben a beszéd kódolva, más szavakkal ugyanazt az üzenetet közvetíti. A szavak és szimbólumok tiltása helyett a hangsúlyt arra kell helyezni, hogy biztosított legyen a vélemények ütköztetésének lehetősége, hiszen a vélemények sokszínűsége és megismerhetősége a toleráns társadalom kialakításának feltétele.

2. A nem békés (ellen)demonstráció résztvevője nem gyülekezési jogát gyakorolja, ezért magatartása nem élvez jogi védelmet. Az erőszakos tüntető nem politikai jogával él, hanem szabálysértéseket, bűncselekményeket követ el.

A gyülekezési szabadságnak – mint a másokkal közösen történő véleménynyilvánítás egyik formájának – kitüntetett helye és szerepe van az alkotmányos alapjogok között. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a demokratikus jogállam működésének nélkülözhetetlen feltétele, amely lehetővé teszi az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. A tüntetések szervezésének és az azokon való részvételnek a szabadságát garantáló gyülekezési jog a másokkal együtt történő véleménynyilvánítás lehetőségét biztosítja. Tüntetések szervezésének és azokon való részvételnek a joga nélkül az információk és nézetek megszerzése, megosztása, a vélemények közösen történő kialakítása sem lenne biztosított.

A véleménynyilvánításhoz és a gyülekezéshez fűződő alkotmányos jogoknak e kitüntetett funkciójuknál, jelentőségükönél fogva csak igen ritkán kell

meghátrálniuk más alkotmányos jogokkal szemben, de egyik jog sem gyakorolható korlátlanul. A demonstrációkon a vélemény kinyilvánításának határt szabhat – többek között – mások testi épségének, becsületének, emberi méltóságának védelme. A konfliktusba kerülő alapjogok közötti konkrét határokat különböző jogszabályok húzzák meg, a szólás végső korlátait a Büntető Törvénykönyv tartalmazza.

A gyülekezési szabadság körében már maga a Magyar Köztársaság Alkotmánya, továbbá a nemzetközi emberi jogi egyezmények is csak a békés gyülekezéshez való jogot biztosítják, kizárólag a békés célú tüntetések szervezését, megtartását és csak az azokon való békés részvételt részesítik védelemben. Az tehát, aki nem békés rendezvényt szervez, illetve ilyen tüntetésen vesz részt, nem az alkotmányosan védett – békés – gyülekezéshez való jogát gyakorolja, magatartása nem élvezi a gyülekezési szabadság által nyújtott alkotmányos védelmet. Aki egy demonstráción erőszakos cselekményeket követ el, nem hivatkozhat arra, hogy politikai jogait gyakorolta. Az erőszakos tüntetést jogrendszerünk tiltja és szankcionálja. Az erőszakos tüntető szabálysértéseket és bűncselekményeket követ el, amellyel szemben az állami szerveknek fel kell lépniük.

Mindebből az is következik, hogy a tüntetéseken erőszakosan résztvevők magatartására sem a gyülekezési jog szabályrendszerén belül kell jogi választ adni. Az alkotmányos védelmet élvező békés célú gyülekezési szabadság további korlátozása nem adhat megoldást a jogi védelmet eleve nem élvező erőszakos tüntetések által okozott problémákra. Nincs szükség további alapjog-korlátozó szabályokra, hanem a létező – szabálysértési, büntetőjogi – tilalmakat kell az állami szerveknek következetesen betartatniuk.

3. A tüntetésen résztvevők véleményüket mind szóban, mind szimbolikus eszközökkel kinyilváníthatják. A többség ízlése ezt nem korlátozhatja, de korlátját jelenti mások jogainak tiszteletben tartása.

A gyülekezési jog a véleménynyilvánítás jogából eredő alkotmányos alapjog. Célja, hogy a tüntetők véleményüket kifejthessék, másokat megpróbáljanak meggyőzni saját igazukról. A demokrácia szabályai szerint bárkinek joga van alkotmányos alapjogaival élni, mindaddig, amíg mások jogait aránytalanul nem sérti.

A gyülekezési jog gyakorlása során a többség jellemzően nem beszéddel, hanem szimbolikus eszközökkel nyilvánítja ki véleményét: a résztvevők zászlókkal, ruházattal, színekkel, arcfestéssel, maszkkal fejezik ki álláspontjukat egy-egy kérdésről. Akár szavakkal, akár szimbólumokkal történik véleménynyilvánítás, azonos megítélés alá esnek, azonos védelem illeti meg azokat. Ez a védelem független attól, hogy a vélemény értékes vagy értéktelen, igaz vagy hamis, érzelmen vagy észérveken alapul. A gyülekezési jog gyakorlása nem korlátozható azon az alapon sem, ha valakinek az ízlését sérti a gyülekezés célja, a gyülekezés során megjelenő vélemények. A mozgó tüntetéseket, a zenés, táncos felvonulást és a kirívó öltözetet ugyanúgy védi az Alkotmány, mint a szónoki beszédet.

A véleménynyilvánítás szavakban és tettekben is megmutatkozik. A némán, ülve gyülekező emberek is véleményüket fejezik ki. A tüntetésen való jelenlét önmagában is véleménynyilvánítás. A szimbolikus beszéd tehát ugyanúgy védelmet élvez, mint a szó, egészen addig, amíg nem lépi át a véleménynyilvánítás alkotmányos határát. A véleménynyilvánítás körébe tartozik, így védelem illeti meg a zászlók használatát, vagy bármely egyéb,

jogszabályba nem ütköző szimbolikus eszközt, mozdulatot, a maszk vagy a bukósisak hordását is. A szimbolikus beszéd ugyanis a szó erejét növeli: üzenetet hordoz magában. A bukósisak és a kendőnek az arc elé helyezése, mint szimbolikus beszéd kifejezheti az arctalanságot. A gyülekezési jog anonim módon is gyakorolható, nem feltétele, hogy a gyülekezési jogát gyakorló személy azonosítható legyen. Mindaddig tehát, amíg valaki a gyülekezési, véleménynyilvánításhoz fűződő jogát gyakorolja, megilleti az anonimitás. Nem tiltható általánosan a maszk vagy a bukósisak viselése azon az alapon, hogy egyes emberek arcukat eltakarva erőszakos cselekményeket követnek el. Ha e feltételezés alapján tiltanánk a maszkok, bukósisakok viselését, azzal békés gyülekezők szimbolikus beszédét tennénk lehetetlenné, ami aránytalan korlátozás lenne. Ugyanezen elv mentén nem lehet tiltani a kirívó öltözetet, a mások, akár a többség ízlésvilágától eltérő megjelenésmódokat sem.

A szavak és szimbolikus eszközök használatát az Alkotmány ugyanúgy védi, ezért a véleménynyilvánítás határai is ugyanott húzódnak. A véleménynyilvánítás határának kijelölésénél nem általánosítani kell, hanem a védett értéket, mások alapjogainak védelmét kell szem előtt tartani. Ezért jogszerűtlen a felvonulók testi integritását sértő tojásdobálás, és lehet jogszerű a tüntetők rizzsel, puffasztott búzával való megszórása. Nem lehet tehát általános élelmiszerdobálási-tilalmat bevezetni. A véleménynyilvánítás eszközeként használt dobálás is lehet jogszerű, ha az eldobott tárgy semmilyen módon nem sérti vagy veszélyezteteti a többi ember becsületét, testi integritását és testi épségét.

4. A bejelentett ellentüntetés nem tiltható meg a biztonság garantálásának nehézségeire hivatkozva. A szervezés nélküli, spontán ellentüntetés is jogi védelmet élvez, amíg megőrzi békés jellegét.

Mostanában gyakran előfordul, hogy azonos helyszínre és időpontra több demonstrációt is szerveznek. Ezek a rendezvények általában kapcsolatban állnak egymással, rendszerint a tüntető csoportok egymással ellentétes véleményüknek akarnak hangot adni, egymás álláspontjára kívánnak reagálni. Az előbb eltervezett rendezvényre reagáló, később bejelentett demonstrációt szokás ellentüntetésnek nevezni.

Számos aktuális javaslat állítja, hogy ilyenkor a versengő rendezvények között választani kell, a megelőzés elve alapján az utóbb bejelentett tüntetés megtiltható, ha nem valósítható meg olyan fizikai elkülönítés, amely biztosítja mindkét rendezvény zavartalan megtartását. Ez azon a feltételezésen alapul, hogy egyik vagy mindkét rendezvény nem marad meg a jogszerű keretek között, és ezért a rendőrség nem lesz képes a rendet fenntartani, így a jogszerű rendezvény zavartalanságát sem tudja majd biztosítani a nem békés ellentüntetőkkal szemben.

A biztonság garantálásának nehézségeire azonban nem elfogadható válasz az ellentüntetés megtiltása. Az ellentüntető az ellenvéleményt kifejezni éppúgy jogosultak, mint a tüntetők a saját véleményüket. Mindezt a két szembenálló oldal megteheti ugyanakkor és ugyanott, egymásnak címezve, akár érzelmekkel és indulatokkal átítatva is, természetesen azzal a feltétellel, hogy egyik rendezvény sem lépheti át a békés jelleg határait, az egymással ellentétes vélemények kifejezése nem sértheti a másik rendezvény résztvevőinek jogait. Nem lehet abból a feltevésből kiindulni, hogy a demonstrációk egymás hatására szükségszerűen kilépnek e jogszerű keretek közül, ezért semmi okunk sincs arra,

hogy bármilyen automatizmus, például a megelőzés elve alapján minden esetben válasszunk a tüntetések között, és ezzel szükségtelen határt szabjunk a vélemények versengésének.

A feltételezett kockázatok sem adhatnak okot a tüntetések közötti választásra és a megtiltásra. Az ilyen kockázatbecslés nagyon széles mérlegelési lehetőséget adna a rendőrség kezébe, amelynek során a rendezvény célját és tartalmát, politikai érzékenységét, a tüntetők agresszivitási hajlamát kellene számításba vennie. A rendőrség ilyen széles mérlegelést biztosító alapjogkorlátozó jogköre nem fér össze a politikai szabadságjogok tartalmával. Mindezek alapján ráadásul a rendőrségnek arról kellene döntenie, hogy alkalmasnak tartja-e saját magát a rend fenntartására. Aminek ha végül nem tud eleget tenni, saját képességeinek korábbi túlbecsülése miatt kétszeres kritikát kellene kiállnia. Ez könnyen beláthatóan azzal a veszéllyel járhat, hogy a rendőrség ennek elkerülése érdekében indokolatlanul is él a megtiltás lehetőségével.

Ugyanakkor ha nem feltételezett kockázatról van szó, hanem kifejezetten nem békés célú ellentüntetés szerveződik a másik demonstráció megakadályozására, mások megfélemlítésére, akkor erre az ellentüntetésre természetesen ez a védelem nem terjed ki. Az ilyennel szemben az államnak, a rendőrségnek fel kell lépnie, a békésen gyülekezőket meg kell védenie akár olyan törvénymódosítással is, amely az ilyen ellentüntetést előzetesen megtilthatóvá teszi.

Ha azonban az ellentüntetésnek a célja nem erőszakos, csak az tudható, hogy egyes tüntetni szándékozók vannak erőszakos terveik, akkor maga az ellentüntetés nem tiltható meg. Az állami szerveknek az egyes nem békés szándékú tüntetőkre kell koncentrálnia, és megfelelően fel kell készülnie a bűn megelőzése érdekében. Egyes tüntetni szándékozók jogsértő tervei alapján azonban semmiképp nem korlátozható a békés többség gyülekezési szabadsága.

Az ellentüntetés nem feltétlenül szervezett, bejelentésre kötelezett rendezvény, kialakulhat spontán módon is, amikor az előzetes szervezés nélkül összeverődő közönség a demonstrálók álláspontjával ellentétes véleményének ad hangot. Az ilyen spontán ellentüntetések, amíg megőrzik békés jellegüket, ugyancsak a gyülekezési jog védelme alatt állnak. Bejelentés hiányában a megelőzés, az előzetes megtiltás erre az estre nem értelmezhető. Ha azonban az ellendemonstráció elveszti békés jellegét, ennek feloszlatásával a rendőrségnek garantálnia kell a tüntetők számára gyülekezési joguk zavartalan gyakorlását.

5. A tüntetés résztvevője nyilvános közszereplést vállal, a rá vonatkozó kritikából e közszereplésével összefüggésben – a szereplése jellegével arányosan – többet kell túrnia.

A közelmúltban több ellentmondásos jogalkalmazói döntéshez vezetett az, hogy a jogszabályok nem adnak kellő eligazítást a közszereplő és a nyilvános közszereplés fogalmának tartalmáról, ráadásul a bíróságok és más jogalkalmazó szervek gyakorlata is nagy bizonytalanságot mutat e kategóriák értelmezésében, annak ellenére, hogy a közszereplő-minőségnek jogi következményei vannak.

Közszereplése során valaki meg akar valamit mutatni magából a világnak, így akarja kifejezni önmagát, például hangot akar adni társadalmi, politikai kérdésekről alkotott véleményének. Mindezt kifejezetten a nyilvánosság előtti megjelenés szándékával teszi, így például azért, hogy álláspontját mások tudtára adja, és ezzel az ő nézeteikre is hatást gyakoroljon, véleménye a nyilvános diskurzus részévé váljon. Ezt teszik – eltérő intenzitással – a tüntetések

szónokai, vezéralakjai, azok, akik valamilyen módon felhívják magukra a figyelmet és a tömegben csendesen tüntetők is. Ez utóbbi résztvevőkre is igaz: tudatosan lépnek a nyilvánosság elé, hogy a nyilvános rendezvényen ottlétükkel, tetszésnyilvánításaikkal vagy akár csendes vonulásukkal kifejezzék véleményüket.

A nyilvános közszerepléssel előnyök járnak együtt: annak, aki így tesz, megnő a vélemény-befolyásolási képessége, több lehetőséget kap a médiában történő megjelenésre, a közszereplést vállaló ismertségre tehet szert. Ezek az előnyök egyúttal magukkal vonják azt is, hogy a közszereplést vállalóknak máshol kell húzódnia a rájuk vonatkozó kritikával szembeni tűrési küszöbük: többet kell tűrniük a bírálatokból. A tüntető vállalja, hogy a vele egyet nem értők a nemtetszésüket olyan szavakkal vagy mozdulatokkal is kifejezhetik, amelyeket, ha nem tüntetésen lenne, nem kellene eltűrnie. Természetesen ez a tűrési kötelezettség nem teszi korlátlaná a közszereplőt bíráló szólás lehetőségét, így nem vonatkozik bármivel kapcsolatos kritikára, csak azokra, amelyek az érintett nyilvános közszereplésével, a tüntetéssel, a tüntetés céljával összefüggésben állnak. Más bírálatokkal szemben az egyébként közszereplést vállaló tüntető bárki máshoz hasonlóan igényelhet jogvédelmet, fordulhat például bírósághoz.

Az átlagostól eltérő tűrési küszöb nem egyazon helyen húzódik valamennyi közszereplést vállaló esetében, a tűrési kötelezettség a közszereplés jellegéhez igazodóan más és más mértékben térhet el az általánostól. Az egyes tüntetők tűrési kötelezettsége annak megfelelően alakul, hogy mennyire emelkednek ki a tüntetők közül, mennyire önálló a szereplésük. Általánosságban úgy fogalmazhatunk, hogy minél önállóbban szerepel valaki a rendezvényen, annál jobban kell viselnie a kritikát, annál többet kell eltűrnie a vele egyet nem értőktől is. Az egyszerű felvonuló is többet kénytelen elviselni annál, mint aki nem tüntet, nála erősebb kritikának van kitéve, aki a véleményét azzal teszi hangsúlyosabbá, hogy például jelmezt vesz fel, szónokol vagy más módon külön felhívja magára a figyelmet. A tüntető azonban biztosan nem köteles tűrni közszereplése folytán az olyan kritikát, amely már nemcsak a nemtetszést fejezi ki, hanem amivel fájdalmat, sérülést, kárt akarnak okozni neki, vagy félelmet akarnak kiváltani benne.

Az, hogy mit köteles tűrni valaki közszereplése folytán, rendkívül bonyolult és sok tényezőtől függő kérdés. A közszereplő és a nyilvános közszereplés fogalmának, az e kategóriákon belüli különböző fokozatoknak, valamint a tűrési küszöb eltérő voltának a tisztázatlansága az egyik oka a gyülekezési joggal kapcsolatos anomáliáknak, hiszen a tisztázatlanság jogbizonytalanságot okoz. Ezt a mainál egyértelműbb bírói gyakorlattal, a bírói gyakorlat egységét előmozdító eszközökkel kell minél előbb tisztázni.

6. A gyülekezési jog valójában csak akkor biztosított, ha nem kell félni a gyakorlásától. Az államnak kötelessége, hogy ténylegesen lehetővé tegye a gyülekezési jog gyakorlását, garantálja a tüntetők biztonságát.

A szabadságjogok érvényesüléséhez elsősorban az kell, hogy az állam ne avatkozzon be azok gyakorlásába. A gyülekezési szabadság esetében ez azt jelenti, hogy a polgárok akkor, ott és úgy nyilváníthatják ki közösen a nézeteiket, amikor, ahol és ahogyan ők kívánják, ebbe az állam nem szólhat bele, csak akkor szabhat korlátozó feltételeket, ha azt mások szabadságjogainak védelme teszi szükségessé. A be nem avatkozás azonban önmagában kevés ahhoz, hogy valóban érvényesüljenek a szabadságjogok, további biztosítékok nélkül azok

csupán élettelen szabályok maradnának. Ténylegesen létező jogokká csak a megfelelő garanciarendszer működtetése teszi őket, amelynek több összetevője van, vannak köztük jogalkotási és jogalkalmazási természetűek is. Megfelelő szabályok léte és ezek helyes alkalmazása együttesen szükséges a szabadságjogok érvényesüléséhez. Mindennek biztosítását, a szabadságjogok védelmét az Alkotmány az állam feladatává, elsőrendű kötelességévé teszi.

A gyülekezési jog esetében ez az állami jogvédelmi kötelezettség annak a biztosítását is megköveteli, hogy a polgároknak másoktól való félelem nélkül legyen lehetőségük a véleménynyilvánításra. A rendőrségnek ebből következően ténylegesen garantálnia kell a rendezvény zavartalan lebonyolítását, például meg kell védenie a tüntetőket az erőszakos ellentüntetőktől. Azokat pedig, akik a békésen demonstrálókkal szemben szabálysértést vagy bűncselekményt követnek el, a rendőrségnek el kell fognia, a bíróságnak felelősségre kell vonnia. Ennek nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy a rendőrség fellépését, a bíróság eljárását megfelelő jogszabályok alapozzák meg. A jogszabályok között kiemelkedő jelentősége van a szabálysértési és a büntetőjogi rendelkezéseknek, amelyek közül az utóbbiakkal a legsúlyosabb cselekményeket kell büntetni. Ezek a szabálysértési és büntetőjogi szabályok tehát a gyülekezési szabadság érvényesülésének garanciái.

A fentiek mellett fontos hangsúlyozni: a gyülekezési szabadságnak a szabályozással és jogalkalmazással történő garantálására vonatkozó állami kötelezettség, illetve az ezzel kapcsolatos feladatok ellátásának nehézségei soha nem szolgálhatnak magyarázatul arra, hogy az állam korlátozza a gyülekezés szabadságát, és így szabaduljon meg terhes kötelezettségétől, az ezzel kapcsolatos felelősségétől.

7. A gyülekezési jogot megsértőkkel szemben az állam feladata fellépni, amit a legsúlyosabb esetekben a büntetőjog eszközeivel jogosult megtenni. A magyar büntetőjogban vannak olyan bűncselekmények, amelyek közvetlenül azokat szankcionálják, akik megsértik mások békés gyülekezéshez való jogát.

Ahhoz, hogy a békés gyülekezéshez való jog maradéktalanul megvalósulhasson, mindenképpen szükséges az erőszakos tüntetők cselekményeinek büntetőjogi szankcionálása. Az állam köteles – legvégső eszközként – a büntetőjog erejével fellépni azokkal szemben, akik erőszakkal és jogtalanul akadályoznak meg másokat a gyülekezési joguk gyakorlásában, a véleményük békés kinyilvánításában. A törvényalkotó feladata eldönteni, hogy mely magtartásokat és viselkedésformákat tesz bűncselekménnyé. Ebben a döntésben egyértelműen megmutatkozik a védeni kívánt érték, jelen esetben a gyülekezési jog fontossága és jelentősége.

A gyülekezési szabadság védelmét szolgáló bűncselekmények a Büntető Törvénykönyv több különböző fejezetében találhatóak. A büntetőjogi szabályozás hézagossnak és következetlennek tekinthető, az is előfordulhat, hogy egy jogellenes magatartás több bűncselekménybe, szabálysértésbe is besorolható. Sokszor, amikor erőszakkal, fenyegetéssel megsértik a békés tüntetők gyülekezési jogát, a jogi szakma képviselői, köztük a rendőrség, bíróság is egymásnak ellentmondó következtetésekre jutnak. A szabályozás és a jogalkalmazás következetlensége vezetett oda, hogy egyes elkövetők tévedésben lehettek a tekintetben, hogy tojást dobálni bűncselekmény-e, vagy sem.

A tisztánlátáshoz szét kell választani a tüntetők gyülekezési jogát közvetlenül sértő, illetve a tüntetők más jogainak védelmével kapcsolatos bűncselekményeket.

Közvetlenül mások gyülekezési jogát sértő bűncselekmények csoportjába tartozik elsőként az egyesülési és a gyülekezési szabadság megsértése, másodsorban pedig a rendbontás. Ezeket a bűncselekményeket a gyülekezési jog alapján történő békés tüntetésen a résztvevők ellen lehet elkövetni. Annak ellenére, hogy ezek a szabályok védik mind a békés gyülekezőket, mind a rendezvényt magát, nem tudni arról, hogy alkalmaznák őket. Tovább nehezíti az egyesülési és a gyülekezési szabadság megsértése miatti felelősségre vonást, hogy e bűncselekmény a hivatali bűncselekmények között található, amiből az a következtetés vonható le, hogy csak hivatalos személyt lehet emiatt elmarasztalni, mást nem.

A gyülekezési jog gyakorlásának sérelmével távolabbi összefüggésben áll a közösség elleni izgatás, valamint a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak büntette. Ezek a bűncselekmények a törvényben meghatározott csoportok, illetve azok tagjai ellen irányulnak, a Büntető Törvénykönyv ezeket azért bünteti, mert ezzel fokozottan is védeni akar egyes jellemzően kiszolgáltatottabb társadalmi csoportokat. A gyülekezési jog gyakorlása igen gyakran a különböző kisebbséghez tartozók megnyilvánulása, az ilyen csoportok védelme közvetve a – kisebbség nevében vagy tagjaként megnyilvánuló – tüntetőnek a gyülekezési jogát is garantálja. A hazai jogalkalmazói gyakorlat azonban jellemzően ezeket a törvényi szabályokat sem alkalmazza a tüntetéseken történt jogsértések esetében, hanem inkább az enyhébb, kisebbségellenességet magukban nem hordozó bűncselekmények miatt indítják meg az eljárásokat. A Büntető Törvénykönyv hiányossága, hogy a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak tényállása csak egyes kiemelt csoportoknak nyújt védelmet, holott az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelménye azt kívánná, hogy más társadalmi csoportok, például a szexuális kisebbségek elleni elkövetést is büntessenek.

8. Az erőszakos (ellen)demonstrációra nem lehet válasz a gyülekezési jogot korlátozó törvénymódosítás, illetve a jogszerűen tüntetők jogainak korlátozása.

Kétségtelen, hogy a nem békés tüntetéseknél, illetve a tüntetések erőszakba fordulásának a kockázatát legegyszerűbb úgy elkerülni, ha magát a tüntetés lehetőségét korlátozzák. A gyülekezési jogukat békésen gyakorlókat úgy a legkényelmesebb az állami szerveknek megvédeni az erőszakos támadásoktól, ha szűkre szabják a békés demonstrálás lehetőségét is. A gyülekezési törvény ilyen irányú módosítása azonban túl nagy és indokolatlan ár lenne a rend és a biztonság növeléséért. A további tilalmak egyrészt szükségtelenül korlátoznák a gyülekezési szabadságukkal békésen élők jogait is, másrészt a véleményüket erőszakosan kinyilvánítók által okozott problémákra sem adnának valódi megoldást. Mindez az alkotmányosan védett alapjogok elfogadhatatlan korlátozását jelentené, arra ugyanis csak akkor kerülhet sor, ha valamely másik alkotmányos jog védelme, így például mások emberi méltóságának vagy éppen gyülekezési jogának érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el.

Az arc eltakarásának tilalmát a támogatói például azzal magyarázzák, hogy a felismerhetetlenség a tüntető nem békés szándékát mutatja és erőszakos cselekmények elkövetését vetíti előre, egyúttal megnehezíti a jogellenes cselekményeket elkövetők elfogását és felelősségre vonását. Ha azonban a

jogellenes magatartás pusztá lehetősége alapján elfogadnánk a maszkviselés általános törvényi tilalmát, azzal azt is állítanánk: tilos jelmezekkel és maszkokkal mint a szolás szimbolikus eszközeivel kifejezni egy álláspontot.

Az ellentüntetések megtiltását pártolók gyakran úgy érvelnek: a rendőrség nem lehet képes minden esetben megakadályozni azt, hogy az ellentüntetőik esetleg megtámadják a tüntetőket, a demonstrálók és ellendemonstrálók összecsapjanak. Ha azonban az ilyen esetleges, feltételezett erőszakra hivatkozva elfogadnánk az ellentüntetések megtilthatóságát, azzal azt is tudomásul vennénk, hogy előzetesen lehetetlenné tehetők azok az ellentüntetések is, amelyek sosem fordultak volna át erőszakba.

A gyülekezési jognak ezek és az ezekhez hasonló korlátozási irányai a tiltani tervezett magatartások és a jogsértések között olyan összefüggéseket feltételeznek, amelyek ténylegesen nem léteznek. Természetesen nemcsak a már bekövetkezett erőszak alapozhatja meg a tüntetési lehetőség korlátozását, hanem annak tényleges és közvetlen veszélye is, de az esetleges erőszak pusztá feltételezése nem lehet elegendő. Ennek alapján indokolt lehet a gyülekezési törvény olyan kiegészítése, amely lehetővé teszi a tüntetések megtartásának a rendőrség általi előzetes megtiltását, ha a rendezvény bejelentése szerint kifejezetten bizonyos bűncselekmények elkövetésére irányul.

Mind a magyar Alkotmány, mind a nemzetközi emberi jogi egyezmények csak a békés célú gyülekezéshez való jogot garantálják. Aki tehát egy tüntetésen erőszakos magatartást tanúsít, fogalmilag nem alkotmányosan védett gyülekezési jogát gyakorolja, így vele szemben fellépni sem a békés célú gyülekezési jog további korlátozásával kell, ez nem nyújt megoldást a jogi védelmet nem élvező erőszakos tüntetések problémáira. Ehelyett az erőszakosan tüntetők szabálysértései és bűncselekményei miatt kell az elkövetőkkel szemben az állami szerveknek hatékonyan fellépniük, a létező szabálysértési és büntetőjogi tilalmakat kell következetesen betartatniuk.

Különösen nem lehet az erőszak megelőzésének elfogadható módja az, hogy a fenyegetett békés tüntetőket tiltják el előzetesen a véleményük kifejezésétől, például úgy, hogy a tüntetésük megtartását megtiltják vagy csak védhetőbb helyszínre hajlandók tudomásul venni. Ezzel maga az állam nyújtana segítséget azoknak az ellentüntetőknak, akik a nekik nem tetsző véleményt szeretnék elhallgattatni.

9. A magyar jogrendszerben vannak olyan bűncselekmények és szabálysértések, amelyek alapján az erőszakos és nem békés tüntetőkkel szemben a jogalkalmazóknak fel lehet és fel is kell lépniük.

Az állam a büntetőjog rendszerén keresztül felelősséget vállal azért, hogy az erőszakos vagy nem békés cselekmények elkövetőit felelősségre vonják. A jogalkalmazó szervek feladata az, hogy a törvénykönyvekben szereplő szabályokat alkalmazzák, és fellépjenek az erőszakos, jogsértő tüntetőkkel ellen. Az erőszakos tüntetőkkel szemben van eszköz, léteznek azok a jogszabályok, amelyek védik a közrendet és mások jogait. A rendőrség, az ügyészség és a bíróság feladata éppen az, hogy a mások jogait megsértőkkel szemben ezeket a jogszabályokat érvényre juttassa.

Azok, akik egy demonstráción erőszakosan vagy fenyegetően viselkednek, szándékuktól és cselekedetük jellegétől függően követnek el különböző bűncselekményeket vagy szabálysértéseket. A tüntetéseken előforduló leggyakoribb büntetendő cselekmények a *garázdaság* és a *rongálás*

bűncselekménye, valamint a *garázdaság* és a *rendzavarás* szabálysértése. Míg a garázdaság kihívóan közösséggellenes és – bűncselekmény esetén – erőszakos magatartás, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, addig a rongálás idegen vagyontárgy megrongálását takarja. Igen gyakran állapítják meg a rendzavarás szabálysértését is, amikor valaki például garázdaság esetén nem engedelmeskedik a rendőri intézkedésnek. Nyilvános rendezvényen megvalósulhat a *rendbontás* bűncselekménye is, amely a rendező intézkedésével szembeni erőszakkal vagy fenyegetéssel történő ellenállást jelenti. A *hivatalos személy elleni erőszak* bűncselekménye úgyszintén gyakran fordul elő tüntetéseken. Ez történik, amikor valaki a rendőrt mint hivatalos személyt a jogszerű eljárásban erőszakkal vagy fenyegetéssel akadályozza, vagy az eljárás miatt bántalmazza. Tipikusan ez a helyzet, amikor az erőszakos tüntető kövel megdobja a rendőrt.

Az itt felsorolt bűncselekmények és szabálysértések mind egy önálló tüntetésen, mind pedig egy tüntetés-ellentüntetés konfliktushelyzetben előfordulhatnak. Amikor egy tüntető jogellenes magatartása egyúttal egy másik rendezvény résztvevőjének gyülekezési szabadságát vagy valamely más jogát sérti meg, akkor ezt a körülményt nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ha e körülmény miatt a cselekmény az előzőeknél súlyosabb bűncselekményt valósít meg, akkor az elkövetőjét a súlyosabb cselekményért kell felelősségre vonni. A jogalkalmazó szerv feladata és kötelessége annak a vizsgálata, hogy mi volt az elkövető szándéka: a gyülekezési szabadság vagy más jog szándékos megsértése, vagy a cselekmény csak garázdaságot, esetleg egyéb más, a demonstrációkon tipikus bűncselekményt valósított meg.

10. A gyülekezési jog érvényesülése nagyban függ a jogalkalmazó szervek felkészültségétől és tevékenységétől. Ha a tüntetéseken előforduló jogsértő cselekményeket jellemzően az indokoltnál enyhébben minősítik, az közvetve a gyülekezési szabadság sérelméhez vezet.

Az, hogy a tüntetésen tanúsított jogsértő magatartás milyen bűncselekménynek minősül, több tényezőtől függ. Befolyásolja az elkövetési kontextus és a környezet, ahol történt a cselekmény, befolyásolja továbbá a magatartás jellege és az elkövetők szándéka is, de függ a békés tüntetőkben keltett érzelmektől, attól, hogy ők hogyan értékelték és élték át az erőszak vagy a fenyegetés megjelenését.

A jogalkalmazó szerveknek ezeket a szempontokat kell értékelniük, amikor erőszakos tüntetőkkel állnak szemben, a rendőrség és az ügyészség is ezek alapján dönt az eljárás megindításáról és a vádemelésről. Egy cselekmény ugyanis nem ítéhető meg önmagában, annak az eldöntéséhez, hogy az elkövető milyen cselekményt valósított meg, mindezen szempontok együttes értékelése szükséges. A jogszabályok értelmezése, a minősítés meghatározása a jogalkalmazó szervek feladata és kötelessége, ők döntenek el, hogy a tüntetésen történt tojásdobálás, gyűlöletkeltő beszéd vagy verekedés szabálysértés-e vagy bűncselekmény, garázdaságnak, rongálásnak vagy egyéb tiltott cselekménynek minősül-e. A jogértelmezés végső állomása a bíróság, a bíróság kötelessége, hogy rekonstruálja a megtörtént eseményeket, és a jogszabályok értelmezésén keresztül meghatározza, hogy az elkövető milyen bűncselekményért vagy szabálysértésért felel.

A hazai joggyakorlat kifejezetten egységesnek mondható abban a tekintetben, hogy a tüntetéseken előforduló jogsértő cselekményeket jellemzően

az indokoltnál enyhébben minősíti: bár feltehető, hogy az elkövető a gyülekezési vagy más alapjog szándékos megsértését valósítja meg, a szándéka erre irányul, de vele szemben a büntetőeljárás egyéb, a rendezvényeken tipikus bűncselekmények miatt indul meg. Ezt az „alulminősítési gyakorlatot” mutatja, hogy sok esetben állapít meg szabálysértéseket, és csak kisebb számban rongálást és garázdaságot; a gyülekezési jogot sértő bűncselekményekért pedig ritkán von felelősségre. A gyülekezési jog védelmére léteznek ugyan megfelelő, vagy majdnem megfelelő büntető és szabálysértési szankciók, de azokat sok esetben nem alkalmazzák. A jogszabályok megfelelő alkalmazása, a törvényeknek megfelelő eljárás alapvetően a jogalkalmazó szervek felelőssége.

Az alulminősítési gyakorlat, a gyülekezési jogot sértő cselekmények bagatellizálása több negatív következménnyel is járhat. Meggyengülhet a békés és szabad véleménynyilvánítás lehetősége, így azok az emberek, akiknek eltér a véleménye a többségtől, nem mennek ki az utcára, hogy hallassák a hangjukat, hiszen úgy érezhetik, hogy nem védi meg őket az állam. Egyesekben pedig a vélemény elleni erőszakos fellépés válik majd egyre népszerűbbé.

Ennek a folyamatnak a megakadályozása nagyban a jogalkalmazó szerveken múlik, azon, hogy számukra mekkora jelentőséggel bír az alapjogok védelme. Nagyban segítené a gyülekezési jog védelmét, ha a Legfelsőbb Bíróság a jog egységességének előmozdítása érdekében rendelkezésére álló eszközöket gyakrabban alkalmazná annak érdekében, hogy a jogalkalmazás gyakorlata az alapjogvédelem irányába változzon.

11. A rendőrségnek a gyülekezési törvény alkalmazása során szükségszerű mérlegelésével szemben a bírósági jogorvoslat lehetősége csak akkor jelent valódi garanciát, ha a bíróságok a gyülekezési törvény szabályait arra tekintettel értelmezik és alkalmazzák, hogy azok alapvető jogokat valósítanak meg, illetve korlátoznak.

A gyülekezési törvény számos feladatot hárít a rendőrségre. A rendőrség köteles megvizsgálni, hogy a bejelentett rendezvény a tervezett helyszínen és időben megtartható-e, ellenkező esetben neki kell megtiltania a tüntetés megtartását. A rendőrségnek közreműködnie kell a gyülekezések rendjének biztosításában, és szükség esetén gondoskodnia kell a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról. Szélsőséges esetben – ha ennek törvényi feltételei fennállnak – a demonstrációt fel is oszthatja. A rendőrség ezen intézkedései, döntései a gyülekezési szabadságnak és más alapvető jogoknak a – törvény által megengedett – korlátozását valósítják meg egyedi élethelyzetekben. A gyülekezési törvény minderre azért ad felhatalmazást, hogy a gyülekezési jog érvényesülése mellett mások jogai, illetve más alkotmányos értékek is érvényre juthassanak. Mások jogai se szenvedjenek csorbát a szükségesnél nagyobb mértékben azért, mert egyesek a gyülekezési jogukat gyakorolják.

A jogállamiság követelményéből következik, hogy a rendőrség jogkorlátozó döntéseinek és intézkedéseinek mindig törvényi rendelkezésen kell alapulnia, méghozzá olyan előíráson, amely nem biztosít számára szabad belátásán múló mérlegelést, a rendőri mérlegelés terét a lehető legszűkebbre szabja. Bármilyen pontos azonban a szabályozás, a rendőrségnek a konkrét rendezvény körülményeit figyelembe véve mindig értelmeznie kell az irányadó szabályokat, ezért a mérlegelés teljes mértékben nem zárható ki a rendőri jogalkalmazásból. Ezt viszont csak az teheti alkotmányosan elfogadhatóvá, ha a rendőr döntésével és intézkedésével szemben nyitva áll a bírói jogorvoslat

lehetősége. A független bírósághoz fordulás lehetősége az a garancia, amely ellensúlyozhatja a szükségszerű rendőri mérlegelésben rejlő veszélyeket.

A bírói jogorvoslat biztosítja, hogy a rendőrség a mérlegelés lehetőségével ne élhessen következmények nélkül vissza. Adódhatnak bonyolultabb, alkotmányos dilemmákat is magukban hordozó jogértelmezési kérdések is, amelyeket egy gyors reakciót igénylő helyzetben a rendőrség nem feltétlenül tud helyesen eldönteni. Ilyen helyzetekben az esetleges rossz döntést utólag a bíróság korigálja. Az utólagos korrekciónak az adott eseten túlmutató hatása is van, hiszen a későbbi rendőri jogalkalmazás során felmerülő hasonló helyzetekben a rendőrség számára mintául szolgál a korábbi bírói jogértelmezés.

Mindezek alapján tehát a bíróságok a letéteményesei az alapjogok közötti konfliktusokat rendező szabályozás helyes, az alapjogi tárgyakra tekintettel történő alkalmazásának. Amikor a bíróság a rendőrségnek a rendezvény megtartását megtiltó határozatát vizsgálja felül, vagy a rendezvény rendőrség általi felosztatásának jogellenességéről dönt, egymásnak feszülő alapjogok konfliktusáról hoz döntést. Egyes esetekben ez egyszerű, mert a törvény bizonyos élethelyzetekre könnyen alkalmazható, és nem igényel a szokásosnál bonyolultabb jogértelmezést. Vannak azonban olyan helyzetek, amelyekben a bíróságnak a szabályok mögé kell néznie, azokat alkotmányos funkciójukra tekintettel kell értelmeznie. Ilyenkor a bíróság az alapvető jogokat korlátozó szabályokat nem értelmezheti kiterjesztően, és biztosítania kell, hogy az alapvető jogok konfliktusának eldöntésében érvényesüljön az az alkotmányos követelmény, hogy az ilyen jogok korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha ez mások alkotmányos jogainak védelme vagy más alkotmányos érték megvalósulása érdekében elengedhetetlen, és csak amennyiben a korlátozással megvalósuló sérelem arányos az ezzel elérni kívánt céllal.

A bírói garancia intézményét üresítheti ki, hogy a bíróságok az alapjogok gyakorlására vonatkozó szabályokat nem azok alkotmányos tartalmára figyelemmel, nem alapjogi szemlélettel alkalmazzák. Ezért az alapjogok védelme területén a bíróságok szemléletváltozására volna szükség, amit részben a bíróképzés útján, részben pedig a Legfelsőbb Bíróság jogegységesítő feladatain keresztül lehetne elindítani.

12. A médiának fontos szerepe van a vélemények és azok cáfolatainak bemutatása során. A média hatékony eszköz a köznyugalom megzavarásának megelőzésében, illetve a közvélemény félrevezetésével, hiányos tájékoztatásával, a mesterséges pánikkeltéssel megzavart köznyugalom gyors helyreállításában. A média felelőssége, hogy megfelelően tájékoztasson a véleménynyilvánítás jogának és a gyülekezési jog gyakorlásának lehetőségéről és korlátairól.

A vélemények nyilvánosságra kerülésével az azokkal kapcsolatos vita, azok cáfolata is helyet kaphat a közbeszédben. A vélemények sokszínűsége segíti az eligazodást a különböző álláspontok között, hosszú távon pedig előmozdítja a plurális társadalom kialakulását.

A vélemények közvetítésében a médiának kiemelkedő szerepe van: a kép- és hangfelvételek hiteles közvetítő eszközök. A fejlett információs környezet, az elektronikus világháló kiépülése és használatának mindennapivá válása, az elektronikus véleménynyilvánítás lehetősége, az állam és polgárai közötti információáramlás rendkívüli felgyorsulása nem csupán a hamis tájékoztatás, híresztelés elterjedésének nagyságát és gyorsaságát növeli, hanem a cáfolat, a

valóságnak megfelelő tények közlésének és bizonyításának lehetőségeit és eredményességét is. Amennyiben a demokratikus társadalomtól elvárt módon működik a média, igen hatékony eszköz a köznyugalom megzavarásának megelőzésében, illetve a közvélemény félrevezetésével, hiányos tájékoztatásával, a mesterséges pánikkeltéssel megzavart köznyugalom gyors helyreállításában.

A média segíti a közvélemény formálását, a vélemények közötti tájékozódást és a vélemények megismerhetőségét. Éppen ezért a hiteles és tényszerű tájékoztatásban a médiának szerepe és felelőssége van. A gyülekezési jog gyakorlása során a média az egyes rendezvények társadalmi súlyának megfelelően eleget tud tenni a lakosság tájékoztatásának: milyen célból, milyen vélemények közlése érdekében gyakorolják az emberek gyülekezési jogukat, mikor, hol változik a közlekedés rendje. Ugyanígy a tüntetést követően a jogszerű és esetleges jogellenes tettek bemutatása is fontos, hiszen a gyülekezési jog gyakorlásának előfeltétele, hogy mindenki tudja, mihez van joga és meddig terjed a szabadsága. Természetesen a média nem köteles bemutatni minden eseményt, de amennyiben megteszi, akkor a hiteles és tényszerű tájékoztatás követelménye alapján pontos információkat köteles közzétenni. Amint a legutóbbi gyülekezési joggal kapcsolatos közéleti vitában megjelent, a televíziós műsorszolgáltatók egy része, majd rájuk hivatkozva más sajtótermékek is tévesen informáltak a tojásdobálással kapcsolatban a bírói jogértelmezésről. Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy a polgárok téves információkkal rendelkeznek alkotmányos alapjogaik gyakorlását illetően, ami további jogsértések forrása lehet.

Mindebből következően a média szerepe kiemelkedő jelentőségű. A média hatékony eszköz az alapjogok gyakorlásának előmozdításában. A véleménynyilvánítás mellett a gyülekezési jog, az információhoz jutás, a közügyekben való részvétel, a művelődéshez és oktatáshoz való jog a média tájékoztatásán keresztül elérhetővé, megismerhetővé és gyakorolhatóvá válik.

oooOOOooo

Javaslatok

Az előző tézisek magyarázatai magukban foglalnak számos javaslatot is. A következő felsorolás ezeket emeli ki a tézismagyarázatokból, megjelölve, hogy az egyes javaslatok mely téziszből következnek.

(Általános javaslatok)

1. A tüntetéseken erőszakosan résztvevők magatartására ne a békés célú gyülekezési szabadság további korlátozásával keressenek megoldást, hanem a létező – szabálysértési, büntetőjogi – tilalmakat érvényesítsék következetesen. (Bővebben a 2., 8., 9. és 10. tézisnél.)
2. A biztonság garantálásának nehézségei, feltételezett kockázatok alapján a hatóságok ne választhassanak az ugyanazon helyen és időben tartani tervezett tüntetések között. Az erőszakba fordult rendezvényt oszlassák fel, de mindaddig, amíg ez nem következik be, tegyenek meg mindent a tüntetés és az ellentüntetés egyidejű zavartalan lebonyolításáért. E körben az egyes erőszakos szándékú tüntetők által elkövetett bűncselekményeket kell megelőzni, illetve őket kell felelősségre vonni tetteikért. (Bővebben a 4., 8., 9. és 10. tézisnél.)

(Javaslatok a jogalkotás számára)

3. Az egyesületi és a gyülekezési szabadság megsértésének büntetettét a hivatali bűncselekményeket tartalmazó törvényi fejezetből helyezték át a szabadság és az emberi méltóság elleni bűncselekmények közé, egyértelművé téve ezzel azt, hogy e bűncselekményt nemcsak hivatalos személy, hanem bárki elkövetheti. A hivatalos személy általi elkövetést minősített eset szankcionálhatja szigorúbban. (Bővebben a 7. tézisnél.)
4. A nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak büntetőtörvényi tényállása helyett alkosson a jogalkotó olyan büntetőtényállást, amely a kisebbségvédelmet tágabban értve, az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményére tekintettel más társadalmi csoportokat is védelemben részesít. Ebben mintául szolgálhat a közösség elleni izgatás jelenlegi szabályozása, amely a védendő csoportokat így határozza meg: „valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai”. (Bővebben a 7. tézisnél.)
5. A spontán és az azonnali reagálású tüntetésekre vonatkozó, az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatában megfogalmazott alkotmányos követelményt a jogbiztonságra való tekintettel a gyülekezési törvény módosításával építsék be a törvénybe, úgy, hogy a rendőrségnek ezzel is kevesebb jogértelmezési és mérlegelési feladata legyen. (Bővebben a 4. tézisnél.)

6. Megfontolandónak tartjuk a gyülekezési törvény olyan módosítását, amely alapján a rendezvény megtartása a rendőrség által előzetesen megtiltható, ha a rendezvény bejelentésében foglalt célja, napirendje szerint kifejezetten bizonyos bűncselekmények elkövetésére – így különösen egy békés rendezvény megakadályozására, a tüntetők megfélemlítésére – irányul. Csak olyan bűncselekmények esetén tartjuk ezt elfogadhatónak, amelyek esetében a bűncselekmény által védett alapjog védelme a szükségességi-arányossági teszt alapján ezt indokolja. A törvényben ezeket a bűncselekményeket taxálni kell. (Bővebben a 4. és 8. tézisnél.)

(Javaslatok a jogalkalmazás számára)

7. A Legfelsőbb Bíróság a jogegységesítés terén rendelkezésére álló jogi eszközök – jogegységi határozatok hozatala, elvi bírósági határozatok közzététele – útján, a jogellenes cselekményeket elkövetők felelősségre vonása tárgyában segítse elő a gyülekezési jog és más alapjogok védelmének hatékonyabb érvényesülését. (Bővebben a 10. tézisnél.)
8. A bíróképzésben a jelenleginél kapjon nagyobb hangsúlyt az alapjogi képzés. A Legfelsőbb Bíróság a jogegységesítés terén rendelkezésére álló jogi eszközökkel mozdítsa elő, hogy a rendezvényeknek a rendőrség általi megtiltásának, illetve felosztatásának elbírálása során a bíróságok a gyülekezési törvény szabályait arra való tekintettel értelmezzék és alkalmazzák, hogy azok alapvető jogokat valósítanak meg, illetve korlátoznak. (Bővebben a 11. tézisnél.)
9. A közszereplés fogalmát és fokozatait nemcsak magánjogi szempontokat, hanem a közszereplés közjogi jellegzetességeit is figyelembe véve, és nemcsak a polgári bíróságok gyakorlatát, hanem a jogtudomány ezzel kapcsolatos eredményeit is felhasználva tisztázza a bírói gyakorlat egységének előmozdítására rendelkezésére álló eszközökkel a Legfelsőbb Bíróság. (Bővebben az 5. tézisnél.)

HÁTTÉRTANULMÁNY

az erőszakba torkolló tüntetések kezeléséről szóló TÉZISEKHEZ

TARTALOM

1.	A GYÜLEKEZÉSI SZABADSÁG ALKOTMÁNYOS KIINDULÓPONTJAI.....	4
1.1.	Véleménypluralizmus mint demokratikus alapérték.....	4
1.2.	A gyülekezési szabadság tartalma: közös, nyilvános vélemény-kifejezés.....	7
1.3.	A vélemények tartalomsemleges védelme.....	8
1.4.	Verbális és szimbolikus beszéd.....	11
1.5.	A gyülekezési szabadság kiemelt alkotmányos védelme és korlátozásának feltételei.....	13
1.6.	A gyűlöletbeszéd mint a véleménykifejezés korlátja.....	16
1.7.	A közszereplők bírálhatósága.....	18
1.8.	Az állam intézményvédelmi feladatai: a gyülekezési jog gyakorlásának biztosítása.....	26
1.9.	A jogállamiság-jogbiztonság követelménye.....	27
1.10.	A média szerepéről.....	28
2.	A GYÜLEKEZÉSI SZABADSÁG A TÉTELES JOGBAN.....	29
2.1.	A gyülekezési törvény hatálya.....	29
2.2.	Bejelentési kötelezettség – spontán és azonnali reagálást igénylő rendezvények.....	31
2.3.	A rendezvény megtartásának megtiltása, megtiltási okok.....	34
2.3.1	A hatályos megtiltási okok alkalmazása, megszorító értelmezése.....	34
2.3.2	Az ellentüntetés megtilthatóságának kérdése.....	36
2.3.3	A bűncselekményre irányuló tüntetés megtilthatósága.....	41
2.4.	A rendőrség feladatai a rendezvény rendjének biztosításában.....	43
3.	A GYÜLEKEZÉSI JOG BÜNTETŐJOGI VÉDELME.....	46
3.1.	A gyülekezési jog büntetőjogi védelméről.....	46
3.1.1	Az állam kötelessége az alapjogok védelmének biztosítása.....	46
3.1.2	A jogalkotó feladata az egyes cselekmények büntetendővé nyilvánítása.....	47
3.1.3	A gyülekezési jog védelmének büntetőjogi rendszere.....	48
3.2.	A gyülekezési joggal kapcsolatos bűncselekmények.....	49
3.2.1	A tüntetők gyülekezéshez való, vagy más jogait sértő bűncselekmények.....	50
3.2.2	A gyülekezési joghoz kapcsolódó bűncselekmények, a tüntetéseken tipikusan előforduló tényállások.....	52
3.3.	Jogalkalmazás.....	54
3.3.1	A minősítés, avagy mely magatartás milyen bűncselekményt valósít meg.....	54
3.3.2	Hazai joggyakorlat ismertetése – alulminősítés.....	55
3.4.	Jogalkalmazó szervek.....	57
3.4.1	Bíróság, ügyészség.....	57
3.4.2	A rendőrség feladatai.....	58

BEVEZETŐ

A következő oldalakon a DEMOS Magyarország Alapítvány és a Progresszív Intézet megbízásából az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet által a gyülekezési szabadság gyakorlásának aktuális kérdéseiről: az erőszakba torkolló tüntetések kezeléséről készített tézisekhez kapcsolódó háttér tanulmány olvasható.

A gyülekezési jog gyakorlásának szabályait rendező törvény a rendszerváltozás folyamatában került elfogadásra, és nagymértékben elő is segítette azt: ez biztosította a rendszerváltozás tömegméretű megmozdulásainak jogszabályi kereteit. A törvény megszületése óta eltelt közel húsz év megmutatta alkalmazásának bizonyos nehézségeit is. Az elmúlt két évtizedben számos értelmezési kérdés merült fel a gyülekezési szabadság gyakorlásával kapcsolatban, köztük olyanok is, amelyeket csak a törvény szövegének módosításával lehetett megválaszolni. Közben folyamatosan tisztult is a kép, a jogalkalmazás és a polgárok is egyre inkább érteni kezdték, hogy mire terjed ki a gyülekezési szabadság.

Az elmúlt években azonban a békés gyülekezések mellett az erőszakossá váló utcai események egyre gyakoribbá váltak, a csoportos véleménynyilvánítást manapság sokszor erőszakos cselekmények kísérik. A gyülekezési szabadság jogi kereteivel ezért az elmúlt pár évben a szokásosnál is többen kezdtek foglalkozni. Két szakértői bizottság adott ki jelentést a tárgykörben,² az állampolgári jogok országgyűlési biztosa több vizsgálatot folytatott egy-egy rendezvényt kapcsolatban³ és 2008-ban deklaráltan kiemelt figyelmet fordít a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésére, valamint az e jog gyakorlásához kapcsolódó kérdésekre. A 2008. júliusi eseményeket, a Meleg Méltóság Menetét ért támadásokat követően számos politikusi nyilatkozat látott napvilágot, amelyek arról árulkodtak, hogy a politikusok egy része a gyülekezési szabadság szigorításával, mások a szabályok érintetlenül hagyásával keresik a megoldást a kialakult helyzetre.

E tanulmány az Eötvös Károly Intézet által készített *Tézisek az erőszakba torkolló tüntetések kezeléséről* című dokumentum háttérül szolgál. A Tézisekben az intézet a megoldási javaslatait és azokat a kereteket, elveket rögzítette, amelyek mentén az erőszakos tüntetések problémájának kezelését helyesnek tartja. A tézisekben és az azokhoz fűzött javaslatokban az intézet nem szándékozta megoldani a gyülekezési szabadság valamennyi problémáját; azokra fordított figyelmet, amelyekre a 2008 nyarán történtek nyomán, az erőszakos tüntetésekkel kapcsolatban derült fény. A tézissor által feldolgozott témakörhöz igazodóan a jelen háttér tanulmány sem vállalkozik arra, hogy a gyülekezési jog, illetve a szabad véleménynyilvánításhoz való jog teljes szabályanyagát, illetve annak gyakorlatát bemutassa és elemezze. Célja az, hogy a tézissor és az egyes tézisekhez kapcsolódó magyarázatok megértését és továbbgondolását segítse, illetve hogy az ott tett megállapításokat alátámasztó – az előbbiekből azok műfaji sajátosságai miatt kiszoruló – ismereteket és érveket bemutassa. Ennek megfelelően a tanulmány is az aktuális jogi – mind a jogalkotásban, mind pedig a jogszabályok alkalmazásában rejlő – problémákra, különösen is a 2008. július 5-én történt események nyomán időszerű kérdésekre koncentrál.

² Az 1105/2006. (XI. 6.) Korm. határozattal létrehozott szakértői munkacsoport (az úgynevezett Gönczöl-bizottság) által készített Vizsgálati jelentés a 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről (www.gonczolbizottsag.gov.hu); valamint a 2006. október 23-i budapesti erőszakos cselekmények kivizsgálására létrejött Civil Jogász Bizottságnak a 2006. szeptember-októberi emberi jogi jogsértésekről szóló jelentése (www.oktober23bizottsag.hu).

³ OBH 2058/2008., OBH 2452/2008. és OBH 3262/2008. számú jelentése.

A tanulmány szerkezete a következők szerint épül fel:

Az 1. rész a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos további elemzések alkotmányos kiindulópontjait veszi számba. Az Alkotmány, az Alkotmánybíróság gyakorlata és a nemzetközi emberi jogi egyezmények alapján áttekinti azokat az alkotmányos jelentőségű alapelveket, amelyeket mi is elfogadunk és továbbra is követendő értéknek, értelmezési irányának tekintünk. Ezekhez az elvekhez mértük a későbbi, jogalkotásra és jogalkalmazásra vonatkozó értékelésünket, és ezeket tartottuk szem előtt a javaslataink megfogalmazásakor.

A 2. rész a gyülekezési törvény szabályanyagát vizsgálja, ezek közül azokat a normákat elemzi, amelyek a tézisek tárgya szempontjából relevánsak. Itt foglalkozik a tanulmány a gyülekezési törvény módosítására vonatkozó azon ötletekkel is, amelyek az erőszakos demonstrációkkal összefüggésben a közelmúltban napvilágot láttak.

A 3. rész a gyülekezési szabadságot egyrésztől korlátozó, másrésztől annak érvényesülését elősegítő büntetőjogi eszközökkel foglalkozik. Fontos megállapításunk, hogy a büntetőjog kiemelkedő jelentőségű garanciája mind a gyülekezési szabadság, mind más alapjogok védelmének az erőszakos tüntetőkkel szemben. Mivel álláspontunk szerint a kialakult helyzetben elsősorban a büntető jogalkalmazás nyújthat megfelelő megoldást, a jogszabályi rendelkezések elemzése mellett foglalkozunk a jogalkalmazás jelenségeivel is.

E szerkezet is mutatja: jelen háttér tanulmány felépítése eltér a tézissor struktúrájától. A tézissor és az azt kiegészítő magyarázatok célja elsődlegesen az, hogy az aktuális jogi problémákkal az állampolgárok számára is közérthető formában foglalkozzon. A laikus közönség számára is befogadható, tömör megfogalmazás miatt mindez kiegészítésre szorul annak érdekében, hogy az értékelések és javaslatok a jogi szakmai képviselői, a jogalkalmazó szervek számára is hitelesek legyenek. Ezt a kiegészítő funkciót tölti be tehát a háttér tanulmány, ennek megfelelően szerkezetében is a jogi szakmai szempontokat követi.

1. A GYÜLEKEZÉSI SZABADSÁG ALKOTMÁNYOS KIINDULÓPONTJAI

1.1. Véleménypluralizmus mint demokratikus alapérték

A gyülekezési szabadság megítélésével és szabályozásával kapcsolatban először a gyülekezési jogot mint a kommunikációs jogcsoport részét vizsgáljuk. A gyülekezési jog a véleménynyilvánítás egy speciális formája, amely során az emberek együttesen gyakorolják a véleménynyilvánításhoz fűződő jogukat. A két jog közötti szoros kapcsolat oka, hogy a gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvétel joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége aligha volna megvalósítható.⁴ A gyülekezési jog a véleménynyilvánítás jogából ered, gyakorlásának feltétele a véleménynyilvánítás szabadsága. Az Alkotmány 61. § (1) szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

A vélemények sokszínűsége a demokratikus társadalom egyik legfontosabb alapértéke. A véleményszabadság az alapjogok rangsorában az élethez és emberi méltósághoz való jog után a második helyet foglalja el. Kitüntetett szerepe abból ered, hogy nem egyetlen szabadságjogot jelenít meg csupán, hanem egy egész jogcsoport eredője: a kommunikációs jogok anyajoga. A véleménynyilvánításhoz fűződő alkotmányos alapjogból levezethető, alkotmányban nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, az informáltsághoz való jog, az információk megszerzésének szabadsága. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, logikailag abból eredeztethető, külön nevesített alkotmányos alapjog a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog is.⁵

A társadalmi, politikai és közéleti vitákban való részvétel feltétele, hogy a vélemények ütköztetésének lehetősége mindenki számára nyitva álljon. A plurális és toleráns társadalom kialakulásának alapja, hogy az eszmék, nézetek szabadon kifejezhetők legyenek, még akkor is, ha a vélemény népszerűtlen, ellenszenves vagy elítélendő. Ugyanis a vélemények sokszínűsége biztosítja azt, hogy bárki egyénileg vagy közösen kialakítsa álláspontját közéleti, közérdeklődésre számot tartó kérdésekről, másokat megpróbáljon meggyőzni álláspontjáról. Ezért a véleménynyilvánítás szabadságát mind a nemzetközi emberi jogi egyezmények,⁶ mind a magyar Alkotmány az alapjogok egy előkelő csoportjába sorolja, amelynek a korlátozása csak igen szűk körben engedhető meg.

A véleménynyilvánítás joga mint kommunikációs anyajog igen széles körű, kiterjed a szóbeli, írásbeli, szimbolikus beszédformákra, az értékítéletekre és a tényközlésekre is. Az Alkotmánybíróság által felállított alapjogi rendszerezés eredménye, hogy míg az élethez és az emberi méltósághoz való jog abszolút és oszthatatlan, a többi alapjog kollíziója esetén mérlegelni kell a védendő értékek egymáshoz való viszonyát, azzal, hogy a

⁴ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁶ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény (1950), Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (1969), az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Chartája (1981), Európai Unió Alapvető Jogok Kartája (2000).

véleménynyilvánítás joga rangsorban az abszolút jogok után következik, ezért csak igen kevés joggal szemben kell engednie.⁷ Ez a kitüntetett szerep tehát nem jelenti azt, hogy a véleménynyilvánítás joga abszolút jog lenne, a rangsorolás azonban speciális helyzetét erősíti. A véleménynyilvánítás joga a demokrácia alapértéke: a megismerhető vélemények sokszínűsége a toleráns társadalom kialakításának feltétele.⁸ A vélemények ugyanis csak nyilvánosságra kerülésükkel válhatnak megítélhetővé, elfogadhatóvá vagy elutasítottá. Az Alkotmánybíróságnak a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kifejtett érvelése szerint a szabad és működő társadalomban a szélsőséges, kirekesztő vélemény hangoztatása a társadalom alapjait és működőképességét nem veszélyezteti. Az ilyen vélemény elutasításra vezet, ezért a kirekesztő szélsőséges nézetek magukat szorítják perifériára.

A véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepére vonatkozó igazolások két oldalról közelítik meg az alapjogot: az egyik igazolás szerint a véleménynyilvánítás szabadsága individuális jog, amely alapján mindenki azt mond, amit akar, az államnak pedig tartózkodnia kell attól, hogy az egyén önkifejezésébe jogi eszközökkel beavatkozzon. A másik igazolás szerint a véleménynyilvánítás szabadsága nem más, mint annak az eszköze, hogy valamennyi vélemény, gondolat felszínre kerüljön, megismerhetővé váljon, ennél fogva a társadalmi problémák könnyebben megoldódnak, kiderül az igazság; a szabadságjog a társadalom egészének érdekét szolgálja. A szubjektum felől megközelített véleménynyilvánítás szabadsága kifejezetten az önkifejezés eszközeként tekint az alapjogra. A társadalom érdeke felől történő megközelítés a demokrácia biztosítását tartja szem előtt, az emberek szabad önmeghatározásának előfeltételeként tekint a véleménynyilvánítás szabadságára.⁹

A magyar alkotmányjogi felfogásban a kétféle igazolás együttesen érvényesül. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint „az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett [...] az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra, stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”

A közlés befogadói érzékenységének érvényesítése a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását eredményezi. A megszólalók és a hallgatóság közötti konfliktus esetére szolgáló jogkorlátozást csak igen szűken, szükséges és arányos mértékben lehet alkalmazni. Az utóbbi időben alkotmányjogászok egyre gyakrabban vetik fel a megváltozott élethelyzetre való hivatkozással a véleménynyilvánítás, így különösen a szólásszabadság és a gyülekezési jog korlátozását. Álláspontunk szerint demokráciában az új helyzetekre való megfelelő reagálás nem az alapjogaink szűkebbre szabását kell jelentse. Mások mégoly kellemetlen és elítélendő véleményének tiltása oda vezet, hogy önmagunkat fosztjuk meg alkotmányos alapjogaink gyakorlásától. Azok, akikre hivatkozva jogszabály-módosítást sürgetnek, az esetek nagy részében a jelenlegi szabályozás szerint is kilépnek az alkotmányosan védett térből, a hatályos jogszabályokba ütköző cselekményeket követnek el: garázdaságot, rongálást, uszítást. Téves az a feltételezés, hogy ha jogainak védelmi szintjét csökkentjük, akkor nem kell szembesülnünk az ellenszenves álláspontokkal, ezzel

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁹ Sajó András: *A szólásszabadság kézikönyve*. Budapest, KJK Kerszöv, 2005.

megóvhatjuk a demokráciát a kirekesztő véleményektől. A valóság ezzel szemben az, hogy a véleménynyilvánítás csorbításával az ellenszenves vélemények kódolva újjáélednek. Más szavakkal, más kifejezési formákkal továbbélnek, mégpedig úgy, hogy a közvélemény reagálása, a társadalmi vita és az öntisztulási folyamat is elmarad. Ha nem az alapjogi értékek védelme alapján, hanem egyes szavak, jelképek tilalma alapján korlátozzuk a véleménynyilvánítást, az rövid úton oda vezet, hogy új kifejezésmódokkal, de tartalmában ugyanolyan kifejezések alakulnak ki.¹⁰

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban megfogalmazott értékek álláspontunk szerint továbbra is ugyanolyan időszerűek, mint akkor voltak: „A demokratikus hagyományokkal rendelkező társadalmak tapasztalatai szerint is e vitákban kellemetlen, éles, esetleg igazságtalan támadásokat intéznek mások ellen, azonban az érdemi vita és mások véleményének befolyásolása érdekében ez sokszor elengedhetetlen.” A demokratikus berendezkedés ugyanis sajátosságánál fogva egymást kizáró értékeket egyeztet össze. A többségi uralom és az egyéni szabadság konfliktusa csak kompromisszum árán valósulhat meg.¹¹ Azonban nem mindegy, milyen kompromisszumot kötünk, és az egyéni szabadságjogokból mennyit engedünk át a többség feltételezett védelme érdekében. Az egyéni jogok csorbítása a közösség egészére rányomja a bélyegét. Ha aktuálpolitikai kérdéseket kívánunk újfajta alkotmányértelmezéssel megoldani, akkor rövid úton elveszítjük a demokratikus értékeinket. Az Alkotmány ugyanis nem jogosultságokat ad, hanem jogokat ismer el.¹² A jog elismerése pedig azt kell jelentse, hogy azok korlátozása csak meghatározott feltételek esetén felel meg a demokrácia szabályainak. Ugyanis minél kevesebb korlátozást szenved el a véleménynyilvánítás és -nyilvánítás joga, annál biztosabb lábakon áll az alkotmányos demokrácia. Egy valóban szabad társadalomban a szélsőséges nézetek hangoztatása önmagában nem idéz elő zavargásokat, hanem hozzájárul a köznyugalom és közrend alakításához, a lakosság toleranciaszintjének emeléséhez. Ahol „sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz”.¹³

A toleráns társadalom és a demokrácia feltételeként meghatározott véleménynyilvánítás szabadsága – mint azt már említettük – nem korlátlan alapjog. Korlátozása azonban csak szűk körben lehetséges. A véleménynyilvánítás, és az abból eredő jogok korlátozása esetén figyelembe kell vennünk az elérni kívánt célt, a várható társadalmi hatást, és a korlátozások lehetséges formai és tartalmi kellékeit.

A véleménynyilvánítás jogának szubjektív és objektív oldalát tekintve az állam intézvényvédelmi rendszerén keresztül biztosítja és ezen az alapon korlátozhatja is a véleménynyilvánítás szabadságát. A korlátozás feltételeinek a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kialakított formulája szerint: „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el”. A szükségesség követelményének lefektetése mellett kimondta azt is, hogy „önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A

¹⁰ Erre példa Hegedűs Loránt 2004-ben megjelent cikke, amelyben a galíciai jöttmentekről beszél. A zsidó szó helyett használt dehonesztáló megjegyzés ebben a formában mindenki számára deszifrizható, sőt, megfogalmazásában sértő.

¹¹ Kis János: Liberális demokrácia. In Uő: *Alkotmányos demokrácia*. Budapest, INDOK, 2000.

¹² Kis János: Alkotmánybíráskodás mérlegen. In Uő: *Alkotmányos demokrácia*. Budapest, INDOK, 2000.

¹³ 18/2004. (V. 25.) AB határozat.

törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.”

1.2. A gyülekezési szabadság tartalma: közös, nyilvános véleménykifejezés

A gyülekezési szabadságot alapvető alkotmányos jogként a magyar Alkotmány 62. § (1) bekezdése garantálja, amely kimondja, hogy a Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását. Emellett mind a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya¹⁴ (PPJE), mind az Európai emberi jogi egyezmény¹⁵ (EEJE) rendelkezik a gyülekezési jogról. A PPJE 21. cikke kimondja, hogy a békés gyülekezés jogát el kell ismerni, az EEJE 11. cikke szerint pedig mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához.

Az Alkotmány 62. § (2) bekezdése értelmében a gyülekezési jog gyakorlásának további szabályairól az Országgyűlésnek – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott – törvényt kell alkotnia. Ezt az alkotmányi rendelkezést a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv. vagy gyülekezési törvény) hajtja végre. A gyülekezési jog tartalmának, korlátainak és garanciáinak fontos forrását jelentik továbbá az Alkotmánybíróság határozatai. A testületnek kifejezetten a gyülekezési szabadságról szóló döntései az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, a 4/2007. (II. 13.) AB határozat, illetve a 75/2008. (V. 29.) AB határozat. Ezek mellett a döntések mellett – amint ezzel később bővebben foglalkozunk – a véleményszabadság tárgyában született határozatok ugyancsak formálják a gyülekezési szabadság alkotmányos tartalmát. Mivel a gyülekezési törvény megnyitja a bírósághoz fordulás lehetőségét a rendőrség határozataival, intézkedéseivel szemben, így a rendes bíróság gyülekezési joggal összefüggő egyedi döntéseit is a gyülekezési szabadság forrásai között említhetjük.

A hazai jogforrások mellett már utaltunk a nemzetközi emberi jogi egyezmények jelentőségére. Ezek közül különösen az Európai emberi jogi egyezmény, illetve az ahhoz kapcsolódó nemzetközi emberijog-védelmi mechanizmus, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata érdemel figyelmet. A gyülekezési joggal összefüggésben a bíróság döntései köréből legutóbb a – Magyarországot elmarasztaló – Bukta és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítélet¹⁶ vált ismertté.

A gyülekezési jog politikai szabadságjog, amely alapján mindenkinek lehetősége van arra, hogy politikai, közéleti kérdéseket érintő békés demonstrációkat szervezzen, illetve ilyeneken részt vegyen. A tüntetésen a résztvevők jogosultak a többiekkel közös álláspontot kialakítani, a véleményüket közösen, nyilvánosan kifejezni és mások tudomására hozni. A gyülekezési törvény megfogalmazása szerint a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják.¹⁷

A fenti meghatározásból is következik: a gyülekezési szabadság szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához, hiszen a békés célú gyülekezés a véleménynyilvánítás egyik formája. A gyülekezési és a véleményszabadság között fennálló kapcsolatot az

¹⁴ Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹⁵ Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

¹⁶ 25691/04. sz. kérelem; 2007. július 17.

¹⁷ Gytv. 2. § (1) bekezdés.

Alkotmánybíróság is több határozatában megállapította: a gyülekezési jogot a véleményszabadságból mint anyajogból eredeztetett úgynevezett kommunikációs jogcsoport részének tekinti. A testület mindenekelőtt – a véleményszabadságról szóló 1992-es alaphatározatában – kimondta: „a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen anyajoga többféle szabadságnak, az ún. kommunikációs alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Ez utóbbiak tiszteletben tartásáról és védelméről az Alkotmány 70/G. §-ában külön is rendelkezik. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság (60. §), valamint a gyülekezési jog is (62. §). Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban.”¹⁸ Megerősítette ezt a tételt az Alkotmánybíróság a gyülekezési joggal foglalkozó első átfogó döntésében, majd a legutóbbi, a spontán tüntetések tárgyában született határozatában is. A testület hangsúlyozta: „gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége [...] aligha volna megvalósítható.”¹⁹

Később az Alkotmánybíróság további elvi megállapításokat fogalmazott meg a gyülekezési jog jellegével kapcsolatban: „A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviselői szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémitásának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl.”²⁰

1.3. A vélemények tartalomsemleges védelme

A véleménynyilvánításhoz való jog alapelveit az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatában, a közösségi elleni izgatás bűncselekmény alkotmányosságának vizsgálatával kapcsolatban fektette le. A határozatban megfogalmazott alapelvek a kommunikációs jogok teljes körére vonatkoznak, így akár szóban, akár szimbolikus beszéddel, vagy akár a gyülekezési jog keretében kinyilvánított véleményekre vonatkozóan meghatározásra kerültek az alapjog védelmi körének és korlátozása lehetőségének elvi alapjai.

¹⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

¹⁹ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, illetve 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

²⁰ 4/2007. (II. 13.) AB határozat, illetve 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság egyik legfontosabb alapelvként a vélemények tartalomsemleges védelmét mondta ki. A tartalomsemlegesség alapelvét a véleménynyilvánítás szabadságának társadalmi szerepére, a demokrácia alapjául szolgáló szabad közvélemény-formálásra vezette vissza, amikor kimondta: „[a]z Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga.” Az Alkotmány tehát a véleménynyilvánítás jogának – hasonlóan a lelkiismereti és vallásszabadsághoz²¹ – értéksemleges védelmét biztosítja. A véleménynyilvánítás során „helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.”²²

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog ideológiasemlegességének biztosítása érdekében a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi az Alkotmány. Az érték- és ideológiasemleges védelem azt eredményezi, hogy a véleménynyilvánítás jogának korlátozhatóságát nem a közlés, a vélemények helyessége vagy hamissága határozza meg. Az Alkotmány tehát nem egyes véleményeket, véleménynyilvánítási formákat védi, hanem önmagában a véleménynyilvánítás jogát, lehetőségét és tényét. „[A]z egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez.”²³

A véleménynyilvánítás szabadsága nem csak a szóbeli, szimbolikus vagy egyéb módon kifejezett értékítéletekre vonatkozik, hanem magában foglalja a tényközlést is. Az Alkotmánybíróság kimondta „a véleménynyilvánítás szabadsága ezért általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, mégpedig függetlenül a közlés módjától és értékétől, erkölcsi minőségétől és többnyire valóságtartalmától is. Önmagában valamely tény közlése is véleménynek minősülhet, hiszen magának a közlésnek a körülményei is tükrözhetnek véleményt, azaz a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga nem korlátozódik csupán az értékítéletekre. [...] Az értékítéletre, az egyén személyes véleményére a véleménynyilvánítási szabadság minden esetben kiterjed, függetlenül attól, hogy az értékes vagy értéktelen, igaz vagy hamis, érzelmen vagy észérveken alapul.”²⁴ A véleménynyilvánítás tartalomsemleges védelméből következően tehát minden típusú véleménynek helye van egészen addig, amíg külső korlátba nem ütközik.

Mint látjuk, a vélemények és tények, legyenek azok bármilyen eszközzel kifejezve, tartalomsemleges védelme alapvető szinten biztosított. A véleménynyilvánításnak csak külső korlátai vannak: a véleménynyilvánítás joga addig tart, amíg más alapjogot vagy alkotmányos értéket a véleménynyilvánítás nem sért. Az Alkotmánybíróság ilyen korlátnak minősítette mások jogainak vagy jóhírnevének tiszteletben tartását, illetve az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcsek védelmét. Ezt erősítette meg a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jó hírnevének fokozott büntetőjogi védelmére vonatkozó törvényi tényállás alkotmányellenességét kimondó alkotmánybírósági határozat: „a szintén alkotmányos oltalom alatt álló emberi méltóság, becsület, jóhírnév azonban az értékítéletben megnyilvánuló véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet, és ezek védelmében a büntetőjogi felelősség érvényesítése sem tekinthető – általánosságban – aránytalannak, így alkotmányellenesnek.”²⁵

²¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

²² 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

²³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

²⁴ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

²⁵ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

A véleménynyilvánítás külső korlátjaként megjelenő emberi méltóság, becsület, jóhírnév védelme érdekében a véleménynyilvánítás jogára vonatkozó korlátozás szükségességét és arányosságát kimondta az Alkotmánybíróság, így ezekben az esetekben a polgári jogi és a büntetőjogi felelősség megállapítása alkotmányos lehet.

A tartalomsemlegesség addig érvényesül, amíg a kommunikáció mások jogait nem sérti. Ha a véleménynyilvánítás átlépi az alkotmányosan meghúzott határt, akkor az Alkotmánybíróság határozataiban lefektetett védelmi alapelvek sem érvényesülnek a továbbiakban.

A fent említett korlátok alkalmazását vitatható módon²⁶ tágította tovább az Alkotmánybíróság a nemzeti jelképek megsértése tárgyában hozott 13/2000. (V. 12.) AB határozatban, valamint az önkényuralmi jelkép használatára vonatkozó 14/2000. (V. 12.) AB határozatban, ahol a nemzeti érzésre, a köznyugalom megzavarására hivatkozva tartotta korlátozhatónak a véleménynyilvánítás szabadságát.²⁷ Mint láthatjuk, a véleménynyilvánítás joga, a tényállítások és a vélemények, mások jogainak védelme érdekében, illetve egyes esetekben a közösség érdekében is korlátozható szabadságjog. A mások sértegetése, a közösség bármely csoportja elleni uszító beszéd, a kirekesztés és a diszkriminációt megalapozó vélemények, tényállítások olyan típusú tartalmak, amelyek átlépik azt a határt, amelyet tolerálni kellene.

A véleménynyilvánítások típusai között kiemelt alkotmányos védelem illeti meg, ezért szűkebb körben korlátozható a közügyek vitatása és a politikai közbeszédben való részvétel, a közszereplők bírálhatósága. „Fokozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak. A demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája, – még ha az becsületsértő értékítéletek formájában történik is –, a társadalom tagjainak, az állampolgároknak olyan alapvető alanyi joga, amely a demokrácia lényegi eleme.”²⁸

A közügyek megvitatásának lehetősége általában felülkerekedik az egyéni jogsérelmen alapuló tiltáson, ezért az ilyen vélemények fokozottabb védelemben részesülnek. A véleménynyilvánítás szabadságának fokai eltérően ítélandók meg, ha közszereplő, politikus vagy más egyéb közvélemény formáló személyre vonatkozik. A politikai vita, az állam bírálata, a közügyek megvitatása során – elsősorban a demokrácia működése, a közösség informálása és a közvélemény alakításának lehetősége miatt – a véleménynyilvánítás szabadsága szűkebb körben korlátozható.²⁹

A gyülekezési jog gyakorlásával kifejezett véleménynyilvánítás a politikai közéleti kérdésekben való álláspontok megjelenítésére szolgál. Ez pedig azt is jelenti, hogy a véleménynyilvánítás joga kevesebb korláttal néz szemben olyankor, ha a gyülekezési joggal

²⁶ Kérdés, hogy az Alkotmánybíróság által felállított tesztnek mennyiben feleltek meg ezek a döntések. A véleménynyilvánítás jogának korlátozása ugyanis akkor alkotmányos, ha a korlátozás nem csak másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem az is szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A büntetőjogi tényállás alkalmazása pedig önmagában azért is kérdéseket vet fel, mert a büntetőjog eszköze csak ultima ratióként alkalmazható: törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

²⁷ Az Alkotmánybíróság eltérve addigi gyakorlatától a 33/1998. (VI. 25.) AB határozatban már a véleménynyilvánítás módjának tilalmát sem tartotta alkotmányellenesnek.

²⁸ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

²⁹ 57/2001. (XII. 5.) AB határozat.

összefüggésben, annak során, vagy azzal történik a véleménynyilvánítás. Ilyenkor ugyanis közéleti, közérdeket érintő ügyekkel kapcsolatban fejezik ki álláspontjukat a résztvevők.

1.4. Verbális és szimbolikus beszéd

A véleménynyilvánítás joga magában foglalja a kommunikáció bármely formáját: írásban, szóval, jelképekkel vagy egyéb szimbólumokkal megjelenő véleményt. Így amikor a véleménynyilvánítás jogáról és annak határainak meghúzásáról gondolkodunk, akkor a véleménynyilvánítás formájától és módjától függetlenül megjelenő valamennyi véleményre vonatkoznak azok az alkotmányos alapelvek, amelyről az eddigiekben szóltunk. A gyülekezési jog gyakorlása önmagában is véleménynyilvánítást fejez ki, hiszen éppen azért vonulnak utcára a tüntetők, hogy közéleti, politikai kérdésekben véleményüket kifejtsék, másokat megpróbáljanak meggyőzni saját igazukról. Ezért a gyülekezési jog gyakorlás során megjelenő vélemények többnyire nem is szóval, hanem jelenléttel és szimbolikus eszközökkel kerülnek kifejezésre. A véleménynyilvánítás különböző formáira azonos szabályok vonatkoznak, azzal, hogy figyelembe kell venni a szimbólumok és a szavak által közvetíthető üzenet közötti különbséget.

A 13/2000. (V. 12.) AB határozat és a 14/2000. (V. 12.) AB határozat kimondta, a jelképhasználat politikai véleménynyilvánítás, amelyet az Alkotmány 61. § (1) bekezdése védelemben részesít. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a szimbolikus beszéd egy-egy speciális, jól körülhatárolható formájától: a nemzeti jelképek megsértésétől és az önkényuralmi jelképek nem ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti vagy tájékoztatási célú használatától megtagadták az alkotmányos védelmet. Ugyanakkor az önkényuralmi rendszerre, eszmére emlékeztető vagy utaló testmozdulat szimbolikus beszédet védendőnek ítélte az Alkotmánybíróság. Előzetes normakontroll keretei között mondta ki az alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság az önkényuralmi rendszerre vagy eszmére emlékeztető vagy utaló testmozdulat büntető törvényi tiltására vonatkozóan. A mozdulat szimbolikus beszéd; annak megítélése, hogy valamely testmozdulat kit mire emlékeztet, vagy mire utal, egyéneként változik. A gyalázkodó testmozdulat végzése önmagában nem jár az erőszak közvetlenül jelen lévő, világos veszélyével, és egyéni jogok sérelmével sem fenyeget.³⁰

A szavak és a szimbolikus beszéd által közölhető üzenetek közötti különbség a közvetíthető üzenet szempontjából a tényállítások esetén tapintható ki. Egyes, a véleménynyilvánítás külső korlátaiba ütköző, büntetendő cselekmények szimbolikus beszéddel nem, csak szóval fejezhetőek ki. Nem valósulhat meg a szimbolikus eszközzel történő valótlan tényállítás, ugyanakkor a tetteges becsületsértés nem képzelhető el szavakkal. Alapelveiben tehát azonos védelem illeti meg a szavakkal és a tettekkel megvalósuló véleménynyilvánítást, ugyanakkor a másféle közlési mód másféle védett jogi tárgyat sérthet.

Hasonlóan a szóban elhangzó véleményekhez, nem korlátozható a szimbólumok használata azon az alapon, ha az más ízlésvilágának nem felel meg. A mozgó tüntetéseket, a zenés, táncos felvonulást és a kirívó öltözetet ugyanúgy védi az Alkotmány, mint a beszédet, feliratokat. Éppen ezért, egészen addig, amíg a szó vagy a szimbolikus beszéd nem lépi át a véleménynyilvánítás alkotmányos határát, addig alkotmányos jogát gyakorolja, aki ezekkel az eszközökkel fejezi ki álláspontját. A véleménynyilvánítás körébe tartozik, így védelem illeti

³⁰ 95/2008. (VII. 3.) AB határozat.

meg a zászlók használatát, vagy bármely egyéb, jogszabályba nem ütköző szimbolikus eszközt, mozdulatot, a maszk vagy a bukósisak hordását is.

A magyar Büntető Törvénykönyv – az Alkotmánybíróság által alkotmányosnak ítélt módon – a tartalomsemlegesség elvét csorbítva a nemzeti jelkép megsértését, valamint a tiltott önkényuralmi jelkép használatát tiltja. Az önkényuralmi jelkép használatával kapcsolatban a közeljövőben jelentős változás várható. Az Alkotmánybíróság 14/2000. (V. 12.) AB határozatában alkotmányosnak minősítette, így hatályában fenntartotta az önkényuralmi jelképek használatának büntetőtörvényi tényállását. E büntetőtényállás miatt egy magyar politikust pénzbüntetésre ítélte a bíróság azért, mert nyilvános rendezvényen ötágú vörös csillagot hordott. Azonban 2008 júliusában az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalta Magyarországot az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezmény 10. cikkének megsértése miatt. A strasbourgi bíróság szerint a véleménynyilvánítás jogának része az ötágú vörös csillag viselése. A döntés kapcsán a Büntető Törvénykönyv vonatkozó törvényi tényállását indokolt lenne felül vizsgálni.³¹

A szimbolikus beszéd és a szóbeli véleménynyilvánítás sokszor egymást kiegészítve közvetít véleményt. A szimbólumok használata a szó erejét növeli: üzenetet hordoz magában. A szimbólumok megtiltása tehát csak nagyon szűk körben képzelhető el, akár a gyülekezési jog gyakorlásával együtt járó, akár egyéb véleménynyilvánítás során. A gyülekezési jog gyakorlását akadályozó, garázda erőszakos csoportok rendszeresen arcukat eltakarva követnek el bűncselekményeket. Akár a felismerhetőség, akár az osztatás során bevetett könnygáz ellen védekezve megakadályozzák, hogy a képfelvételeken később felismerhetőek legyenek, így próbálva elkerülni a későbbi felelősségre vonást. Az arc eltakarása azonban önmagában nem jogellenes. Sem a gyülekezési jog gyakorlásán kívül, így maszk viselése betegség esetén, bukósisak hordása utcán, sem a gyülekezési jog gyakorlása során. Ezért azok, akik a felelősségre vonás megelőzése érdekében eltakarják arcukat, nem emiatt, hanem az általuk elkövetett bűncselekmények miatt vonathatóak felelősségre. A bukósisak viselése vagy az arc eltakarása szimbolikus eszközként funkcionál egy békés gyülekezés során. Ezen eszközök használta jogszerű, hiszen a gyülekezési jog gyakorlásának nem feltétele az azonosíthatóság. Ezért álláspontunk szerint nem tiltható általánosan a maszk vagy a bukósisak viselése azon az alapon, hogy egyes emberek arcukat eltakarva erőszakos cselekményeket követnek el. Ha e feltételezés alapján tiltanánk a maszkok, bukósisakok viselését, azzal a békés gyülekezők szimbolikus beszédét tennénk lehetetlenné, ami alkotmányellenes lenne, hiszen nem felel meg a véleménynyilvánításhoz fűződő jog szükséges és arányos korlátozásának. Ugyanígy nem lehet tiltani a kirívó öltözetet, a mások, akár a többség ízlésvilágától eltérő megjelenésmódokat sem. Bármennyire ízléstelennek tartja valaki, ha férfiak női ruhában, rasztahajjal, szakadt ruhában jelennek meg a köztereken, ez nem elégséges indok a gyülekezési és véleménynyilvánításhoz fűződő jog korlátozásához. A külső megjelenés szimbolikája ugyanúgy véleményt fejez ki, ezért amíg az külső korlátba nem ütközik, addig a tiltás jogellenes lenne és káros a demokráciára nézve.

Másképp és másféle üzenetek juttathatóak el szimbolikus beszéddel és mások szóval, azonban az Alkotmány mindenfajta véleménynyilvánítást biztosít, amíg annak határait át nem lépi, ezért azt is mondhatjuk, hogy a véleménynyilvánítás határai ugyanott húzódnak a szavak és szimbolikus beszéd esetén is. A szó és a szimbolikus beszéd akkor veszíti el védettségét, ha azzal más alkotmányos jog sérelme beáll. Így az emberi méltóság, a testi épség sérelme esetében a véleménynyilvánítás átlépi a határt, az ilyen magatartás nem élvez a védettséget. A véleménynyilvánítás határának kijelölésénél azonban nagyon veszélyes az olyan általánosítás, mint az élelmiszer-dobálás tilalma. Ebben az esetben ugyanis nem arról kell

³¹ Karsai Dániel: Kötelezően ajánlott?, *Élet és Irodalom* 2008. 31. szám.

dönteni, hogy milyen magatartás, milyen szimbolikus eszköz nem alkalmazható, hanem a védett értéket, mások alapjogainak védelmét kell szem előtt tartani. Ezért nem a dobálás és nem az élelmiszerral való dobálás okozza a jogsérelmet, hanem bármilyen olyan tárgy eldobása, ami a gyülekezési jogukkal élők testi integritását és emberi méltóságát sérti. Valakinek a megdobása tojással vagy egyéb olyan élelmiszerral vagy tárggyal, amely alkalmas a sérelem kiváltására, jogszerűtlen lesz. Ugyanakkor lehet úgy rizst szórni bárkire, hogy az a véleménynyilvánítás határain belül maradjon. A kérdés nem megengedhető általánosítását jelenti az is, ha nem teszünk különbséget a szimbolikus eszközt használók szempontjából aközött, hogy kivel szemben és milyen körülmények között alkalmazzák a véleménynyilvánítás ezen formáját. Másképp ítélandó meg ugyanis az, ha egy közszereplőt,³² közszereplésével összefüggésben ér atrocitás, és másképp, ha ez egy járókelő ellen irányul. A szimbolikus beszédek tehát soha nem önmagukban ítéltetők meg, hanem az általuk hordozott üzenet és a befogadó közeg szempontjából. Az óvodások maszkban való ijesztetése nem része a véleménynyilvánítás szabadságának, ugyanakkor a térfigyelő kamerák ellen való tiltakozás céljából felvett maszk védett közlési mód, amelynek korlátozása alkotmányellenes lenne. A véleménynyilvánítás eszközeként használt dobálás is lehet jogszerű, ha az eldobott tárgy semmilyen módon nem sérti vagy veszélyezteti a többi ember becsületét, testi integritását és testi épségét.

1.5. A gyülekezési szabadság kiemelt alkotmányos védelme és korlátozásának feltételei

Ahogy az alkotmányos alapjogok általában, a gyülekezési szabadság sem korlátozhatatlan jog, vagyis nem gyakorolható korlátlanul.

Mind az Alkotmány, mind a nemzetközi emberi jogi egyezmények csak a *békés* célú gyülekezést részesítik alkotmányos, emberi jogi védelemben. Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását; a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 21. cikke értelmében a békés gyülekezés jogát el kell ismerni, az Európai emberi jogi egyezmény 11. cikke alapján mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához. A nem békés, erőszakos tüntetésekre, demonstrációkra, egyéb rendezvényekre tehát az alkotmányos védelem nem terjed ki.³³ Maga a gyülekezési szabadság fogalmilag csak a békés gyülekezéseket foglalja magában; másik oldalról: aki nem békés célú rendezvényt szervez, vagy nem békésen vesz részt egy rendezvényen, az nem alkotmányosan védett gyülekezési jogát gyakorolja, nem hivatkozhat erre az alkotmányi rendelkezésre.³⁴

Emellett is elkerülhetetlen, hogy a mindennapokban az alapjogok, köztük az – egyébként az előzőeknek írtaknak megfelelően békésen gyakorolt – gyülekezési szabadság konfliktusba kerüljön mások alkotmányos alapjogaival, más alkotmányos értékekkel. Ezeket a természetszerűleg bekövetkező alapjogi konfliktusokat a törvényalkotónak, az Országgyűlésnek lehetősége és egyben kötelessége rendezni, mégpedig oly módon, hogy az egymással ütköző egyes alapjogokat egymás javára korlátozza. Ebből következik, hogy a

³² A közszereplők közötti különbségtételre vonatkozóan lásd az 1.7. pontban foglaltakat.

³³ Megállapítja 55/2001. (XI. 29.) AB határozat is.

³⁴ Ennek alapján – hasonlóan az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatában foglaltakhoz – a rendezvény feloszlásának egyes eseteit (bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás; mások jogainak és szabadságának sérelme; fegyveres, illetőleg felfegyverkezett résztvevők) nem tekinthetjük a gyülekezési jog korlátozásának. Hiszen az Alkotmány által elismert *békés* gyülekezéshez való jogba nem tartozik bele a bűnelkövetés, a jogsérelem-okozás vagy a fegyveres megmozdulás.

gyülekezési szabadságnak az Alkotmányban szereplő „korláton”, a békés jelleg megkövetelésén túlmenően is vannak további korlátai, amelyek a vele konfliktusba kerülő más alkotmányos alapjogok, alkotmányos értékek védelmét szolgálják. Ezeket a korlátokat nagyrészt a gyülekezési törvény tartalmazza, amelynek rendelkezései egyrészt általános jelleggel korlátozzák a gyülekezési jog gyakorlását, másrészt megteremtik annak törvényi alapját, hogy a rendőrség egyes egyedi élethelyzetekben a gyülekezési jog gyakorlását korlátozó határozatot hozzon, illetve intézkedést tegyen.

Az alapjogokat korlátozó szabályozásnak szigorú, az önkényességet kizáró feltételei vannak, amelyeket az Alkotmány tartalmaz, illetve az alkotmányi előírás alapján Alkotmánybíróság alakított ki a jogszabályok alkotmányosságát ellenőrző normakontroll-gyakorlata során. A gyülekezési jogot korlátozó szabályozásnak is eleget kell tennie ennek a kritériumrendszernek; ellenkező esetben az Alkotmánybíróság – erre irányuló eljárása során – a szabályozást alkotmányellenesnek nyilvánítja és megsemmisíti. Az alapjog-korlátozás feltételrendszerének alkotmányi kiindulópontja az alaptörvény 8. § (2) bekezdése, amely kimondja: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Ebből a rendelkezésből az alapjog-korlátozás egy formai és egy tartalmi feltétele következik: a formai feltétel az Országgyűlés által alkotott törvényi szabályozási szintet követeli meg, a tartalmi feltétel az alapjog úgynevezett lényeges tartalmának sérthetlenségét hivatott biztosítani.

A formai feltétel értelmében a gyülekezési jogot korlátozni tehát csak a parlament által alkotott jogszabályban, vagyis kizárólag törvényben lehet. Alacsonyabb szintű jogszabály, a Kormány vagy miniszter, illetve helyi önkormányzat által alkotott rendelet erre a célra nem megfelelő. A gyülekezési szabadságot korlátozó rendeleti szintű szabály alkotmányellenes lenne.³⁵

Mivel az Alkotmány 62. § (2) bekezdése szerint a gyülekezési jogról szóló törvény megalkotásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, a gyülekezési szabadság korlátozása tekintetében speciális kérdés is felmerül: nevezetesen csak ez a kétharmados törvény alkalmas-e a jog korlátozására, vagy az Országgyűlés egyszerű többséggel (a jelenlévő képviselők több mint felének szavazatával) is elfogadhat-e a gyülekezési jogot korlátozó törvényt? Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a „kétharmados” és a „feles” törvényalkotás közötti elhatárolási problematikával. A testület kimondta, hogy „ott, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.”³⁶ Tehát nem szükséges kétharmados törvénnyel rendelkezni a gyülekezési jog minden

³⁵ Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság többször megállapította: „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat] A törvényi szabályozási szint tehát nem abszolút követelmény, az alapjogokat „csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek.” [29/1994. (V. 20.) AB határozat]

³⁶ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

vonatkozásáról sem. Ugyanakkor az Országgyűlés az Alkotmány végrehajtásaként kiadott, kétharmados többséggel elfogadott gyülekezési törvény megalkotásával egyúttal azt is eldöntötte, hogy a gyülekezési jogra vonatkozó rendelkezések közül melyek azok, amelyeket minősített többséggel kell elfogadni. A minősített többség követelménye ezt követően vonatkozik „e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.”³⁷ Ezen kívül, a kétharmados törvény tartalmát nem érintve – a bemutatott tartalmi követelményeket betartva – az Országgyűlés alkothat egyszerű többségű törvényt. Később az Alkotmánybíróság kimondta továbbá, hogy a védelem a már meglévő, minősített többséggel meghatározott szabályozási koncepció védelmét jelenti az egyszerű többséggel elfogadott törvény általi módosítástól. A kétharmados törvény által meghatározott szabályozási koncepció lényegi elemének átvétele ugyanazt a kétharmados többségű döntést igényli, a koncepcionális rendelkezéseknek a minősített többségű törvényből feles törvénybe való átvétele alkotmányellenes.³⁸

Amint említettük, a formai követelmény (törvényi szintű szabályozás) mellett további tartalmi kritériumai is vannak az alapjogok, köztük a gyülekezési jog korlátozása megengedhetőségének. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében egy törvényi szinten megfogalmazott korlátozás sem sértheti a gyülekezési szabadság úgynevezett lényeges tartalmát. Azt, hogy egy korlátozás érinti-e a lényeges tartalmat, az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre dönti el az úgynevezett szükségességi-arányossági teszt segítségével. Ennek alapján tehát a gyülekezési jog lényeges tartalmát az a korlátozás sérti, amely nem állja ki a szükségességi-arányossági teszt próbáját. Az Alkotmánybíróság formulája szerint „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”³⁹ A szükségességi-arányossági teszt egyik újabb összefoglalása szerint „az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [...], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [...], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [...]. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. [...] szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.”⁴⁰ A szükségességi-arányossági teszt fogalmából is következik: a mindenkit megillető gyülekezési jog nem csorbítható azon az alapon, hogy néhányan esetleg visszaélnék

³⁷ 1/1999. (II. 24.) AB határozat.

³⁸ 31/2001. (VII. 11.) AB határozat.

³⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁴⁰ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

vele,⁴¹ egyesek jogsértései nem szolgálhatnak egy általános alapjog-korlátozás legitim, alkotmányosan elfogadható céljául.

Amint már hangsúlyoztuk: a gyülekezési szabadság a véleménynyilvánítás szabadságából mint anyajogból eredeztetett kommunikációs jogcsoport része. Az alapjogok ilyen kapcsolatából egyebek mellett az is következik, hogy a fent bemutatott szükségességi-arányossági kritériumrendszert a véleményszabadsághoz hasonlóan a gyülekezési szabadság esetében is sajátosan kell alkalmazni. A véleménynyilvánításhoz való jog az Alkotmánybírósági gyakorlata értelmében fokozott alkotmányos védelmet élvez. Kitérített szerepe azzal jár, hogy „igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni”.⁴² A gyülekezési jogra pedig mint a véleményszabadság kollektív megnyilvánulására átsugárzik ez a kiemelt védelem: „A kommunikációs alapjogoknál az 'alapjogi tesztben' összefoglalt követelményeken túlmenő elv, hogy az ezeket korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.”⁴³

1.6. A gyűlöletbeszéd mint a véleménynyilvánítás korlátja

A gyűlöletbeszéd körébe azok a „[...]beszédtek tartoznak, amelyekkel a beszélő – általában előítéllettől vagy éppen gyűlölettől vezérelve – a társadalom faji, etnikai, vallási vagy nemi csoportjairól, vagy azok egyes tagjairól a csoporthoz tartozásukra tekintettel mond olyan véleményt, ami sértheti a csoport tagjait, és gyűlöletet kelthetnek a társadalomban a csoporttal szemben.”⁴⁴

A magyar Alkotmánybíróság első ízben a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglalkozott a gyűlöletbeszéd alkotmányos megítélésével. Ebben az alaphatározatban fektette le azt a mércét, amely három tesztben határozza meg a véleménynyilvánítás korlátozhatóságát: a materiális türekszűz, a véleménynyilvánítás által veszélyeztetett alkotmányos értékek, így az egyéni alapjogok közvetlen veszélyeztetettsége és a veszélyeztetés visszaigazolása.⁴⁵ Ez a határozat az Alkotmánnyal összhangban állónak ítélte a közösség elleni izgatás törvényi tényállásának a gyűlöletre uszítás részét, ugyanakkor a gyalázkodás törvényi tényállását megsemmisítette. Ezt követően a 12/1999. (V. 21.) AB határozat foglalkozott a gyűlöletbeszéd kérdéskörével. Ez a határozat a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény büntetni rendelését találta alkotmányellenesnek. A rémhírterjesztés akkori törvényi tényállását hatályon kívül helyező 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, visszautalva az addigi gyűlöletbeszédrel kapcsolatos döntésekre, alkotmányosnak ismerte el a „gyűlöletre uszítás” tekintetében a korlátozást, amelynek büntetendővé nyilvánításával védett jogi tárgya a köznyugalom volt. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a köznyugalom ilyen megzavarása mögött ott van nagyszámú egyéni jog megsértésének a veszélye is: a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsőséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is (köztük a szabad véleménynyilvánításban). A gyűlöletre uszítás olyan veszélyt hordoz egyéni jogokra is, amelyek a közvetlen tárgyként szereplő köznyugalomnak olyan súlyt adnak, hogy a véleményszabadság korlátozása szükségesnek és arányosnak

⁴¹ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

⁴² 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁴³ 4/2007. (II. 13.) AB határozat.

⁴⁴ Halmai Gábor: *Kommunikációs jogok*. Budapest, Új Mandátum, 2002.

⁴⁵ Súlyom László: *Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.

tekinthető. Noha a mérlegelés gyakorlati eredménye hasonló, ebben a gondolatmenetben nem csupán a köznyugalom megzavarásának intenzitásáról van szó, amely egy bizonyos mérték fölött ('clear and present danger'⁴⁶) igazolja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását. Itt az a döntő, hogy mi került veszélybe: az uszítás az alkotmányos értékrendben szintén igen magasan álló alanyi jogokat veszélyeztet.

Az Alkotmánybíróság a „gyalázkodás” törvényi tényállásának megsemmisítésénél azt kifogásolta, hogy ez az immateriális tényállás a közrendet, a köznyugalmat, a társadalmi békét önmagában véve, elvontan védte. A köznyugalom hipotetikus tényállási elemekkel (alkalmas) felidézhető, elvont, visszacsatolás nélküli veszélyeztetését (valóban megzavarta-e a köznyugalmat), a sérelem feltételezését nem találta elégséges indoknak a szabad véleménynyilvánítás büntetőjogi eszközökkel való korlátozásához. Az Alkotmánybíróság a 18/2004. (V. 25.) AB határozatban a közösség elleni izgatás tényállásának módosítását találta alkotmányellenesnek azon az alapon, hogy a „gyűlöletre uszítás” fogalma helyett a „gyűlöletre izgatás” kifejezés használatával fennáll annak a veszélye, hogy a „gyűlöletre izgat” kifejezést alkalmazó bíróságok – a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezését követve – leszállítják az Alkotmánybíróság által az alaphatározatban megállapított büntetési küszöböt, sértve ezzel a véleménynyilvánítás szabadságát, a jogbiztonságot és az egyértelműséget. Legutóbb a 95/2008. (VII. 3.) AB határozat foglalkozott a gyalázkodás tényállással, amelyet ugyancsak alkotmányellenesnek talált azon az alapon, hogy a gyalázkodás tényállása normavilágossági aggályokat vetett fel. A gyalázkodás törvényi tényállásával a törvény nem közvetlenül másik alanyi alapjog, konkrét személyiségi jogsérelem érvényesítését és védelmét szolgálta, ezzel aránytalanul korlátozta a véleménynyilvánítás jogát.

Amint láthatjuk, a gyűlöletbeszéd-tényállások módosítására vonatkozó javaslatokat rendre alkotmányellenesnek tartja az Alkotmánybíróság. Ezzel együtt a büntetőjog jelenleg biztosít eszközöket arra az esetre, ha a gyűlöletre uszító kijelentés az elhangzás körülményei folytán erőszak közvetlenül jelen lévő, világos veszélyével és egyéni jogok sérelmével fenyeget. Az uszító beszéd büntetőségének lehetősége adott, azt nem védi az Alkotmány.

A kérdés az, hogy a jelenlegi beszédformákra vonatkozóan, a mind gyakrabban megjelenő rasszista, kirekesztő beszédek visszaszorításának a módja a Büntető Törvénykönyvben új tényállások kialakítása lenne-e, vagy pedig a következetes jogalkalmazás elegendő védelmet biztosítana-e. Álláspontunk szerint, amennyiben a bíróságok elkezdenék alkalmazni a közösség elleni izgatás törvényi tényállását, feltehetőleg a jogalkotási szándék is lankadna.

A társadalom bármely csoportja ellen lehetséges a gyűlöletkeltés olyan formája, amelyet a demokratikus társadalomnak nem kell már túrníe. A megoldás azonban nem az, hogy szavak, mozdulatok specifikálásával próbálják szélesíteni a tiltott véleménynyilvánítás fajtáit, hanem az, hogy a védendő érték felől közelíti meg a kérdést a jogalkotó. Az uszító beszéd ugyanis megközelíthető a köznyugalom megzavarása felől,⁴⁷ ugyanakkor a kirekesztő vélemények megvalósítják a diszkriminációmentes emberi egyenlőség megsértését is, ami önmagában is olyan védelmi tárgy, amely megalapozza a véleménynyilvánítás korlátozását. A védendő érték felől történő megközelítés a gyakorlatban azt jelenti, hogy az emberi egyenlőség miatt a társadalom bármely csoportja ellen történő gyűlöletre uszítás alkotmányosan korlátozható. Az újabb és újabb törvénytervezetek azonban a vélemények

⁴⁶ Magyarul: nyilvánvaló és közvetlen veszély.

⁴⁷ Amint tette azt az Alkotmánybíróság is, amikor a faji, nemzeti, vallási csoportok elleni gyűlöletkeltést a köznyugalom megsértésére alkalmas cselekményként vizsgálta.

formai és tartalmi elemeire nézve próbálják a kirekesztő kommunikációt kriminalizálni, ez pedig az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányellenes.

Álláspontunk szerint az egyes tartalmi korlátozások, így a holokauszt-tagadás bevezetésre vonatkozó kezdeményezések nem felelnek meg az alkotmányosság követelményének, sem a tartalomsemlegesség elvének, sem a szükséges és arányos korlátozásnak. Ha hiszünk abban, hogy a vélemények megismerhetőségével lehet az ellenszenves, elítélendő véleményeket elutasítani, hogy a toleráns társadalom kialakulásnak feltétele a vélemények megismerhetősége, akkor fel kell tennünk azt a kérdést, hogy hogyan lehet véleményt kialakítani olyan kérdésről, amely nem ismerhető meg, hogyan védheti meg magát a társadalom az ilyen állításokkal szemben. Hogyan lehet kiszorítani azokat a beszédmódokat, amelyek nem a holokauszt megtörténtét tagadják, csupán azt kérdezik: „Milyen hat millió?”

1.7. A közszereplők bírálhatósága

A véleményszabadsággal szemben álló értékek (amelyekre tekintettel a véleményszabadság korlátozására sor szokott kerülni) egyike az egyéni személyiség védelme. A véleményszabadsággal szemben állhatnak tehát azok az alapjogok, amelyek az egyén személyiségét, magánzféráját, titkait és jó hírnevét, becsületét védik. Ezek, az Alkotmány 59. §-ában⁴⁸ biztosított alapjogok tehát tipikus indokokként szoktak felmerülni a véleményszabadság korlátozása körében. Ezen alapjogok védelmét – és egyben a véleményszabadság korlátozását – a jogrendszer szakjogági szinten elsősorban büntetőtényállásokkal (rágalmazás, becsületsértés, magántitoksértés, jogellenes adatkezelés stb.) és polgári személyiségvédelmi szabályokkal (jóhírnév védelme, képmás védelme stb.) igyekszik megvalósítani.

Az olyan személyekről szóló véleménynyilvánításokkal szemben, akik élete közfunkciójuk vagy társadalmi ismertségük folytán a normálhoz képest sokkal inkább a nyilvánosság előtt zajlik, egy magasabb tűrési küszöb áll, vagyis az ilyen személyek bírálhatóságának szélesebb teret enged a jog. A véleménynyilvánítás lehetőségét tehát kisebb mértékben korlátozza egy közfunkciója vagy közszereplése miatt a nyilvánosság elé kerülő ember magánzférájának védelme, mint egy átlagemberé.

Az ezzel kapcsolatos jogi szabályozás és különösen a joggyakorlat igen vegyes képet mutat. Sok egymásnak ellentmondó döntés született e tárgyban, a közhatalmat gyakorlók és közszereplők magánéletvédelmének dogmatikája Magyarországon kifejezetten kaotikus.

A következetlenség egyik jele az, hogy az érvelésben rendszeresen összecsúsznak különböző érvrendszerek. Az egyik ilyen összecsúszó érvrendszer-pár a közszereplő és a közhatalmat gyakorló magánéletének nyilvánosságával kapcsolatos érvelés. A jogalkalmazók előszeretettel alkalmazzák az egyik esetben kidolgozott érvrendszert a másik esetre, és emiatt sokszor helytelen következtetésre jutnak. Álláspontunk szerint ez nem helyes, hiszen egészen más szól a közszereplő magasabb tűrésküszöbe mellett, és más érvek vonatkoznak a közhatalom gyakorlóira. A másik összecsúszó érvrendszer-pár az adatvédelmi és a jóhírnév-védelmi érvrendszer, elsősorban úgy, hogy a jóhírnév védelmére kidolgozott érvelést alkalmazzák az adatvédelem területén. Ez – az előzővel ellentétben – már nem hiba, hiszen a jóhírnév és a személyes adatok védelme is az információs magánzféra védelméből fakad,

⁴⁸ Alkotmány 59. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

annak valamiféle eszközei ezek. Ám míg a jóhírnév védelme esetén az érvelés kevésbé kidolgozott normarendszert helyettesít, addig az adatvédelemben nagyon pontosan kidolgozott és alkalmazható szabályok állnak rendelkezésre, amelyek mellett csak kisegítő lehet a jóhírnév védelmére kidolgozott érvelés, azokat azonban nem ronthatja le.

A következetlenség másik tünete az, hogy a joggyakorlat sokszor erősen leegyszerűsítően az alany oldaláról közelíti meg a kérdést, egy-egy ismeret nyilvános vagy nem nyilvános voltát, illetve egy-egy személy bírálhatóságát az alapján dönti el, hogy milyen státuszú az alany, nevezetesen közszereplő-e vagy nem, illetve közhatalmat gyakorló-e, vagy nem ilyen. Az érvelések általában erre vannak kihegyezve: a jogalkalmazó megállapítja, hogy az érintett közszereplő, ezért többet kell tőrníe, az általában sértő közlés ellen nem kérhet védelmet. Vagy ennek az ellenkezőjét állapítja meg, és ebből vonja le a vélemény szabadságára vonatkozó következtetést. Ez pedig tévútra vezető leegyszerűsítés, ugyanis nem az alany státusza, hanem a státusz és az adott ismeret, vélemény egymás közötti viszonya a döntő, vagyis ennek kellene döntőnek lenni. Nem arra kell tehát rámutatni, hogy valaki közszereplő-e vagy sem, hanem arra, hogy az a személyes jellemzője, amelyre tekintettel őt bírálhat éri, milyen mértékben, milyen intenzitással függ össze az illető közszereplésével.

A joggyakorlat elsősorban a közfeladatot ellátó személyek bírálhatóságáról beszél, ritkábban a közszereplőkéről.⁴⁹ Az érveket a jóhírnév védelmére dolgozták ki, de nem annak szemszögéből, hanem a mérleg másik serpenyőjében lévő jog, a véleménynyilvánítási szabadság nézőpontjából. Az ebben irányadónak tekintett érvelés kiindulópontja a strasbourgi székhelyű Európai Emberi Jogi Bíróság által 1979-ben, a *Sunday Times v. Egyesült Királyság* ügyben kialakított szükségességi teszt, amely szerint vizsgálni kell, hogy a panasz tárgyát képező korlátozás szükséges-e egy demokratikus társadalomban, illetve az alkalmazott korlátozás arányos-e az elérni kívánt jogos céllal. A Bíróság állandó gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása akkor is aránytalan, ha ezzel indokolatlanul gátat szabnak a kormányzat bírálatainak. A Bíróság álláspontja szerint a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, a közhivatalnokok esetében, mint a politikusok tekintetében, és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében.⁵⁰ A kormánynak – hatalmi helyzetére tekintettel – önmegtartóztatást kell tanúsítania a büntető felelősségre vonás igénybevitelénél. A demokráciában a kormányzat cselekedetét vagy mulasztását nem csupán a törvényhozó és a bírói hatalom részéről kell alaposan vizsgálni, hanem a sajtó és a közvélemény részéről is. A közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben.⁵¹ A Bíróság tehát egy skálán helyezi el a magánszemélyeket, a közszereplőket, a politikusokat, a közhivatalnokokat és a kormányzatot. A bíróság továbbá az alanyok státuszára helyezi a hangsúlyt, és ugyanazon a skálán helyezi el a közszereplőket, mint a közhivatalnokokat.

A magyar Alkotmánybíróság igen gyakran hivatkozik ezekre a döntésekre, és maga is hasonló következtetésekre jut. Állandó gyakorlata szerint a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat

⁴⁹ És teszi ezt úgy, hogy közben közszereplőknek nevezi a közfeladatot ellátó személyeket.

⁵⁰ Lényegében ebbe az irányba mutat az Amerikai Egyesült Államok joggyakorlatában érvényesített *New York Times* szabály is, *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

⁵¹ *Lingens v. Austria* judgment of 8 July 1986, Series A no. 103., *Castells v. Spain* judgment of 23 April 1992, Series A no 26-B, *Oberschlick v. Austria* (No. 1) judgment of 23 May 1991, Series A no. 204., , *Thorgeirson v. Iceland* judgment of 25 June 1992, Series A no. 239. stb. Hasonló érvelés megjelenik az Amerikai Egyesült Államok jogában is: *Hustler Magazine Inc v. Falwell*, 485 U.S. 46 (1988).

mások kritikájának.⁵² Az Alkotmánybíróság e tételét a tárgyban született alaphatározata rendelkező részében fogalmazta meg, így az irányadó a bíróságok ítélkező tevékenységében. A megfogalmazott alkotmányos követelmény tehát pótolja az ezzel kapcsolatos, a nagyobb fokú bírálhatóságot engedő jogszabályi rendelkezést, ugyanakkor – mint arra a továbbiakban rámutatunk – nem tökéletesen oldja meg a közszereplők bírálhatóságának kérdését.

A határozatban az Alkotmánybíróság elsőként azt állapítja meg, hogy a hatóság vagy a hivatalos személy becsülete vagy jó hírneve is élvezhet jogi védelmet, velük szemben sem abszolút tehát a véleménynyilvánítás szabadsága. „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre azonban a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél.”⁵³ A határozatban az Alkotmánybíróság iránymutatást is ad a bíróságok számára, a rágalmazás és a becsületsértés Btk.-beli tényállásainak alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által alkotmányosan védett, így nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel és intézményekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb legyen, mint más személyeknél. A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett – értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető. A becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.⁵⁴

Az Alkotmánybíróság később a közhatalom gyakorlóinak kritizálhatóságát szolgáló érvelést átviszi az adatvédelem területére, ugyanaz az érvelés szolgál tehát a közhatalom gyakorlója jóhírnév-védelmi jogainak korlátozására, mint a magánszféra-jogaikéra. A kritizálhatósághoz ugyanis – mutat rá az Alkotmánybíróság – a kritizálандók „személyes adatainak ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieket olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek. Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.”⁵⁵

A fenti alkotmányos követelmény azonban nem oldja meg teljes mértékben a közszereplők bírálhatóságát, hiszen egyrészt csak két büntetőtényállással kapcsolatban fogalmazott meg az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt (így az nem vonatkozik közvetlen módon például a jóhírnév-védelmi perekre), másrészt pedig az érintett alanyi kör („a közhatalmat gyakorló személyek, valamint a közszereplő politikusok”) pedig nem fedi le teljes mértékben a közszereplést vállaló személyek körét, hanem a közhatalmat gyakorló közszereplőkre vonatkozik csak.

⁵² Legtöbbször hivatkozott: 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵³ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵⁴ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵⁵ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

Ennek ellenére sok bírósági határozat használja ezt az érvet jóhírnév-védelmi polgári perekben.⁵⁶ Egy 2004-ben született bírósági határozat szerint „a közszereplőkről alkotott kedvezőtlen véleménynyilvánítás, értékítélet önmagában akkor sem alapoz meg személyiségvédelmet, ha túlzó, vagy felfokozott érzelmeket tükröz. A közéletben részt vevő személyeknek ugyanis számolniuk kell azzal, hogy politikai ellenfeleik (különösen választási időszakban) tevékenységüket, szereplésüket kritikával illetik és erről a közvéleményt tájékoztatják. A közélet szereplőinek pedig el kell viselniük a személyüket kedvezőtlen színben feltüntető és tevékenységüket negatív módon értékelő véleményt, kritikát is.”⁵⁷ Az ítéletek jellemzően hivatkoznak is a 36/1994. (VI. 26.) AB határozatra. Az alkotmányos követelmény tehát érezteti hatását a két büntetőtörvényi tényállás alkalmazásán túl is, más természetű bírói jogalkalmazásban is.

Az alkotmányos követelménynek azonban van egy másik hiányossága, nevezetesen az, hogy nem differenciál kellő mértékben az alanyok tekintetében. A közhatalmat gyakorló ugyanis nem feltétlenül közszereplő, de a (polgári és büntető) joggyakorlat és a jogirodalom mintha erről nem venne tudomást. A Ptk. kommentárja szerint a többségi felfogás a közszereplői minőség megítélésekor azt tartja szem előtt, hogy az érintett valamely közfeladat ellátása érdekében van-e jelen vagy sem.⁵⁸ Tattay Levente a joggyakorlatot elemző könyvében közszereplőnek minősíti a nyilvánosan fel nem lépő közalkalmazottat, köztisztviselőt, állami hivatalnokot. Szerinte a közszereplők köréhez tartoznak azok is, akik valamilyen, az egész társadalomra ható közéleti tevékenységet végeznek vagy döntéseket hoznak, például közigazgatási határozatokat hoznak, intézkednek.⁵⁹ Lényegében hasonló következtetésre jutott korábban Törő Károly is, ő azonban meg is indokolja a minősítést, ő a közszereplői minőséget a közérdeklődésre alapozta. Szerinte közszereplésnek tekinthető minden olyan megnyilvánulás, amely befolyásolja a társadalom életét, a helyi és országos viszonyok kialakulását, és ez azért értelmezhető így, mert a társadalom tagjai igénylik, hogy e személyeket megismerjék, ezért a közszereplés, a közéleti szereplők tevékenysége elválaszthatatlan a nyilvánosságtól.⁶⁰ Ezzel szemben azóta a bíróság rámutatott arra, hogy a nyilvánosságot nem a közérdeklődés alapozza meg,⁶¹ ezért az, hogy a közvéleményt érdeklő bizonyos emberek tevékenysége (akár azért, mert érdekeseek, akár azért mert közhatalmat gyakorolnak), nem alapozza meg a közszereplői mivoltot. Visszatérve a közhatalom gyakorlóira, a közfeladatok ellátói és a közszereplők összemosásának problémájára, arra is van példa, hogy a Btk. értelmező rendelkezései között a hivatalos személyek felsorolását a közszereplők bizonyos fajtáinak felsorolásával azonosítják.⁶² Úgy tűnik, a hivatalos személy és a közfeladatot ellátó személy sokak számára behelyettesíthető a közszereplő fogalmával. Álláspontunk szerint ez helytelen megközelítés.

Más és más ugyanis az indoka és a jogalapja is annak, hogy egy közhatalmat gyakorló bíró, köztisztviselő, egy országgyűlési képviselő, egy publicista vagy egy táncdalénekes életének olyan eleme is bírálható, amely egy átlagember esetében kíméletet érdemel. (Ám az

⁵⁶ A közszereplőkkel kapcsolatos perek tudományos igényű áttekintésére lásd: Tattay Levente: *A közszereplők személyiségi jogai*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007.

⁵⁷ BH 2004. 104.

⁵⁸ Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényhez. *Complex Jogtár Plusz*. Complex Kiadó.

⁵⁹ Tattay Levente: i.m. 153. oldal.

⁶⁰ Törő Károly: *A személyiség jogi védelme*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972., 22. oldal.

⁶¹ Abban a perben, amelyben Horn Gyula miniszterelnök évtizedekkel korábbi munkájával kapcsolatos adatokat tartotta eltitkolhatónak. EBH 2000. 323. Megjelent: *Bírói Döntések Tára*, 2001/161.

⁶² Lásd például Tattay Leventénél, aki „A közszereplők fogalma és fajtái” cím alatt ide sorolja a hivatalos személyeket, így: „A közszereplők a Btk. 137. § szerint:

a) országgyűlési képviselő,

b) köztársasági elnök...” Tattay Levente: i. m. 80. oldal.

átlagember is lehet – saját döntése alapján – közszereplő, erről később még szólunk.) Azt kell ugyanis elsősorban megvizsgálni, mi az a helyzet, ami a nagyobb fokú bírálhatóságot indokolja.⁶³

A közfeladatot ellátók és a közhatalom gyakorlói esetében a bírálhatóságot az indokolja, hogy akinek érdekében ellátják a feladatot, akinek a nevében gyakorolják a hatalmat, az ellenőrizheti őket. Ez pedig maga a nép. A hatalom forrása folyamatosan figyelemmel kísérheti azt, hogy akikre bízta a hatalom gyakorlását, illetve akit megbízott a közfeladat ellátásával, az neki tetszően, az indokolt korlátok figyelembe vételével teszi-e azt. A bírálhatóság (és az ezzel együtt járó nyilvánosság) tehát mint egyfajta hatalmi ellensúly funkcionál az esetükben.⁶⁴ A közfeladatok ellátói és köztük a közhatalom gyakorlói, amikor ilyen minőségben tevékenykednek, nem alanyai az alapvető jogoknak, ez ellentétes lenne az alapjogok funkciójával.

Ennek pedig semmi köze a nagyobb fokú bírálhatóság másik lehetséges indokához, a közszerepléshez. A közszereplők az előzőekkel szemben nagyon is rendelkeznek emberi jogokkal, így megilleti őket a jóhírnév-védelem, és van információs önrendelkezési joguk is. Éppen ezt gyakorolják akkor, amikor közszerepelnek: esetükben a nagyobb fokú bírálhatóság és a nyilvánosság indoka az, hogy az érintettek meg akarnak mutatni valamit magukból a világnak, így akarják kifejezni önmagukat. Önrendelkezési jogából következően mindenkinek joga van ahhoz, hogy megmutassa a világnak saját magát, illetve saját magának azt a részét, amit meg akar mutatni. Ezt biztosítja valamennyi nevesített kommunikációs szabadságjog pozitív oldala. Az eszmék és nézetek szabad kifejtését biztosító jogok azok, amelyek együttese teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. A véleménynyilvánítás szabadsága, a szólás- és sajtószabadság, ideértve valamennyi médium szabadságát, továbbá a művészi és irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotások terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága, a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a gyülekezési és az egyesülési szabadság alapján is az egyénben lezajló folyamatoknak – részben a külvilágból érkező hatások benne történt lecsapódásának – az eredményei fejeződnek ki, és ezek ismertethetők meg a külvilággal. Ha a munkát nem pusztán az önfenntartás eszközeként, hanem egyfajta önkifejezésként fogjuk fel, akkor említésre érdemes e körben a foglalkozás szabad megválasztásának joga is. Az önkifejezés azonban önmagában még nem közszereplés, az akkor lesz, ha ezt az ember a szereplés vágyával, a nyilvánosság előtti megjelenés szándékával teszi. A közszerepléssel kapcsolatos nyilvánosság tehát elsősorban magától a közszereplőtől függ, azért nyilvános valamely adat, mert a közszereplő így akarja, és az nyilvános, amit ő nyilvánossá tesz a közszereplésével.

Így tartozhat a nyilvánosságra, és így tárgyalható meg nyilvánosan, hogy hogyan játszott egy színésznő a tegnapi előadáson, hogy milyen minőségű publicisztikákat ír újabban az egyik újságíró, hogy milyen szép gondolatai vannak egy költőnek, hogy milyen politikai nézeteket vall valaki, aki indul az országgyűlési képviselőválasztáson, hogy milyen vallásos meggyőződésű, aki papi tisztséget vállal, és hogy milyen mellbősége van a magát meztelenül

⁶³ A magánszféra-védelem határa áthelyeződése lehetséges indokainak elkülönítése megjelenik az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában, a von Hannover v. Németország ügyben a monacói hercegnőt fényképező újságokkal kapcsolatban jelentőséget tulajdonított annak, hogy a hercegnő semmilyen állami tisztséget nem visel. *Von Hannover v. Germany*, no. 59320/00, ECHR 2004-VI. Az ítéletet és előzményeit ismerteti: Majtényi László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. Budapest, Complex Kiadó, 2006, 91. oldal.

⁶⁴ Az Alkotmány a bírálhatóság előfeltételét képező nyilvánosságot a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításán keresztül igyekszik garantálni. A jogrendszer alacsonyabb szinten és a szakjogágakban pedig úgy biztosítja ezt, hogy nem engedi bizonyos tisztségek betöltőinek, hogy személyes adataikat eltitkolják, kivonja azokat önrendelkezési joguk alól.

fényképezhető modellnek. Ezért lehet kitárgyalni egy szexuális kisebbség élére álló aktivista szexuális kisebbséghez tartozásának kérdését is. Ezen adataik nyilvánosságát – más emberek számára a legbizalmasabban kezelt információkét – azzal vállalják, hogy ilyen foglalkozást, tevékenységet választanak maguknak. Ők foglalkozásukkal, tevékenységükkel összefüggésben közszerepelnek. A közszereplés azonban nemcsak hivatással állhat kapcsolatban, vannak szituatív közszereplők is. A politikai véleménye nyilvános és ki is tárgyalható annak, aki egy nyilvános politikai rendezvényen megjelenik, testével, arcával vállalja, hogy a rendezvény céljával egyetért.⁶⁵ Ugyanez vonatkozik a napilap olvasói levél rovatának író nyugdíjasra is, ő az olvasói levelével közszerepel.

A közszereplő ilyen meghatározásának a bírói gyakorlatban és a jogirodalomban is megtaláljuk az alapját, elsősorban azonban nem a jóhírnév-védelmi, hanem a képmás és hangfelvétel védelmével kapcsolatos szövegekben.⁶⁶ Valamely nyilvános eseményen, rendezvényen nyilvános összejövetelen, gyűlésen aktív szerepet vállaló személyt a gyakorlat és az irodalom is egyöntetűen közszereplőnek tekinti.⁶⁷ A nyilvános események (tüntetések, kulturális események) passzív résztvevői tekintetében azonban már nem ilyen egyöntetűek az álláspontok, van, aki szerint nem közszereplés, ha valaki résztvevője, befogadója valamely nyilvánosság előtt zajló eseménynek, mint például a gyűlés résztvevője,⁶⁸ más szerint viszont ez elfogadhatatlan.⁶⁹ Abban teljes az egyetértés, hogy a nyilvános helyen való pusztán megjelenés nem közszereplés,⁷⁰ a nyilvános helyen megjelenők a tömegfelvétellel kapcsolatos bírói jogértelmezés keretei között fényképezhetőek.⁷¹ A közszereplés kontextusfüggő és szituatív voltára mutat rá az az ítélet, amely közszereplőnek minősített egy, a Horthy Miklós újratemetésén díszmagyarban megjelenő férfit. A bíróság szerint a nyilvános közszereplést nem a temetőben való megjelenés, hanem a korábbi történelmi időszakot idéző öltözék viselete alapozta meg.⁷² Törő Károly értelmezésében a megnyilvánulás hatása teszi a közszereplést,⁷³ Petrik Ferenc szerint viszont az kell a közszerepléshez, hogy a közéletben történjen, mégpedig abból a célból, hogy a nyilvánosság tudatos vállalásával a személy valamit közvetítsen mások számára.⁷⁴ Majtényi László szerint döntő kérdés, hogy az érintett

⁶⁵ A magyar bírói gyakorlat ebben nem egységes, sőt, a többségi álláspont ezzel ellentétes, a következő bekezdésben ezért erre még visszatérünk.

⁶⁶ A Ptk. 80. § (2) bekezdése szerint a képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges.

⁶⁷ Tattay Levente: i. m. 152. oldal. Megjegyezzük, hogy akkor is így van ez, ha a nyilvános helyen való aktív megjelenés nem a szereplési vágyból, hanem a közfeladat ellátásából fakad. Egy bírósági döntés szerint „Nyilvános közszereplésnek minősül az a tájékoztatás, amelyet rendőrségi vezető a sajtó munkatársának ad a rendőrség munkájával kapcsolatban. Nem sért ezért személyiségi jogot, ha a nyilatkozó képmását hozzájárulása nélkül a nyilatkozatot tartalmazó újságcikk mellékleteként nyilvánosságra hozzák.” BDT 2006. 1298.

⁶⁸ Petrik Ferenc: *A személyiség jogi védelme, a sajtó-helyreigazítás*. Budapest, HVG-ORAC, 2001, 138. oldal. Ez jelenik meg az adatvédelmi biztos egy állásfoglalásában is, 1396/A/2006-3.

⁶⁹ Majtényi László: i. m. 115. oldal. Mint az előző bekezdésből kiderült, vele értünk egyet.

⁷⁰ Például: Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.368/1999., idézi Petrik Ferenc: i. m. 139. oldal. Megjegyzendő, hogy ez az ítélet is eltévedt közszereplő-ügyben: büntetvégrehajtási intézet munkatársairól állította, hogy munkájuk közben nem fotózhatók, mert nem közszereplők. Történetesen épp egy szökött rabot fogtak el, amikor lefényképezték őket, ez valóban nem közszereplés, de mint a közhatalom gyakorlóit nem a hozzájárulásuk függvényében fotózhatók. Másik ítélet: BDT 1999. 4.: „Közszereplő az, aki nyilvánosan a közszereplés igényével lép fel. A nyilvános helyen munkáját végző személy a közszereplés szándékának hiányában nem tekinthető közszereplőnek.” Az ügyben egy halottszállító vállalkozót fényképeztek le az utcán munkavégzés közben.

⁷¹ Mellesleg ennek nincs a pozitív jogban alapja, az ésszerűség a magyarázata. BH. 1985. 17.

⁷² Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.20.118/118., ismerteti Tattay Levente: i. m. 153. oldal.

⁷³ „Közszereplésnek tekinthető minden olyan megnyilvánulás, amely befolyásolja szűkebb vagy tágabb értelemben a társadalom életét, a helyi vagy országos viszonyok kialakulását.” Törő Károly: i. m. 22. oldal.

⁷⁴ Petrik Ferenc: i. m. 138. oldal.

személy választotta-e a részben nyilvánosság előtti életet, vagy sem.⁷⁵ Számunkra ez utóbbi érv az elfogadható, mert az érintett szándékaira helyezi a hangsúlyt, ez az önrendelkezési alapú megközelítés. Álláspontunk szerint tehát az lesz közszereplő, aki az akar lenni, az a közszereplés, amit a közszereplő azzá tesz.⁷⁶

Megjegyezzük, hogy a közszereplő definiálásának pusztán annyiban van értelme, amennyiben megfogalmazzuk azt az elvi tételt, hogy a közszereplőknek és – tőlük függetlenül – a közfeladatot ellátóknak és a közhatalmat gyakorlóknak az átlagembernél többet kell tűrniük. Ezt szerencsére nálunk minden jogalkalmazó szerv magáévá tette – ha nem is érvényesíti az elvi tételt következetesen az eseti döntéseiben. A közszereplő definiálása mellett sokkal lényegesebb a közszereplés definiálása, álláspontunk szerint a joggyakorlatban ennek kellene a központi kérdésnek lennie a közszereplői mivolt helyett. Álláspontunk indoka az, hogy maguk az alkalmazandó szabályok is közszereplésről beszélnek, és nem közszereplőkről (már ahol megemlítik a közszereplést).⁷⁷

A közszereplésre magára koncentráció könnyebbé teszi a közszereplők élete nem nyilvános részének a védelmét. Abban minden szerző és az ezzel kapcsolatos ítéletek is egyetértenek, hogy a közszereplőnek is van nem nyilvános magánélete, és becsülete, ami védelmet élvez. Ha azonban a nyilvánosságot a közszereplői minőséghez kapcsoljuk, akkor nehezebb ezt a nem nyilvános szférát megkülönböztetni, érdemesebb a közszereplést vizsgálni.⁷⁸ Nem azon érdemes tehát gondolkodni, hogy valaki közszereplő-e (úgy általában) vagy sem, hanem azon, hogy az a cselekvés, amit épp csinál, amiről szó van, az közszereplésnek minősül-e vagy sem. Mindenki életének vannak olyan szeletei, amiben közszerepel, és vannak olyanok, amiben nem, azt pedig általában mindenki maga dönti el, hogy hol húzza meg a határt élete nyilvánosságra tartozó és nem nyilvános része között. Az egyén teljes személyisége nem válik közszereplővé, de van, aki élete nagyobb részében közszerepel, van, aki pedig kisebb mértékben. A nyilvánosság és a nyilvános bírálhatóság, vitathatóság pedig mindig a közszerepléshez kapcsolódik, és nem a közszereplői mivolthoz. Az terjeszthető szabadon, az bírálható nyilvánosan, amit az egyén közszereplésével hozott magáról nyilvánosságra, illetve ami ezzel összefügg. Közszereplés például az, ha valaki a miniszterelnöki pozíciót tölti be, az ezzel kapcsolatos ténykedése a nyilvánosságra tartozik, és nyilvánosan bírálható is, de amikor a miniszterelnök nem közszerepel, például családi életét éli, az már nem ilyen ismeret. A magazinok oldalain megjelenő aktmodell politikai véleménye

⁷⁵ Majtényi László: i. m. 249. oldal.

⁷⁶ Így tárgyalható ki Rogán Antal és Kóka János magánélete (mindketten a bulvármédiában beszéltek magánéletük intim részleteiről, választások környékén), és így nem lesz közszereplő a nagy érdeklődést keltő büntetőügy elítélte, vagy az utolsóként Magyarországra hazatért hadifogoly (lásd: Az egészségügyi intézmény védje az utolsó hadifoglyot a zaklatástól. Az adatvédelmi biztos 585/K/2000. számú ügyben kelt állásfoglalása, kelt 2000. augusztus 25-én), aki akarata ellenére került a figyelem középpontjába. Tipikusan ilyenek a bűnözők és a bűncselekmények áldozatai, akik közszereplővé válásának kérdése egyébként nem annyira egyértelmű a nem magyar bíróságok gyakorlatában. Németországban egy alkotmányjogi panasz alapján a Szövetségi Alkotmánybíróság úgy találta, hogy a sajtószabadság és a személyiség védelme közül egyik sem előzi meg a másikat, a közfigyelem középpontjába került bűncselekmény elkövetőjének a büntetés letöltése után a társadalomba való visszailleszkedése azonban igen nehéz, ha az esetről dokumentum-játékfilmet forgatnak, amelyben az érintettek azonosíthatóak, az azonosíthatóság aránytalan sérelmet okoz (Lebach-eset, BverfGE 35, 2002. Részletesen ismerteti: Trócsányi Sára: Média és méltóság. Sajtószabadság és személyiségvédelem két német alkotmánybírói ítélet tükrében. *Infokommunikáció és Jog*, 2005. 12. szám, 199-204. oldal.) Az Amerikai Egyesült Államokban viszont a bíróság úgy foglalt állást, hogy a közszereplőnek nincs felelőssége a szexuális bűncselekmény áldozata nevének közzétételéért [Cox Broadcasting Corp. v. Cohn-eset, 420 U.S. 469 (1975)], a szexuális bűncselekmények áldozatai nevének közzétételét megtiltó jogszabály pedig alkotmányellenes [Florida Star v. B. J. F., 491 U.S. 524 (1989)]. Ismerteti: Majtényi László: i. m. 92. oldal.

⁷⁷ Ptk. 80. § (2) bekezdés, Avtv. 3. § (5) bekezdés.

⁷⁸ A különbségtételt Majtényi László is hangsúlyozza: „a közszereplés az, ami nyilvános és nem a közszereplő egész élete.” Majtényi László: i. m. 249. oldal.

nem tartozik a nyilvánosságra, holott ő is közszerepel, neki a megmutatott teste tartozik a nyilvánosságra, azt köteles túrni, ha ezzel kapcsolatban bírálják őt.

Korábban úgy foglaltunk állást, hogy indokolt lenne egymástól elválasztani a közfeladatot ellátók és a közszereplők magasabb tőrészküszöbének kérdését, mert egyiket a hatalomgyakorlás, a másikat az érintettek önrendelkezési joga indokolja, és e két eltérő indok teljesen más következményekkel jár. Nem állítjuk ugyanakkor azt, hogy a két indok nem keveredhet egyes személyek esetében. Vannak ugyanis tisztán közfeladatot ellátó személyek, és olyanok is, akik esetében a magánszféra szokásosnál nyitottabb voltát mindkét érv indokolja. Tisztán közfeladatot ellátó az orvos, a hivatalnok, a bíró, a rendőr, ők ugyanis nem szerepelnek, amikor ezt a tevékenységüket végzik, esetükben a nyilvánosságot a szűkebb-tágabb közösség megbízásából ellátott közfeladat, gyakorolt hatalom indokolja, és egyáltalán nem az ő személyes döntésük. Személyes döntést legfeljebb a foglalkozásuk megválasztásakor hoztak, akkor vállalták, hogy olyan munkát végeznek, amelyben bizonyos mértékben, időlegesen megszűnnek magánembernek lenni, egy intézményt képviselnek, a Magyar Köztársaság nevében hirdetnek ítéletet stb.

Tisztán közszereplő a művész, a sportoló, a közíró, egyes vallási vezetők és mindenki más, aki esetében a nyilvánosságnak és a nagyobb fokú bírálhatóságnak az az oka, hogy az érintettek maguk nyilvánossá tették életük egy meghatározott részét, úgy döntöttek, hogy szerepelnek. Hogy mi a nyilvánossá és ezzel együtt bírálhatóvá tett rész, abba nekik az előbbieknél nagyobb beleszólásuk van, az lesz nyilvános és szabadabban bírálható, amit ők a közszereplésük részévé tesznek. Egy képviselőjelölt politikai véleménye – szemben a bíró szakmai véleményével – azért nyilvános, mert ő ezt így akarja. Ha bizonyos témákkal kapcsolatos véleményét nem akarja a nyilvánossággal megosztani, akkor azok tárgyalásától tartózkodik, a bírónak ilyen szabadsága nincs. A képviselőjelölt általában a választók bizalmának elnyeréséért mutat meg magából valamit a világnak, de más indíttatások is mozgathatják, lehet egy képviselőjelölt exhibicionista is. Van olyan politikus, aki nagyon intim, magánéleti természetű adatait is a nyilvánosság elé tárja, talán mert úgy gondolja, ezzel nyer szavazatokat. Ettől még nem lesz minden hasonló helyzetben lévő személy (képviseelőjelölt) magánélete nyilvános. A határokat a tisztán közszereplők tehát maguk húzzák meg. Túrni annyiban kötelesek többen az átlagembernél, hogy amit közszereplésük részévé tettek, maguk tettek nyilvánossá, azt a közvélemény, a nyilvánosság tárgyalhatja, a nyilvánosság előtt tarthatja.

A harmadik halmaz azoké, akik esetében a két indok keveredik, ők a legtöbben valamilyen állami pozíciót betöltő politikusok, olyan közfeladatot ellátók, akik szem előtt vannak, nemcsak közfeladatokat látnak el, hanem szerepelnek is egyidejűleg. Ilyenek a közjogi méltóságok, a kormánytagok, az országgyűlési képviselők és még sokan mások, akiknek bizonyos adatai nyilvánossága a pozícióval jár, azért, hogy a feladatok ellátása ellenőrizhető, átlátható legyen azok számára, akik nevében azokat ellátják, más adataikat pedig saját tevékenységükkel, tudatos döntéseikkel tesznek nyilvánossá, azzal, hogy mit tesznek közszereplésük részévé. A közélet résztvevői esetében sokszor ez a helyzet. Az ő esetükben mindig az adott ismeret vagy személyes jellemző természetét kell vizsgálni. Amennyiben a közfeladat ellátása miatt vitatható az meg nyilvánosan, úgy az érintett önrendelkezési joga és jóhírnév-védelme nem veendő figyelembe, amennyiben az közszereplés, úgy az vizsgálendő, hogy tevékenységével ő maga tette-e nyilvánossá és ezzel a közbeszéd tárgyává az információt.

Mindennek tanulmányunk szempontjából a tüntetés résztvevőjének bírálhatósága, a szokásosnál több bírálat tőrésére kényszerülése miatt van jelentősége. Tézisünk – és korábbi érvelésünk – szerint a nyilvános politikai rendezvény résztvevője közszereplést vállal, hiszen megjelenésével a rendezvény célja melletti kiállását akarja nyilvánosan kifejezni. Magatartása

ezért megfelel annak a közszereplés-definíciónak, amelyről az előző oldalakon szóltunk. Mások bírálata, véleménynyilvánítása más szinten kell tőnie, mint a közszereplést nem vállalóknak.⁷⁹ Ez a szokásostól eltérő mértékű tūresi kötelezettség azonban a tūntetők esetében nem egységes, mértéke függ a szereplés intenzitásától: minél inkább kitūnik valaki a tömegből (saját döntése alapján), annál többet kell mások véleményéből tūnie.

1.8. Az állam intézményvédelmi feladatai: a gyūlekezési jog gyakorlásának biztosítása

A szabadságjogok, így a gyūlekezési szabadság is elsősorban az államhatalom korlátozását valósítják meg, az egyén szabadságát biztosítják az állam beavatkozásával szemben. A gyūlekezési szabadságból tehát elsősorban az következik, hogy az államnak tiszteletben kell tartania a polgároknak ezt a jogát, nem szabad beleavatkoznia a gyakorlásába, egyszóval: passzívnak kell maradnia. Emellett az úgynevezett szubjektív, alanyi jogi oldal mellett a szabadságjogoknak is megkülönböztetjük az objektív oldalát, amely a jogok védelmével, érvényesülésével kapcsolatos állami kötelezettségeket, aktív magatartásokat foglalja magában. Ezt a kettőséget kifejezésre juttatja maga az alkotmányszöveg is, az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint ugyanis a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek *tiszteletben tartása és védelme* az állam elsőrendű kötelessége.

Ennek megfelelően nemcsak a gyūlekezéshez való alanyi szabadságjogról beszélhetünk, hanem meghatározhatjuk a gyūlekezési jog alapján az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettséget is. „Az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy a gyūlekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tūntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentūntetők és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul. Más szóval az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a gyūlekezési jog érvényesülésének biztosítása érdekében. [...] Ebből az is következik, hogy a hatóságnak szükség esetén akár erő alkalmazásával is biztosítani kell a jogszerűen tartott gyūlések lebonyolítását, illetőleg meg kell akadályoznia, hogy azt mások megzavarják.”⁸⁰ Ezzel megegyező alapokon nyugszik a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata is: a gyūlekezési jogból az államnak nemcsak az a kötelezettsége következik, hogy a békés tūntetéseket ne akadályozza meg, hanem az is, hogy megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási intézkedéseket tegyen a rendezvények zavartalansága érdekében.⁸¹

Amint arra idézett határozatában az Alkotmánybíróság is rámutatott, az állam pozitív kötelezettségei a gyūlekezési törvény szövegében is kifejezésre jutnak. A törvény szerint a Magyar Köztársaság nem pusztán elismeri a gyūlekezési jogot, hanem egyúttal biztosítja annak zavartalan (vagyis mások által nem megzavarható) gyakorlását is.⁸² A törvény előírja továbbá, hogy a rendőrség és más arra illetékes szerv a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködik, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.⁸³

⁷⁹ Az ellentūntetők más élethelyzetekben egyébként becsületsértő megjegyzései miatt a tūntetőnek ezért nem feltétlenül keletkeznek polgári jogi igényei, és ezért sem feltétlenül büntetendő az ilyen magatartás.

⁸⁰ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

⁸¹ Plattform „Ärzte für das Leben” kontra Ausztria (10126/82. sz. kérelem, 1988. június 21.)

⁸² Gytv. 1. §.

⁸³ Gytv. 11. § (2) bekezdés.

Végső eszközként (ultima ratióként) az állam büntetőjogi eszközökkel is gondoskodik a gyülekezési jog zavartalan gyakorlásától. A legsúlyosabb magatartásokkal szemben úgy nyújt védelmet a gyülekezési szabadságukkal élő polgárok számára, hogy ezeket a magatartások büntetni rendeli, illetve az elkövetőket felelősségre vonja. Amint arról a későbbiekben még részletesen is szó lesz, ezt valósítja meg hatályos jogunkban a Büntető Törvénykönyv több rendelkezése, így például az egyesülési és a gyülekezési szabadság megsértése, illetve a rendbontás tényállása.⁸⁴

1.9. A jogállamiság-jogbiztonság követelménye

Az egyik legalapvetőbb alkotmányos elv a jogállamiság,⁸⁵ illetve – az abból az Alkotmánybíróság által levezetett – jogbiztonság. A jogállamiság-jogbiztonság elvéből származó alkotmányos követelmények a gyülekezési szabadságra vonatkozó szabályok megalkotása és alkalmazása során is irányadók. A jogállamiság-jogbiztonság elve magába foglalja a normavilágosság igényét: a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény, hogy a jogszabály szövege értelmes, világos, érthető, a jogalkalmazás során felismerhető, megfelelően értelmezhető normatartalmat hordozzon. A normavilágosság sérelme alkotmányellenességhez vezethet, ha a szabályozás – homályossága vagy ellentmondásossága folytán – a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg ha a normaszöveg túl elvont, túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, az eltérő – így diszkriminatív – joggyakorlatnak. A jogbiztonságot ugyanakkor nemcsak a túl általános jogszabályi rendelkezés veszélyeztetheti, hanem a kazuisztikus, a valamennyi szóba jöhető konkrét élethelyzet részletes felsorolására törekvő szabályozás is. A kazuisztikus szabályozás is árt a jogszabályok világosságának, az életviszonyok folytonos változásai folytán pedig állandó törvénymódosítási kényszerrel szül.

Ezért tehát alkotmányossági szempontból önmagában nem kifogásolható, sőt szükségszerű, hogy a jogalkotó a gyülekezési törvényben is általános fogalmakat használjon, és a konkrét ügyekben felmerülő kérdések megoldását a rendőrségi és bírósági jogalkalmazásra bízza.⁸⁶ A rendőrség mint jogalkalmazó szerv tevékenységének része, hogy konkrét esetekben értelmezze a gyülekezési törvényt. A rendőrség ítéli meg, hogy a rendezvény a Gytv. hatálya alá tartozik-e, bejelentési kötelezettség alá esik-e, a megjelölt helyszínen és időben megtartható-e, a Gytv. előírásainak és a bejelentésben foglaltaknak megfelelően zajlik-e, mások jogainak, szabadságának sérelmével jár-e stb. Ugyancsak mérlegelni kell, hogy indokolt-e a rendezvény feloszlata és kényszerítő eszközök alkalmazása. Ugyanakkor a rendőrségi jogalkalmazásban rejlő veszélyekkel, az esetleges jogalkalmazói önkénnyel szemben a jogalkotónak hatékony garanciákat, a bírósági felülvizsgálat lehetőségét kell biztosítani. A bíróság a felülvizsgálat során alkotmányos kontextusba helyezheti a rendőri jogalkalmazást, tekintettel lehet annak alapjogi vonatkozásaira. A Gytv. szabályai szerint a szervező kérheti a rendőrség rendezvény megtartását megtiltó határozatának bírósági felülvizsgálatát, illetve ha a rendezvényt feloszlatták, a rendezvény résztvevője pert indíthat a feloszlata jogellenességének

⁸⁴ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 228/A. §, illetve 271/A. §-a.

⁸⁵ A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]

⁸⁶ Ezt a gyülekezési törvény vonatkozásában az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat és a 75/2008. (V. 29.) AB határozat is megerősíti.

megállapítására.⁸⁷ A bírósági jogalkalmazás irányadó a rendőrség számára, és a joggyakorlat így előmozdított egységesítése csökkenti a jogbizonytalanság veszélyét is.

1.10. A média szerepéről

Az államnak a szabadságjogokból, így a véleménynyilvánítás alapjogából fakadóan az a kötelezettsége következik, hogy tiszteletben tartsa az emberek szabadságát, ez a védelem a jogalanyok számára a hatalom beavatkozásával szembeni védelmet hivatott biztosítani. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége alapján ugyanakkor nem egyszerűen tartózkodik a szabadságjog szükségtelen és aránytalan korlátozásától, hanem szabályozással, intézményfenntartással, finanszírozással gondoskodik a véleménynyilvánítás és az ebből eredő kommunikációs jogok, így nevesítve az információhoz jutás biztosításáról.

Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (VI. 26.) AB határozatában a véleménynyilvánítás jogából kiindulva megállapította, hogy az államot terheli a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló kötelezettség. Az állam intézményvédelmi feladata e körben az információszabadság biztosítása, azon belül is a közérdekű adatok, vagyis az állam működésére vonatkozó adatok megismerésének előmozdítása. A művészeti, tudományos információk szolgáltatása a művelődéshez való jog, a vallási ismeretek, nézetek megismerésének biztosítása pedig a vallásszabadság érvényesülését szolgálja. Az információhoz való hozzáférés joga alapján az állam – az Alkotmányban megengedett mértéken túl – nem korlátozhatja az ismeretek és információk megszerzését. Az intézményvédelmi oldalból pedig az következik, hogy az állam köteles előmozdítani az információkhoz való hozzáférés lehetőségét. Ennek a feladatnak a legfontosabb eszköze a média, amiből külön is kiemelkedik a közszolgálati média ilyen irányú szerepe.

A médiának fontos szerepe van a vélemények és azok cáfolatainak bemutatása során. A 18/2000. (VI. 6.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy a fejlett információs környezet, az elektronikus világháló kiépülése és használatának mindennapivá válása, az elektronikus véleménynyilvánítás lehetősége, az állam és polgárai közötti információáramlás rendkívüli felgyorsulása nem csupán a hamis tájékoztatás, híresztelés elterjedésének nagyságát és gyorsaságát növeli, hanem a cáfolat, a valóságnak megfelelő tények közlésének és bizonyításának lehetőségeit és eredményességét is. Amennyiben a demokratikus társadalomtól elvárt módon működik a média, igen hatékony eszköz a köznyugalom megzavarásának megelőzésében, illetve a közvélemény félrevezetésével, hiányos tájékoztatásával, a mesterséges pánikkeltéssel megzavart köznyugalom gyors helyreállításában. A médiának tehát kiemelkedő szerepe van az információhoz jutásban. Amint a legutóbbi gyülekezési joggal kapcsolatos közéleti vitában megjelent, a televíziós műsorszolgáltatók egy része, majd rájuk hivatkozva más sajtótermékek is téves információt közöltek a gyülekezési jog és annak megsértésének megítélésével kapcsolatban: téves tájékoztatást adtak a tojásdobálás megítéléséről, a bírósági ítélethirdetéről. Ehhez olyan megvágott kép- és hanganyagot mellékeltek, amely azt a téves következtetést tartalmazta, hogy a bíróság álláspontja szerint más emberek tojással való megdobása belefér a véleménynyilvánítás határai közé. Az ilyen híradások azzal a következménnyel járnak, hogy a polgárok téves információkkal rendelkeznek alkotmányos alapjogaik gyakorlását illetően, ami további jogsértések forrása lehet.⁸⁸

⁸⁷ Gytv. 9. § (1) bekezdés, illetve 14. § (3) bekezdés.

⁸⁸ Dénes Balázs: A bíróság és a sajtó: hogyan lesz egy hírből annak ellentéte?
<http://www.tasz.hu/hu/politikai-szabadsagjogok/tojashir>

A média hatékony eszköz az alapjogok gyakorlásának előmozdításában. A véleménynyilvánítás mellett a gyülekezési jog, az információhoz jutás, a közügyekben való részvétel, a művelődéshez és oktatáshoz való jog a média tájékoztatásán keresztül elérhetővé, megismerhetővé és gyakorolhatóvá válik. Az alapjogok gyakorolhatóságának pedig feltétele a média hiteles tájékoztatása.

2. A GYÜLEKEZÉSI SZABADSÁG A TÉTELES JOGBAN

2.1. A gyülekezési törvény hatálya

A gyülekezési törvény az Alkotmány 62. §-ában meghatározott békés gyülekezési jog gyakorlásának feltételeit szabályozza. Azonban a gyülekezések meghatározott csoportja tartozik csak a törvény hatálya alá: a politikai, közéleti kérdéseket érintő békés összejövetelek,⁸⁹ felvonulások és rendezvények. Ezek a típusú gyülekezések nem fednek le valamennyi gyülekezési formát.

A törvény külön nevesíti azokat a típusú rendezvényeket, amelyekre nem terjed ki a törvény hatálya, így a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre, a törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartásokra, rendezvényekre és a körmenetekre, a kulturális és sportrendezvényekre, valamint a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényekre. A választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlések választási kampány idején, a választással kapcsolatban tarthatóak. Az egyházak és vallásfelekezetek területén tartott gyülekezésekre, illetve akár a köztereken tartott körmenetekre sem terjed ki a gyülekezési törvény hatálya, ez a gyülekezési forma a lelkiismereti- és vallásszabadság gyakorlásának körébe tartozik. A kulturális és sportrendezvényekre vonatkozó gyülekezési formák gyakorlásának feltételei szigorúbbak, mint a közéleti, politikai kérdéseket érintő gyülekezésekéi. A sportrendezvényeken való részvétel megtiltása, az anonim részvétel és a szervezők felelőssége is szigorúbb, mint az egyéb gyülekezések esetében. A családi eseményekkel kapcsolatos összejövetelek csekély társadalmi jelentőségük miatt kerültek ki a törvény hatálya alól.

Mint láthatjuk, a gyülekezési jog gyakorlására biztosított intézményvédelmi állami kötelezettségvállalás és a gyülekezési jog, valamint az azzal kapcsolatos kötelezettségek indokai csak meghatározott gyülekezésekre vonatkoznak. Amikor tehát a gyülekezési jog gyakorlásáról, a gyülekezési törvény módosításáról beszélünk, akkor a gyülekezési szabadságnak arra a típusára vonatkoznak a megállapításaink, amikor a békés rendezvények célja közéleti, politikai kérdést érint, a gyülekezők célja a véleményük kinyilvánítása a társadalmat érintő kérdésben, akár tiltakozó, akár támogató formában.

A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények kiemelt védelme kétirányú: egyrészt az állammal szemben fennálló alanyi jog, amely során a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. Másrészt az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében

⁸⁹ A gyülekezési jogra vonatkozó 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban Kukorelli István különvéleményében megfogalmazta, hogy a gyülekezési törvényben szereplő „összejövetelek” kifejezést az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie. Az összejövetel kifejezés – érvel Kukorelli – „olyan bizonytalan tartalmú fogalom, amely a jogalkalmazó hatóság részére lehetőséget ad arra, hogy kellő alap nélkül alkalmazzon hatósági kényszert az egyénnel szemben. A vizsgált normaszöveg határozatlansága és az ebből következő veszély, hogy a normát alkalmazó hatóság önkényesen lép fel az egyénnel szemben, alkotmányellenességet eredményez.”

köteles biztosítani az ilyen típusú gyülekezési jog gyakorlásának feltételeit, ami a gyülekezési jog gyakorlásának büntetőjogi védelmében is megmutatkozik.

Az alkotmányos védelem a gyülekezési jog azon álló (ülő) és mozgó rendezvények résztvevőit illeti meg, amelyekben politikai és közéleti kérdésekben nyilvánítanak véleményt. Az ilyen típusú véleménynyilvánító és szándékát tekintve véleményformáló gyülekezések akár közterületen, akár magánterületen tarthatók, azzal hogy a gyülekezési jog közterületen történő gyakorlásának feltételeire, a rendezvény szervezésére és megtartására vonatkozóan a törvény speciális feltételeket alkotott. A magánterületen zajló rendezvények esetén a gyülekezési jogokkal élőknek kevesebb kötöttséggel kell szembenézniük, és az állam intézményvédelmi kötelezettségei sem olyan magas fokúak, mint a közterületen megtartott rendezvények esetén.

A választási gyűlések sajátos kört alkotnak, hiszen ezeknek a gyűléseknek a célja ugyancsak közéleti, politikai kérdésekben történő véleménynyilvánítás a résztvevő személyek célja alapján. A választási gyűlés a választási kampány része, a választási gyűlés a közhatalom gyakorlásában és az állami döntéshozatalban való részvételt teszi lehetővé, és vitathatatlanul politikai és a közéleti kérdésekre vonatkozó véleménynyilvánítás. Választási gyűlés választási kampány ideje alatt tartható. A sajátos szabályozás oka, hogy a választási kampány ideje alatt a kommunikációs joggyakorlás feltételei és lehetőségei módosulnak, szélesebbé válnak, hiszen a megalapozott döntéshez az információk megszerzése és közlése elengedhetetlen.

Annak egyik oka, hogy a választási gyűléseket kivették a gyülekezési törvény hatálya alól, az volt, hogy a háromnapos bejelentési kötelezettség ne vonatkozzon az ilyen típusú gyűlésekre, hiszen választási kampány idején elengedhetetlen a gyors reagálás. Azonban az Alkotmánybíróság a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban kimondta: „az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog kiterjed az előzetesen szervezett rendezvényekre, közöttük az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor”, megoldva ezzel az azonnali reagálású gyülekezések kérdéskörét. Ezért a választási gyűlés és az egyéb békés politikai vagy közéleti kérdésekkel foglalkozó gyülekezés szabályozási módjának szétválasztási indokát szükséges átgondolni.

A választási gyűlések kivétele a gyülekezési törvény hatálya alól jelenleg azt eredményezi, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény szűkszavú szabályai vonatkoznak rá. Lényeges különbség a békés gyülekezés és a választási gyűlés között, hogy ez utóbbi esetében a szervező nem csak természetes személy lehet, valamint, hogy az állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületet kivonja a lehetséges helyszínek közül, és a felelősségi és rendfenntartási szabályokra az általános szabályok vonatkoznak.

Azzal, hogy az Alkotmánybíróság a gyors gyülekezés problémáját megoldotta, úgy véljük, a választási gyűlések gyakorlásának feltételeire a gyülekezési jog keretében gyakorolható rendezvények megtartásának feltételei alkalmazhatóak lennének, azzal, hogy a választási törvény bizonyos kivételeket továbbra is megfogalmazhat. Mindez tehát a gyülekezési törvényben foglalt általános szabályokkal és a választási eljárásról szóló törvényben rögzített speciális szabályokkal megoldható lenne. Természetesen a kérdés úgy is megoldható, ha a választási gyűlés elnagyolt szabályait a jogalkotó pontosítja, akár a gyülekezési törvény vonatkozó szabályainak a választási törvénybe történő átemelésével. Mindkét megoldás megfelelő, jogdogmatikailag az első megoldást tartjuk szerencsésnek.

2.2. Bejelentési kötelezettség – spontán és azonnali reagálást igénylő rendezvények

A gyülekezési szabadság gyakorlásának egyik legfontosabb, a Gytv.-ben előírt korlátozása az, hogy a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak (Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően be kell jelenteni. Ez a bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.⁹⁰ A törvény meghatározza a bejelentés formáját és tartalmát is, a bejelentést írásban kell megtenni, és tartalmaznia kell a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, útvonalát, célját, napirendjét, a résztvevők várható létszámát, a zavartalan lebonyolítást biztosító rendezők számát, valamint a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.⁹¹

Az Alkotmánybíróság e törvényi előírás indokát egyfelől abban látta, hogy „a rendőrségnek biztosítani kell a közrendet, azon belül a közlekedés rendjét, a képviselő-testületek és a bíróságok zavartalan működését. Másfelől a rendezvény szervezőjének és résztvevőinek is érdekében áll a bejelentés. A rendőrség közreműködése nélkül a résztvevők nem vehetik igénybe a közúti gépjármű-közlekedés útvonalait, és minden tekintetben be kell tartaniuk a közlekedési szabályokat. A bejelentés és annak rendőrségi tudomásul vétele garancia arra, hogy – a rendezvény helyétől, útvonalától stb. függően – a rendőrség ellátja a szükséges biztosítási feladatokat.”⁹²

A bejelentési kötelezettség funkciója tehát, hogy

- a) a hatóság felkészülhessen a rendezvényre és esetleges következményeire (gondoskodhasson az esetlegesen szükséges csapaterőről, a forgalom eltereléséről stb.),⁹³
- b) megállapítsa, hogy a tervezett rendezvényt nem kell-e megtiltani (nem esik-e a Gytv. 8. §-ában meghatározott valamely megtiltási ok alá), végül

⁹⁰ Gytv. 6. §.

⁹¹ Gytv. 7. §.

⁹² 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

⁹³ Ezt az indokot emelte ki az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában: „Annak szükségességét, hogy a bejelentési kötelezettség a közterületen tervezett rendezvény tekintetében áll fenn, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indokolja, hogy a közterület a Gyt. 15. § a) pontjának szabatos meghatározása szerint a mindenki számára szabadon hozzáférhető terület, út, utca, tér. A mindenki számára való hozzáférhetőség itt azt jelenti, hogy a közterület használatára egyaránt képesnek kell lenniük a rendezvény résztvevőinek, valamint mindenki másnak, aki nem vesz azon részt. A közterület használatának, igénybe vételének lehetősége ugyanis a gyülekezési szabadságon kívül egy másik alapjog: az Alkotmány 58. § által biztosított szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének is a feltétele. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már kifejtette, hogy a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát is jelenti [60/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993., 507., 510.]. A szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének leggyakoribb színterepedig a közút, a közterület. Mivel az Alkotmánybíróságnak következetes az ítélkezési gyakorlata azt illetően, hogy az államnak az alapvető jog tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy biztosítani kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket is [például a fenti IV. 1. pontban már hivatkozott 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991., 297., 302.], két alapjog: a gyülekezés és a mozgás szabadsága esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára. Ez indokolja, hogy a hatóság időben tudomást szerezzen a közterületen tartandó rendezvényről, és erre szolgál a rendezvény előzetes bejelentésének az előírása.”

- c) a szervezők kilétének regisztrációja is ezzel valósul meg (ez a szervezőnek a rendezvény résztvevője által okozott kárért való, a károkozóval egyetemleges felelőssége miatt válhat utólag szükségessé).

Az előzetes bejelentés jelentőségét az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta. A bejelentés elmulasztását súlyos, és emiatt jogi következményeket igénylő hibának, nem pedig adminisztratív mulasztásnak tartotta, amikor elmaradásának következményeit értékelte. Úgy fogalmazott, hogy „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rendezvény bejelentésének elmulasztása, vagy az írásbeli bejelentésben jelzettől adott esetben jelentős mértékben eltérő megtartása távolról sem tekinthető pusztán jelentéktelen adminisztrációs mulasztásnak. A törvény által megszabott e kötelezettségektől való eltérés lehet ugyan feledékenység, hanyagság eredménye is, de lehet az első tudatos lépés is a gyülekezési jog törvényellenes gyakorlása irányában. A rendezvény bejelentésének elmulasztása megfosztja a hatóságot annak mérlegelésétől, hogy a tervezett rendezvény nem zavarja-e meg súlyosan a népképviselői szervek vagy a bíróságok működését, vagy pedig a közlekedés rendjét. Az pedig, ha a rendezvényt a bejelentésben foglaltaktól eltérő időben, helyen, útvonalon tarthatnák meg minden következmény nélkül, értelmetlenné tenné a bejelentési kötelezettség előírását, illetőleg lehetőséget teremtene a gyülekezési jog visszaélészerű gyakorlására.”⁹⁴

A törvény szerint azonban nem minden, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényt kell előzetes bejelentésnek megelőznie.⁹⁵ A törvény szerint ugyanis egyrészt csak a közterületen tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni, ebből következően a közterületen kívül tartandóakat nem. Ez szó szerint kiderül a törvényből („a közterületen tartandó rendezvény szervezését [...] be kell jelenteni”), és ezt a – bejelentési kötelezettséget előíró törvényi szabály alkotmányellenességének hiányát megállapító – 55/2001. (XI. 29.) AB határozat is megállapítja, úgy fogalmaz, hogy „az előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig [...] általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve.” Nem kell továbbá bejelenteni azokat a rendezvényeket, amelyeket nem szerveznek, hiszen a törvény szerint a „rendezvény szervezését” kell bejelenteni. Ez az úgynevezett spontán rendezvények problematikája kapcsán került elő.

A Gytv. ugyanis – az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatában foglalt értelmezése szerint – nem zárja ki a szervezés nélküli, spontán tüntetések megtartását, és azokat sem, amelyek szervezését a törvényben előírt, a rendezvény tervezett időpontja előtt legalább három nappal azért nem lehet bejelenteni, mert szervezésük – azon eseményre való tekintettel, amelyre a rendezvény „reagál” – csak ezt követően kezdődött meg. Éppen ellenkezőleg, a gyülekezési jog védelme alatt álló békés célú gyűlések fogalomkörébe többféle köztéri gyülekezés sorolható. A háromnapos határidő előtti bejelentést lehetővé tevő időpontban szervezett gyűlések ezeknek csupán egyik fajtáját jelentik.

A másik „véglelet” az előzetes szervezés nélküli, spontán gyűlések jelentik, amelyek nem előre eltervezett és megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként. Ezek azok a gyűlések, amelyeket nem szervez senki, így nincs kinek mit bejelentenie a rendőrségnek.⁹⁶ Ezekre a rendezvényekre nem vonatkozik a Gytv. 6. §-a, az ugyanis a közterületen tartandó „rendezvény szervezésének” bejelentését írja elő, és a kötelezettséget a szervezővel szemben fogalmazza

⁹⁴ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

⁹⁵ Értelemszerűen nem kell a Gytv. szerint bejelenteni az olyan rendezvényt, amely nem tartozik a Gytv. hatálya alá, ám gyülekezési jog körébe vonható, mint a választási gyűléseket.

⁹⁶ A spontán gyűlés létrejöhet egy szervezett rendezvénytől szembeni ellentüntetésként is, ha nem szervezik, csak a szervezett rendezvény váltja ki a spontán ellentüntetés résztvevőiben azt, hogy minden szervezés nélkül a helyszínre menjenek és nemtetszésüket fejezzék ki. Ezért a spontán tüntetések problematikája az ellentüntetések kérdésével (2.3.2. pont) átfedésben van.

meg. A bejelentés tartalmi elemeit felsoroló 7. § a tervezett rendezvénnyel kapcsolatos adatok és előzetes becslések bejelentését írja elő. Ugyanakkor a spontán gyűléseket tervszerűen nem készítik elő szervezők, és nincsen előre meghatározott útvonaluk, napirendjük, rendezők stb. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a Gytv.-nek az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével összhangban lévő értelmezéséből az következik, hogy a Gytv. 1. és 2. §-a alapján törvényes lehetőség van spontán (nem szervezett) békés gyülekezésekre, amelyeket a 6. § alapján nem lehet előzetesen bejelenteni.”⁹⁷

A két véglet (a jóelőre szervezett és az egyáltalán nem szervezett gyűlések) között helyezkednek el azok, amelyek szervezett rendezvények, de amelyeket a rendezvényre okot adó esemény miatt rendkívül rövid időn belül lehet csak megtartani, mert a rendezvény későbbi megtartása értelmetlen volna. A Gytv. 6. §-a alapján – mivel közterületen tartott, szervezett rendezvényekről van szó – ezek a gyülekezések bejelentési kötelezettség alá esnek. A Gytv. 6. §-a szerint a rendezvényt „legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően” kell bejelenteni. Nincs azonban olyan szabály, amely alapján a rendőrség az ennél rövidebb időben bejelentett rendezvényt – pusztán emiatt – megtilthatná. Az Alkotmánybíróság határozata szerint e rendelkezéseket az Alkotmány 62. §-ával összhangban úgy kell értelmezni, hogy ezen rendezvények szervezését is be kell jelenteni, ám „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.”⁹⁸

Az Alkotmánybíróság szerint „mindezek a közéleti célú, békés megmozdulások az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog körébe tartoznak. Az együttes, nyilvános véleménykifejezés joga mindenkit megillet, függetlenül a gyűlés szervezettségétől, illetve a gyűlésre okot adó közéleti esemény jellegétől és idejétől.” Az Alkotmánybíróság e megállapítása tételekor hivatkozik külföldi és nemzetközi joggyakorlatra is: „A Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata a spontán és a gyors gyülekezéseket (Eilversammlungen) alkotmányos védelemben részesíti. Ezért a bejelentési kötelezettséget tartalmazó szabályozás a spontán gyűlésekre nem alkalmazható (BVerfGE 69, 344.; BVerfGE 85, 69.). A lett Alkotmánybíróság részben a német alkotmányjogi okfejtést követve arra a megállapításra jutott, hogy bár az alkotmány a 'békés és előzetesen bejelentett' gyülekezések szabadságát biztosítja, a spontán gyűlések esetén a törvényhozó nem állapíthat meg bejelentési kötelezettséget, mivel az ésszerűen nem várható el a spontán gyűlésre okot adó esemény miatt. (2006-03-0106. számú döntés, 23-24. pont; 2006. november 23.) Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet e tárgykörben kibocsátott dokumentuma a gyülekezési jog lényeges elemének minősíti a spontán, illetve az azonnali demonstrációk lehetőségét. (OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to the Freedom of Assembly, chapter 5.3. Warsaw, December 2004.) Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint önmagában a bejelentési kötelezettség nem korlátozza a gyülekezési jog lényegét (Rassemblement Jurassien Unité kontra Svájc, 8191/78. sz. 1979. október 10.), ugyanakkor a be nem jelentett, békés célú és lefolyású tüntetés azonnali rendőrségi feloszlata sérti az Egyezmény 11. cikkében biztosított gyülekezési szabadságot (Oya Ataman kontra Törökország, 74552/01. sz., 2006. december 5.).”⁹⁹

⁹⁷ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

⁹⁸ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

⁹⁹ A határozat megszületése előtt az Alkotmánybíróság megállapításával szemben többen úgy vélték, a törvény 6. §-a kizárja a spontán és az azonnali reagálást igénylő események miatti rendezvények megtartását, ez a vélemény megjelent a gyülekezési jog visszasságait elemző szakértői jelentésekben is. A Gönczöl-bizottság többségi álláspontja szerint a bejelentési kötelezettség határidejét három napról hat-nyolc órára indokolt csökkenteni. A Civil Bizottság a Gönczöl-bizottságban megfogalmazott különvéleménnyel értett egyet, amely

Az előírt bejelentés elmulasztása törvénysértés, amelyhez hátrányos jogkövetkezmények kapcsolódhatnak. Hasonló törvénysértésnek minősülhet, ha a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltől, illetve napirendtől eltérően tartják meg a rendezvényt. Ugyanakkor az eltérést nem mindig a szervező mulasztása okozza. Előfordul, hogy a résztvevők száma vagy a rendezvény jellege miatt indokolt és olykor elkerülhetetlen az eltérés a bejelentésben foglaltaktól. A lehetséges jogkövetkezmények egyike a rendezvény feloszlata. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 152. § (1) bekezdése szerint százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható, aki „bejelentési kötelezettséghez kötött összejövetelt, felvonulást vagy tüntetést bejelentés [...] nélkül vagy a rendőrség tiltó határozata ellenére szervez vagy tart”. Ezen túlmenően közlekedési szabálysértések miatt felelősségre vonhatók azok a személyek, akik a rendőrség közreműködése nélkül veszik igénybe a közúti gépjármű-közlekedés útvonalait, vagy más módon nem tartják be a közlekedési szabályokat.

A jogbiztonság alkotmányos követelményével kapcsolatban – amelyről bővebben a 1.9. pontban írtunk – aggályosnak tartjuk, hogy jelenleg a gyülekezési törvény fenti, az Alkotmánybíróság által helyesnek ítélt értelmezése csak az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozata rendelkező részének ismeretében állapítható meg. Maga az Alkotmánybíróság is elismeri, hogy a Gytv. szövegének az azonnali reagálást igénylő esemény miatt gyorsan szervezett rendezvényekkel kapcsolatban elvileg kétfajta értelmezése is lehetséges,¹⁰⁰ és „a Gytv. szövegéből egyik értelmezés sem következik kényszerítően”. Kétségtelen, hogy a jogalkalmazás mindig több, a jogrendszer különböző szintjén és ágában elhelyezett normája együttes értelmezését kívánja, az olyan jogalkalmazás esetében azonban, mint amilyen a rendőrségé akkor, amikor rendezvény megtarthatóságáról, illetve feloszlathatóságáról dönt, nem szerencsés az, ha a norma tartalmát csak az Alkotmány rendelkezéseivel együtt, egy alkotmánybírósági határozat rendelkező részében foglaltak alapján értelmezve lehet megállapítani. A rendőrségnek ilyen esetekben gyorsan – akár órákon, percekben belül – kell döntést hoznia, és bár a jogorvoslat lehetősége biztosított a rendezvény megtartását megtiltó határozattal, valamint a rendezvény feloszlásával szemben, az ilyen szabályozás magában hordozza a gyakoribb tévedés lehetőségét. Ezért tartjuk indokoltnak a Gytv. módosítását az AB határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelménynek megfelelően.

2.3. A rendezvény megtartásának megtiltása, megtiltási okok

2.3.1 A hatályos megtiltási okok alkalmazása, megszorító értelmezése

A gyülekezési szabadság legszigorúbb korlátozása a rendezvény előzetes megtiltása, ebben az esetben ugyanis el sem kezdődhet az a rendezvény, amelyen a gyülekezési szabadságukkal

szerint a Gytv. az Alkotmánnyal és az Egyezményvel ellentétesen követeli meg a spontán tüntetések előzetes bejelentését. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Bukta és társai kontra Magyarország ügyben úgy foglalt állást, hogy „speciális körülmények között, amikor valamely politikai esemény demonstráció formáját öltő közvetlen válaszlépést tehet indokolttá, a politikai eseményt követő békés demonstráció feloszlata pusztán a szükségés előzetes bejelentés hiánya miatt, ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a békés célú gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti.” (36. bekezdés.)

¹⁰⁰ „Az egyik szerint a három napon belüli közlés nem tekinthető a Gytv. értelmében vett bejelentésnek, ezért ilyen esetben – mivel a 8. § szerinti tiltásra nem kerülhet sor – érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani a beadványt. A másik szerint a három napon belüli közlés is bejelentés, és a 8. § alapján nem tiltható meg a rendezvény önmagában a közlés ideje miatt, ezért a bejelentést érdemben kell vizsgálni.”

élni kívánók közösen szeretnék kinyilvánítani véleményüket. A Gytv. szerint ezt csak a törvény által taxált esetekben, nevezetesen két megtiltási ok alapján lehet megtenni,

a) ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy pedig

b) ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

Ezekben az esetekben a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül tilthatja meg a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását.¹⁰¹ A törvény semmilyen más esetben nem teszi lehetővé a megtiltást, a lehető leghatározottabban szabja a rendőrség mérlegelését.

Az Alkotmánybíróság e két megtiltási indokot nem tartotta alkotmányellenesnek a szükségességi-arányossági teszt alapján: „Ami a korlátozás és az azzal elérni kívánt cél közötti arányosság követelményét illeti, ennek mérlegelésénél az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy nem áll-e rendelkezésre a rendezvény megtartásának megtiltásánál enyhébb eszköz a hatóság rendelkezésére az elérni kívánt cél valóra váltásához – a népképviselői szerv és a bíróság működésének biztosításához, illetőleg a közlekedés normális menetének fenntartásához. Úgy ítélte meg, hogy mivel nem zárható ki eleve: egy rendezvény a résztvevők várható száma, meghirdetésének okai vagy indokai folytán olyan súlyosan veszélyeztetné a népképviselői szerv vagy a bíróság működését, illetőleg a közúton folyó közlekedést, hogy ennek csak a rendezvény megtiltásával lehet elejét venni, az ilyen zavarok megelőzésének lehetővé tétele a törvény által nem tekinthető a gyülekezési jog aránytalan korlátozásának. [...] Mivel az indítványban sérelmezett korlátozás a fentiek szerint sem szükségtelennek, sem aránytalanoknak nem tekinthető, nem valósult meg alkotmányvétség, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.”¹⁰²

A megtiltási okok alkalmazása természetesen így is magában foglal valamilyen szintű mérlegelést. A törvény szerint tehát rendőrség döntése szükséges annak megállapításához, hogy az adott helyszínen és az adott időpontban a rendezvény súlyosan veszélyeztetné-e a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését, vagy biztosítható-e más útvonalon a közlekedés. A rendőrségi mérlegelés szükségszerű, elkerülhetetlen. A rendőrségi mérlegelés szükségszerűségére többször is felhívta a figyelmet az Alkotmánybíróság. Azt, hogy „a rendezvény még elviselhető mértékben zavarja-e például a közforgalmú közlekedést vagy nem, a hatóság csak a konkrét rendezvény és a konkrét helyszín ismeretében tudja mérlegelni.”¹⁰³ Ilyenkor a mérlegelés a törvény által védelemben részesített alkotmányos értékek lehető legteljesebb megvalósulását lehetővé tevő megoldás megválasztását jelenti. „A gyülekezési szabadság és a szabad közlekedéshez fűződő érdekek súlyát a konkrét eseteket megítélő jogalkalmazás során kell figyelembe venni. Az ehhez szükséges törvényi kereteket a Gytv. megfelelően biztosítja. Az Alkotmánnyal összhangban van az a törvényhozói megoldás, hogy a közlekedési szempontokat a rendőrségnek hivatalból kell figyelembe vennie.”¹⁰⁴

A testület akkor is a különböző szempontokat is figyelembe vevő mérlegelést hangsúlyozta, amikor az azonnali reagálást igénylő események miatti rendezvények bejelentéséről, és az azt követő esetleges megtiltásról szólt: Az „ügynevezett gyors gyülekezések esetén is kötelező a bejelentés, és a rendőrség akkor hozhat tiltó határozatot, ha fennáll a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt két feltétel valamelyike. A három napon belüli bejelentések esetén megnő a közlekedési útvonalak biztosíthatóságának jelentősége. A Gytv.-

¹⁰¹ Gytv. 8. § (1) bekezdés.

¹⁰² 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

¹⁰³ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

¹⁰⁴ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

ből következően három nap mindenképpen elegendő arra, hogy a rendőrség megszervezze a szükséges biztosítási feladatokat, ha a közlekedés más útvonalon megvalósítható. A rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén viszont – a tervezett helyszíntől, útvonaltól és létszámtól függően – kérdéses lehet, hogy a bejelentett időpontig biztosíthatók-e a közlekedési feltételek. A rendezvény rendkívül rövid időn belüli megtartásának tiltását ez a körülmény indokolhatja.”¹⁰⁵

A mérlegelés szükségessége azonban nem jelenti azt, hogy a megtiltási okok taxációja fellazítható lenne azáltal, hogy az okokat kiterjesztően értelmeznék. Mivel alapvető jog szigorú korlátozásáról van szó, az ilyen korlátozásoknak csak a megszorító értelmezése fogadható el, és nem lehetséges ezen megtiltási okok alkalmazása olyan esetekre, amelyekre nem vonatkoznak. Sokan magyarázták ugyanakkor ez utóbbival azt, amikor a budapesti rendőr-főkapitány a július 5-re tervezett Meleg Méltóság Menetét az eredeti helyszínén azért tiltotta meg, mert a rendezvény helyszínén a közlekedés más útvonalon nem lett volna biztosítható. (A főkapitány a határozatot utóbb visszavonta.) A megtiltás mögött feltételezhetően a várható biztonsági kockázat állt, ilyen alapon viszont nem lehet a rendezvényt megtiltani, ezért a határozat a közlekedés más úton nem biztosítható voltát bizonyította szakértői véleményre hivatkozva. Az Alkotmánybíróság a közlekedési okokra való hivatkozással történő megtiltásról kimondta, hogy a mozgás- és helyváltoztatási szabadság sérelmét különösen az olyan rendezvények idézhetik elő, amelyeket ésszerű keretek, gyakorlatilag időhatárok nélkül kívánnak megtartani.¹⁰⁶ A kérdéses rendezvény esetében a kifogásolt feltétel nem állt fenn, és számos másik útvonal is rendelkezésre állt közlekedésre.

A rendőrség mint jogalkalmazó szerv tevékenységének része tehát, hogy konkrét esetekben értelmezze a Gytv.-t, és mérlegelje az alapjogokat és a közérdekű szempontokat. A jogértelmezési kérdésekben való konkrét állásfoglalás minden köztéri gyűlés esetén elkerülhetetlen. A normák értelmezése és alkalmazása körüli vitákat nem lehet előre kizárni. A rendőrségnek meg kell ítélnie, hogy a rendezvény a Gytv. hatálya alá tartozik-e, bejelentési kötelezettség alá esik-e, a Gytv. előírásainak és a bejelentésben foglaltaknak megfelelően zajlik-e, mások alapvető jogainak, szabadságának sérelmével jár-e stb. Ezekhez hasonlóan mérlegelni kell, hogy indokolt-e a rendezvény feloszlatása és kényszerítő eszközök alkalmazása. A rendőrség jogalkalmazó tevékenységét a bíróság jogosult felülvizsgálni. A bírósági jogalkalmazás irányadó a rendőrség számára. A joggyakorlat egységesítése csökkentené a jogbizonytalanság veszélyét.

2.3.2 Az ellentüntetés megtilthatóságának kérdése

A demonstrációk gyakran nem járnak egyedül, a tüntetéseket sokszor ellentüntetések kísérik. Ez utóbbiak azok a rendezvények, amelyek egy másik tüntetéssel egy időben, ugyanazon a helyszínen kerülnek megtartásra, és amelyeket a velük egyszerre tartott rendezvénnyel ellentétes nézetek kifejezésére tartanak. Tüntetések és ellentüntetések során vélemények csapnak össze ellenvéleménnyel egyazon helyen és időben. E tanulmány megszületésének közvetlen előzményét ugyancsak egy ilyen szituáció: a 2008. július 5-én megtartott Meleg Méltóság Menete és az arra reagáló ellentüntetések jelentik, de az ellentüntetések problémája már évekkel ezelőtt is felmerült. A gyülekezési jogról szóló törvény módosításáról az

¹⁰⁵ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

¹⁰⁶ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban elkészített törvénytervezet¹⁰⁷ is megoldást kívánt nyújtani erre a kérdésre, a gyülekezési törvény olyan módosítását javasolta, amely szerint a rendőrség a rendezvény megtartását megtilthatná többek között akkor is, ha az adott területre és időben a bejelentés beérkezését megelőzően másik rendezvény megtartását jelentették be, és nem valósítható meg a rendezvények olyan fizikai elkülönítése, amely biztosítja azok zavartalan megtartását.¹⁰⁸ Ez a javaslat utóbb feledésbe merült, majd a 2008 nyarán történtek miatt került újra elő az ellentüntetések megelőzés elve szerinti megtiltása lehetősége törvénybe iktatásának az ötlete. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a Meleg Méltóság Menete körül történeteket értékelő jelentéséből is az olvasható ki, hogy az ombudsman támogatná az ellentüntetések megelőzés elvén nyugvó megtiltásának lehetőségét.¹⁰⁹

Elemzésünk első lépésként definiálnunk kell az ellentüntetés fogalmát, hiszen nem minden olyan rendezvény minősülhet ellendemonstráció, ami annak látszik. Ellentüntetések alatt itt azokat a gyűléseket, tüntetéseket értjük, amelyek ugyanazon helyen és időben kerülnek megtartásra, mint egy másik tüntetés, és amelynek a másik tüntetésen kinyilvánítani kívánt állásponttal ellentétes, azzal egyet nem értő vélemény kifejezése a célja. Ha ezt a meghatározást vesszük alapul, a következő típusú, egy tüntetéssel egyidejű közterületi véleménynyilvánításokat tudjuk egymástól megkülönböztetni:

- a) Előfordulhat, hogy egy bejelentett tüntetés idejére és helyszínére (jellemzően véletlenül) egy másik rendezvényt is szerveznek és bejelentenek, de a két rendezvény célja semmilyen összefüggésben nem áll egymással. Ezek csupán egyidejű rendezvények, de nem ellentüntetések, hiszen nem ellentétes nézetek kinyilvánítására szervezik őket.
- b) Egy másik lehetséges forgatókönyv szerint egy bejelentett tüntetésre való reakcióként jelentenek be ugyanarra az időre és ugyanarra a helyszínre egy másik gyűlést (akár legalább három nappal megelőzően, akár azon belül). Ez a tüntetés ellentüntetés, hiszen erre azért kerül sor, mert a két rendezvény résztvevői ellentétes nézeteket képviselnek.
- c) A harmadik lehetséges helyzetben egy bejelentett tüntetés hírére és az ott történetekre válaszul spontán módon kialakul egy ellentüntetés, az odagyűlő, a bejelentett tüntetéssel egyet nem értő ellentüntetőik bár nem szervezeten kerülnek oda, ott egy csoportként, tömegként lépnek fel. Ez a spontán ellentüntetés esete.
- d) Végül a negyedik lehetséges helyzetben a bejelentett rendezvénnyel szemben egyesek minden szervezés nélkül, egymáshoz képest is önállóan és elszigetelten fejezik ki nemtetszésüket, például bekiabálnak. Ezek az egyéni véleménynyilvánítások nem ellentüntetések, mert nem gyűlések, nem csoportos formában történik az ellentétes álláspont közlése.

Az a) pont alatt tárgyalt helyzetben nem ellentétes rendezvények állnak egymással szemben, mégis felmerülhetnek gyakorlati nehézségek. Ezeket a nehézségeket azonban elsősorban nem a demonstrálók konfrontálódása, nem valamelyik tüntetés erőszakba fordulása veti fel, hanem az, hogy az egyazon helyszínen tartott két rendezvény a közlekedésben sokkal nagyobb problémákat okozhat, mint ugyanakkor, ugyanott egy rendezvény. Ezt a szempontot a rendőrség a rendezvény megtarthatóságának, illetve megtiltásának mérlegelésekor számításba veheti (ugyanúgy, ahogy az úgynevezett gyors

¹⁰⁷ A miniszterelnök által felkért alkotmányjogi szakértőkkel folytatott konzultáció tapasztalataira, valamint a Gönczöl Bizottság jelentésében foglalt megállapításokra figyelemmel elkészített és 2007 márciusában nyilvánosságra hozott tervezet, letölthető a minisztérium honlapjáról, http://irm.gov.hu/download/gytv_070326.pdf/gytv_070326.pdf (2008. augusztus 23-án).

¹⁰⁸ Tervezet 4. §.

¹⁰⁹ OBH 3262/2008. számú jelentés, III. pont.

gyűlések megtiltásáról való döntésekor is, erről korábban a 2.3.2. pontban már szóltunk). A Gytv. értelmében a rendőrség megtilthatja az adott helyszínen és időpontban a rendezvény megtartását, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Ha a közlekedés azért nem biztosítható bizonyíthatóan más útvonalon, mert egy másik rendezvényt is bejelentettek ugyanakkorra és ugyanoda, ez járhat azzal a következménnyel, hogy a másodikként bejelentett rendezvény megtartása megtiltható. A rendőrség mérlegelésében rejlő veszélyekkel szemben itt is a bírói jogorvoslatnak kell garanciát nyújtania.

A b) esetkörben már felmerülhet az egymással konfrontálódó véleményeket kifejező rendezvények erőszakba fordulásának veszélye. Ez természetesen egyáltalán nem szükségszerű, nem minden vélemény és ellenvélemény kinyilvánítás történik erőszakosan. E biztonsági kockázatot a jelenlegi szabályok nem az ellentüntetés megtiltásával oldják meg, hanem – az államnak a gyülekezési jog intézményvédelmi oldalából eredő aktív kötelezettségei (1.8. pont) alapján – a rendőrségre hárítják a biztonságos lebonyolítás biztosításának felelősségét. A korábban hivatkozott minisztériumi törvénytervezet és az ombudsmani jelentés ezeknek az ellentüntetéseknek a biztonsági kockázatát szeretnék csökkenteni. Az ilyen ellentüntetéseknek – nem feltétlenül a Magyarországon javasolt megelőzési elv alapján történő – törvényi rendezésére számos példát találunk külföldön.¹¹⁰

A spontán ellentüntetésnek a c) pontban tárgyalt esetköre a b) pont alatti szervezett ellentüntetéshez hasonló okokból eredő, ám annál súlyosabb biztonsági kockázatokat rejt magában, hiszen a rendőrségnek módja sincs arra, hogy egy előzetes bejelentés alapján felkészüljön az eseményekre. A spontán demonstrációkat ugyanis nem előzi meg szervezés, így ezek a rendezvények fogalmilag előzetesen be sem jelenthetők. A spontán ellentüntetések esetére így nem nyújtanak megoldást az IRM és az ombudsman által javasoltak, hiszen bejelentés hiányában az ilyen rendezvények előzetes megtiltása sem értelmezhető.

A negyedik, d) pont alatt tárgyalt esetkörben, mivel az ellenvélemény kinyilvánítása nem gyűlésen történik, fel sem merül a gyűlés megtartásának a megtiltása. Ugyanakkor természetesen az egymástól független, egyéni vélemény-kifejezések is lehetnek veszélyesek, erőszakosak. Ilyenkor előfordulhat, hogy az egyéni véleménynyilvánítók bűncselekményeket valósítanak meg, olyanokat is, amelyek a tüntetőknek akár a gyülekezési jogát, akár más jogait sértik (3.2. pont). Ebben az esetben a rendőrség bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatai kerülnek előtérbe: a tetteseket el fogni és felelősségre kell vonni. Ez tehát már nem gyülekezési jogi kérdés, megoldani sem a gyülekezési jog szabályai szerint kell.

Valódi ellentüntetésnek a fenti kategorizálás alapján a b) pont, illetve a c) pont alatt bemutatott rendezvényeket tekintjük, amelyek tehát olyan egyidejű tüntetések, amelyek egymással ellentétes álláspontot képviselnek, és ezért az ilyen szituációkban – persze eltérő mértékben – benne lehet a konfrontálódás kockázata. A hatályos szabályok szerint az ellentüntetések előzetesen nem lehet megtiltani, és ha nem fordulnak erőszakba, akkor felosztatni sem lehet azokat. A gyülekezési törvény – amint arról már a 2.3.1. pontban szó esett – taxatív módon sorolja fel a lehetséges megtiltási okokat. Ezek között az ellentüntetésre vagy az abban esetlegesen rejlő biztonsági kockázatra utaló körülmény nem szerepel, így erre hivatkozva a rendezvény nem is tiltható meg. (Többször utaltunk viszont már arra, hogy a közlekedés biztosíthatóságával kapcsolatos megtiltási ok alkalmazásakor figyelembe vehető lehet az a többlet, amit az ugyanarra a helyszínen meghirdetett két rendezvény okoz.) A megtiltás okainak szabályozásához hasonlóan a felosztatás esetköreinél is azt találjuk, hogy a felosztatás lehetséges eseteinek törvényi taxációja az ellentüntetéssel összefüggő okot nem

¹¹⁰ Ezekre nézve lásd a 2006. szeptember-októberi fővárosi eseményeket elemző szakértői munkacsoport megbízásából a Helsinki Bizottság által készített tanulmányt. Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. Közli: *Fundamentum*, 2007. 1. szám.

tartalmaz, így ezen az alapon az egyébként békés rendezvény nem osztható fel. Ha a konfrontálódó tüntetések, vagy azok valamelyike elveszíti békés jellegét, és így veszélyezteti a gyülekezési szabadságukkal békésen élők jogait is, az erőszakossá vált demonstrációt természetesen a Gytv.-ben szabályozott okokból fel lehet és kell is oszlatni.

Míg tehát a hatályos szabályozás az ellentüntetésekkel kapcsolatos megtiltási, illetve felosztatási okot nem ismer, a gyülekezési törvénynek – amint említettük – többen javasolták ilyen irányú módosítását, kiegészítését. Az új megtiltási lehetőségre vonatkozó javaslatok értékeléséhez célszerű áttekinteni, hogy valójában milyen alapjogi konfliktusra akar megoldást kínálni egy új szabályozás, illetve, hogy a szükségességi-arányossági teszt feltételrendszerének a tükrében alkotmányosan indokoltak tekinthetjük-e.

Ha az ellentüntetés nem békés, erőszakos, akkor az ellentüntetők fogalmilag nem is az alkotmányos védelmet élvező gyülekezési jogukat gyakorolják, hiszen az Alkotmány csak a békés gyülekezést részesíti védelemben (lásd az 1.2. pontot). Ebből következően az nem is vet fel semmiféle alkotmányos aggályt, ha a nem békés, erőszakos ellentüntetést tiltja a jog. Ez a helyzet bizonyosan azonban csak a már bekövetkezett nem békés, erőszakos jelleg esetén áll fenn (a hatályos Gytv. lehetővé is teszi az ilyen rendezvény felosztatását). Ezt megelőzően fogalmilag csak a békés jelleg megszűnésének, az erőszak bekövetkeztének *feltételezésére* alapulhat bármilyen korlátozó szabályozás. Ha tehát egy ellentüntetést már a hatályos szabályozásban létező felosztatási szituációt megelőzően megakadályozna (feloszthatóvá, vagy még hamarabb előzetesen megtilthatóvá tenne) egy új törvényi rendelkezés, az az ellentüntetők gyülekezési jogát arra a feltételezésre alapítva korlátozná, hogy az ellentüntetők az Alkotmánnyal ellentétesen, nem békésen fognak demonstrálni. Az alkotmányossági kérdést az jelenti, hogy az ellentüntetésen bekövetkező – a békés tüntetéssel szembeni – erőszaknak mennyire kell valószínűnek lennie, az erőszak veszélyének mennyire kell nyilvánvalóan és közvetlenül fennállónak lennie ahhoz, hogy a törvény előírhatta (a törvény alapján a rendőrség eldönthesse) a rendezvény előzetes megtiltását.

Álláspontunk szerint ha az ellentüntetés egyértelműen és kifejezetten erőszakra irányul, vagyis bejelentett célja, napirendje szerint kifejezetten a másik tüntetés megakadályozását, mások megfélemlítését akarja megvalósítani, akkor az államnak akár az ilyen ellentüntetés előzetes megtiltásával is meg kell védenie a békésen gyülekezők jogait. Ennek a gyülekezési törvény rendelkezéseinek olyan módosítása teremtheti meg az alapját, amely a megtiltási okokat egy újabb esetkörrel, a kifejezetten bizonyos bűncselekményekre irányuló rendezvények megtilthatóságával egészíti ki. Erről a 2.3.3. pontban írunk részletesebben.

Ha az ellentüntetés nem egyértelműen és kifejezetten irányul erőszakra, hanem annak csak valamilyen szintű valószínűsége áll fenn, az alkotmányossági szempontból már problémás lehet. A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a békés gyülekezés joga kiterjed az ellentüntetés jogára is, ebből következik, hogy az ellentüntetés önmagában a tüntetés céljával ellentétes véleménynyilvánítás miatt nem tiltható meg.¹¹¹ A bíróság továbbá többször megállapította azt is, hogy ha a tüntetés során szembenálló csoportok közötti feszültség és a heves vita minden szintű valószínűsége a megtiltás indokál szolgálhatna, akkor az a társadalmat megfosztaná az eltérő nézetek megismerésének lehetőségétől.¹¹² A konfrontáció pusztán kockázata tehát semmiképp nem alapozhatja meg a

¹¹¹ Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria (10126/82. sz. kérelem, 1988. június 21.), Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden (29221/95. és 29225/95. sz. kérelem, 2001. október 2., Öllinger v. Austria (76900/01. sz. kérelem, 2006. június 29.).

¹¹² Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden (29221/95. és 29225/95. sz. kérelem, 2001. október 2., Öllinger v. Austria (76900/01. sz. kérelem, 2006. június 29.).

tilalmat. Ezt erősíti meg a véleménynyilvánítás szabadságának és az abból eredeztethető gyülekezési szabadságnak a kiemelt alkotmányos védelme (1.5. pont). A tilalom helyett ilyenkor az államnak (a rendőrségnek) az intézményvédelmi kötelezettsége kell hogy érvényesüljön (1.8. és 2.4. pont).

A konfrontáció kockázatának tehát igen magas valószínűséget kell elérnie ahhoz, hogy egy törvényi szabály lehetővé tegye az ilyen kockázatot jelentő ellentüntetés megtiltását. Megítélésünk szerint ugyanakkor minden olyan eset, amely megpróbálja körülírni, hogy csak magas valószínűségű, vagyis nyilvánvaló és közvetlen veszély alapozhatja meg az előzetes megtiltást, az pusztán megismételi a magas absztrakciós szinten lévő alapjog-korlátozási kritériumokat. Az ilyen értelmezési szabadság túl van azon a mértéken, amit a jogállamiság-jogbiztonság követelménye alapján elfogadhatónak tekinthetünk. Az ilyen túl elvont, túl általános normaszöveg teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, az eltérő – így diszkriminatív – joggyakorlatnak, amivel szemben egy esetleges bírói jogorvoslat sem teremthet elegendő garanciát.

A fentiek alapján ahhoz már kétség sem fér, hogy törvényi automatizmus (például a megelőzés elve) alapján alkotmányosan nem fogadható el az egyidejű büntetések közötti választás. Ezekben az esetekben ugyanis a konfrontációnak még a valószínűségét sem követelné meg a szabályozás, a törvény minden indok nélkül, megdönthetetlenül vélelmezne az erőszakot. Mindez az ellentüntetők gyülekezési jogának alkotmányosan nem magyarázható, szükségtelen korlátozását jelentené.

Sajátos helyzetet jelent az, ha előre be nem jelentett, spontán ellentüntetés okozhatna biztonsági kockázatot. Az előzetes bejelentés hiánya miatt ilyen esetekben az ellendemonstráció megtiltása mint megoldás fogalmilag szóba sem kerülhet. Megtiltani ilyenkor csak a bejelentett alaptüntetést lehetne, ami viszont több okból is alkotmányosan elfogadhatatlan megoldás lenne. Egy ilyen törvényi szabály – a fentebb írtakhoz hasonlóan – a jogállamiság-jogbiztonság követelményével össze nem egyeztethető módon hatalmazná fel a rendőrséget arra, hogy az előzetes megtiltást egy olyan ellentüntetésben rejlő kockázat lehetőségére alapozza, amely még a bejelentés szintjén sem konkretizálódik. Ezzel ráadásul mindkét megjeleníteni szándékozott vélemény kifejezését lehetetlenné tenné. Az ilyen, a büntetni szándékozók, a polgárok számára teljesen ellenőrizhetetlen feltételezéseken alapuló jogkorlátozással szemben nem jelenthet elegendő ellensúlyt a bírósági felülvizsgálat lehetősége sem. Alkotmányosan nem állja meg a helyét az a látszólagosan alapjogvédő érv sem, amely szerint az alaptüntetés megtiltása ezekben az esetekben éppen az alapdemonstráció résztvevői jogainak védelmét szolgálja. A rendőrség ebben az esetben a békés tüntetők gyülekezési szabadságát maguknak a békés tüntetőknek a védelme érdekében korlátozná. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján azonban: „Önmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot, ha képes szabad, tájékozott és felelős döntésre. Erre az állam be nem avatkozása széles lehetőséget ad a nagykorúaknak, s az általános személyiségi jogból folyó jog az önmeghatározásra és cselekvési szabadságra garantálja ezt a lehetőséget. Az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben alkotmányossági viták tárgya.”¹¹³

Ismételten hangsúlyozzuk, hogy ha az – akár szervezett, akár spontán – ellentüntetés elveszíti békés jellegét, a gyülekezési törvényben meghatározott okok fennállása esetén fel kell oszlatni. Ezáltal is védelmet kell biztosítani az ellendemonstráció által veszélyeztetett békés tüntetőknek.

¹¹³ 21/1996. (V. 17.) AB határozat, 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, 37/2007. (VI. 20.) AB határozat.

2.3.3 A bűncselekményre irányuló tüntetés megtilthatósága

A gyülekezési törvény jelenlegi szabályaiban lévő ellentmondás, hogy míg egyrészt kimondják: a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást,¹¹⁴ addig nem teszik lehetővé a rendőrség számára, hogy a teljes bizonyossággal bűncselekmény elkövetésére irányuló rendezvény megtartását előzetesen megtiltsa.¹¹⁵ A hatályos szabályok alapján a rendőrségnek meg kell várnia, míg magán a rendezvényen megszegik az említett tilalmat, ekkor léphet csak közbe, ilyenkor azonban köteles feloszlatni a rendezvényt.¹¹⁶

E szabályozás megtartása mellett felhozható legkomolyabb indok az, hogy amennyiben a törvény lehetővé tenné a rendőrség számára, hogy előzetesen megtiltsa egy rendezvényt azon az alapon, hogy ott bűncselekményt követnének el, vagy bűncselekmény elkövetésére hívnának fel, az nagyon szélesre nyitná a rendőrség mérlegelési lehetőségét. Olyan cselekmények büntetendő voltáról kellene döntenie a rendőrségnek, amelyeket még el sem követtek, úgy kellene minősítenie a „tényállást”, hogy az még legfeljebb csak a rendezvény szervezőinek tervei közt szerepel. Ennek ellenére az Igazságügyi és Rendészeti minisztériumban elkészített, a gyülekezési jogról szóló törvény módosításáról törvénytervezet¹¹⁷ a megtiltási okokat kiegészítené egy olyannal, amely alapján a rendezvény megtartása akkor is megtiltható lenne, ha az annak közvetlen és egyértelmű veszélyével járna, hogy a rendezvényen a gyülekezési jog gyakorlásával bűncselekményt valósítanának meg vagy bűncselekmény elkövetésére hívnának fel.¹¹⁸

E megoldás álláspontunk szerint indokolatlanul nagy mérlegelési lehetőséget biztosítana a rendőrségnek, hasonlóan az előző pontban említett, az ellentüntetésekkel kapcsolatos javaslatához. Ehelyett a bűncselekmény elkövetésének egy sokkal nagyobb fokú valószínűségét megkövetelő megoldást javasolunk, amely ugyan nem oldja meg teljes mértékben a gyülekezési törvény 2. § (3) bekezdésébe ütköző rendezvények előzetes megtilthatóságát, ugyanakkor megszünteti azt az abszurd helyzetet, hogy a rendőrség azt a rendezvényt is köteles tudomásul venni, amelynek a bejelentett célja és napirendje maga a bűncselekmény elkövetése vagy az arra való felhívás. Hangsúlyozzuk, hogy ez csupán egy meglehetősen szélsőséges élethelyzetre (amelyben a szervezők bejelentik a rendőrségnek, hogy bűncselekményt szándékoznak elkövetni) nyújtana megoldást, amely nyilvánvalóan nem gyakran fordul elő, azonban álláspontunk szerint a bűncselekmény elkövetésének ennél minden alacsonyabb szintű valószínűsége esetén való megtilthatóság szinte szabadkezet adna a rendőrségnek a rendezvény előzetes megtiltására, mert ellenőrizhetetlen feltételezések alapján tennék megtilthatóvá a tüntetések megtartását. Ez pedig az önkényes jogalkalmazás veszélyének folytán nem állná ki a jogbiztonság próbáját.

Javaslatunk szerint a rendőrség azokat a rendezvényeket tilthatná meg előzetesen, amelyek bejelentett célja vagy napirendje (napirendi pontja) a törvényben tételesen felsorolt, a Btk.-ban meghatározott bűncselekmények egy szűkebb körét képező bűncselekmények valamelyikének elkövetése, vagy annak elkövetésére való felhívás.

¹¹⁴ Gytv. 2. § (3) bekezdés.

¹¹⁵ A Gytv. 8. §-a, amely taxálja a megtiltási okokat, nem tartalmazza ezt az indokot.

¹¹⁶ Gytv. 14. § (1) bekezdés.

¹¹⁷ A miniszterelnök által felkért alkotmányjogi szakértőkkel folytatott konzultáció tapasztalataira, valamint a Gönczöl Bizottság jelentésében foglalt megállapításokra figyelemmel elkészített és 2007 márciusában nyilvánosságra hozott tervezet, letölthető a minisztérium honlapjáról, http://irm.gov.hu/download/gytv_070326.pdf/gytv_070326.pdf (2008. augusztus 23-án).

¹¹⁸ Tervezet 4. §.

Javaslatunk egyik fontos eleme a már jelzett kitétel, miszerint a bejelentésből magából kell kiderülnie annak, hogy a rendezvényen olyan dolog fog történni, ami a gyülekezési törvény 2. § (3) bekezdésének megsértését jelenti. Ha ugyanis magának a rendezvénynek a bejelentett célja, illetve napirendje ütközik a törvényi tilalomba, az alapján korlátozhatónak tartjuk a tüntetés megtartását. Egyes résztvevők bűncselekmény elkövetésére való szándéka, ennek kinyilvánítása alapján azonban nem korlátozhatjuk minden – egyébként békésen – résztvenni szándékozó gyülekezési szabadságát. Az sem lenne elegendő a rendezvény megtiltásához, ha a rendezvényt szervező csoportról – a korábbi tapasztalatok alapján – azt feltételeznék, hogy ők a rendezvénnyel bűncselekményt fognak elkövetni. Ez túl alacsony foka lenne a valószínűségnek, ilyen alacsony szintű valószínűség esetén a rendezvény álláspontunk szerint alkotmányosan nem tiltható meg.

Tekintettel arra, hogy a rendezvény megtartásának megtiltása az egyik legsúlyosabb korlátozása a gyülekezési jognak, valamint arra, hogy itt még el nem követett bűncselekményekről van szó, nem bármilyen bűncselekmény elkövetésének előzetes bejelentése esetén javasoljuk megtilthatóvá tenni a rendezvényt, csak olyan bűncselekmények esetében, amelyek védett jogi tárgya olyan alkotmányos jog, amely a szükségességi-arányossági követelmény alapján az ilyen jellegű korlátozást elfogadhatóvá teszi. Ezek között álláspontunk szerint szerepelnie kell azoknak a cselekményeknek is, amelyeknek az előkészületét is büntetendővé teszi a Btk., hiszen ez minden esetben magas szinten védett jogi tárgyról árulkodik.

A javaslatunk szerint e bűncselekményeket a törvénynek taxálnia kellene a jogbiztonságra való tekintettel.

Az alábbi lista tehát azokat a bűncselekményeket tartalmazza, amelyek bejelentése esetén álláspontunk szerint a védett jogi tárgyra való tekintettel előzetesen megtiltható a rendezvény. A lista tartalmazza azokat a cselekményeket is, amelyek előkészületi alakzata is büntetendő. Ez a felsorolás csupán vitaalap, olyan kiindulópont, ahonnan a szakmai párbeszédet elindíthatónak tartjuk.

Az állam elleni bűncselekmények közül ilyenek tartjuk az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatását (Btk. 139. §), és az alkotmányos rend elleni szervezkedést (Btk. 139/A. §). A béke elleni bűncselekmények közül a háborús uszítást (153. §), a tiltott toborzást (Btk. 154. §), a népirtást (Btk. 155. §) és az apartheidet (Btk. 157. §). Az élet, testi épség, egészség elleni cselekmények közül ide tartozónak véljük az emberölést (Btk. 166. §), a testi sértést (Btk. 170.), a szabadság és emberi méltóság elleni bűncselekmények közül pedig a lelkiismereti és vallásszabadság megsértését (Btk. 174/A. §) és a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszakot (Btk. 174/B. §). Az ide tartozó közlekedés rendje elleni bűncselekmény véleményünk szerint a közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény (Btk. 184. §), a rendészeti bűncselekmények között pedig az egyesülési joggal való visszaélés (Btk. 212/A. §). A Btk.-ban jelenleg a hivatali bűncselekmények között szereplő egyesülési és gyülekezési jog megsértése (Btk. 228/A. §). A hivatalos személy elleni bűncselekmények közül a hivatalos személy elleni erőszakot (Btk. 229. §) tartjuk ide tartozónak. A közbiztonság elleni bűncselekmények között ilyen továbbá a közveszély okozás (Btk. 259. §), a közérdekű üzem működésének megzavarása (Btk. 260. §) és a terrorcselekmény (Btk. 261. §). Végül a köznyugalom elleni bűncselekmények között a közösség elleni izgatást (Btk. 269. §) és a közveszéllyel fenyegetést (Btk. 270/A. §) soroljuk ide.

2.4. A rendőrség feladatai a rendezvény rendjének biztosításában

A gyülekezési törvény a rendezvények szervezésének és megtartásának folyamatában több – különböző jellegű – feladatot is előír a rendőrség számára:

- A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség) kell bejelenteni. A rendőrség a rendezvény megtartását a törvényben meghatározott okokból (ha a rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható) megtilthatja.¹¹⁹
- A rendezvény megtartása során a rendőrség és más arra illetékes szerv a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködik, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.¹²⁰
- A rendőrség képviselője a rendezvényen jelen lehet.¹²¹ A törvényben felsorolt esetekben pedig (ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak) a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.¹²²

A rendezvény megtartásának megtiltása, illetve a rendezvény feloszlatása a tüntetők, illetve a tüntetni szándékozók gyülekezési jogának korlátozását valósítja meg. Ezekre a gyülekezési szabadságot korlátozó döntésekre, intézkedésekre a gyülekezési törvény azért jogosítja fel a rendőrséget, hogy ezáltal – a szükségességi-arányossági teszt kritériumrendszerének (1.5. pont) megfelelően – mások alkotmányos alapjogainak, illetve más alkotmányos értékeknek a védelmét biztosítsa.

Elsősorban a második feladatcsoport: a rendezvény rendjének biztosításában való közreműködés az, amelyben testet ölt az államnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettsége (1.8. pont). Az állam pozitív kötelezettségei a gyülekezési joggal kapcsolatban azt is magukban foglalják, hogy a hatóságoknak biztosítaniuk kell a jogszerűen tartott gyűlések lebonyolítását, illetőleg meg kell akadályozniuk, hogy azt mások megzavarják. A gyülekezési törvény a rendőrséget jelöli ki ennek a pozitív állami kötelezettségnek az ellátására, amely ezt a feladatát a rendőrségi törvényben¹²³ számára biztosított eszközökkel valósítja meg.

A rendőrség a tüntetésekkel összefüggésben, a békés tüntetést megzavarók, így az ellenérzéseket tápláló közönség vagy ellentüntetők által, illetve magának a tüntetésnek az erőszakos résztvevői által elkövetett szabálysértésekkel és bűncselekményekkel kapcsolatban bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatainak is eleget tesz, amelyek részben szintén az állami intézményvédelmi kötelezettség egyik megvalósulási formájának tekinthetők. (A rendőrségnek a gyülekezési joggal kapcsolatos bűnmegelőzési-bűnüldözési tevékenységéről részletesebben a 3.4.2. pont szól.)

Összefoglalva megállapíthatjuk: a rendezvények rendjének biztosítása a rendőrségnek az Alkotmányból (a gyülekezési jog intézményvédelmi oldalából) folyó kötelezettsége. Ennek

¹¹⁹ Gytv. 6. § és 8. §.

¹²⁰ Gytv. 11. § (2) bekezdés.

¹²¹ Gytv. 12. § (3) bekezdés.

¹²² Gytv. 14. § (1) bekezdés.

¹²³ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.

céljából tett intézkedéseivel akár jogszerűen korlátozhatja is mások jogait (például a rendezvény megtartásához és biztosításához szükséges terület lezárásával), ebben az esetben a gyülekezési szabadság védelmére irányuló állami kötelezettség mások jogaival kerül konfliktusba, amelyeknek a szükségességi-arányossági teszt (1.5. pont) alapján adott esetben bizonyos mértékig meg kell hajolniuk a gyülekezési szabadság védelme előtt. Ugyanakkor a gyülekezési szabadságból folyó rendőrségi biztosítási kötelezettség nem jelenti, hogy a tüntetők jogai végül ne szenvedhetnének semmilyen sérelmet. A rendőrség nem feltétlenül sérti meg a tüntetők jogait akkor, ha végül nem sikerül megvalósítani valamennyi tüntető megvédését. Amint az Emberi Jogok Európai Bírósága állást foglalt: az állam kötelezettsége az, hogy megtegye a megfelelő intézkedéseket a jogszerű demonstráció zavartalan lefolytatása érdekében, ugyanakkor a felelőssége nem vonatkozik mindenre az eredményére.¹²⁴

Az említett alkotmányossági megfontolásokból indult ki az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is a kifejezetten a 2008. július 5-i eseményekkel foglalkozó jelentésében.¹²⁵ Az ombudsman is felhívja a figyelmet arra, hogy a rendőrség biztosítási kötelezettsége fennáll a gyülekezéstől kezdve, a rendezvény tartama alatt, majd annak befejezését követően a résztvevők békés elvonulásáig. Hangsúlyozza, hogy a rendőrség kötelezettségének teljesítése nem válhat anyagi megfontolás, költségvetési mérlegelés tárgyává: az állam nem hivatkozhat arra, hogy az adott szabadságjog gyakorlásának biztosítására nem állnak rendelkezésére megfelelő erőforrásai. A rendőrség az erre esetleg alkalmatlan helyszínen is köteles biztosítani a rendezvény zavartalanságát (feltéve, hogy a közlekedés más útvonalon biztosítható, így ez nem adott alapot a tüntetés megtartásának előzetes megtiltására).

Annak, hogy a rendőrség megfelelően eleget tudjon tenni e kötelezettségének, vannak alkotmányosan is indokolható feltételei. Ilyen előfeltétel, hogy a rendőrség a rendezvényt megelőzően kellő idővel tudomást szerezzen a tüntetés, felvonulás megtartásáról annak lényeges körülményeivel együtt, és így ezeket figyelembe véve fel tudjon készülni a biztosítási feladatok ellátására. Ezek az információk a gyülekezési törvény szabályrendszere szerint a rendezvénynek a tüntetés szervezője általi bejelentéséből jutnak a rendőrség tudomására. Amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott: „a rendezvény szervezőjének és résztvevőinek is érdekében áll a bejelentés. A rendőrség közreműködése nélkül a résztvevők nem vehetik igénybe a közúti gépjármű-közlekedés útvonalait, és minden tekintetben be kell tartaniuk a közlekedési szabályokat. A bejelentés és annak rendőrségi tudomásul vétele garancia arra, hogy – a rendezvény helyétől, útvonalától stb. függően – a rendőrség ellátja a szükséges biztosítási feladatokat.”¹²⁶

Amint azt már említettük, a Gytv. értelmében a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó közterületen tartandó rendezvényeket legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően be kell jelenteni. Az írásbeli bejelentésnek pedig a következő információkat kell tartalmaznia:

- a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;
- a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;
- a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;

¹²⁴ Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria (10126/82. sz. kérelem, 1988. június 21.).

¹²⁵ OBH 3262/2008.

¹²⁶ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

- a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőire jogosult személy nevét és címét.¹²⁷

A 2.2. pontban már részletesen foglalkoztunk az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatával, amely döntés a spontán és az azonnali reagálású gyülekezések alkotmányosságának elismerésével a bejelentési kötelezettségre vonatkozó szabályok alkalmazását is érinti, mindez pedig a rendőrség biztosítási kötelezettségével kapcsolatban is új kérdéseket vet fel. Az ezen alkotmánybírósági határozatban is deklaráltan alkotmányos védelmet élvező spontán gyűlések esetén – mivel azokat fogalmilag nem előzi meg szervezés – bejelentési kötelezettségről nem beszélhetünk, így magáról a rendezvényről sem szerez előzetesen tudomást a rendőrség. Az azonnali reagálást igénylő esemény miatt megtartott rendezvényt megelőzi ugyan szervezés, így erre kiterjed a bejelentési kötelezettség is, de a bejelentés megtételére nem vonatkozik az említett három napos határidő. Tehát a rendőrség tudomást szerez ezekről a gyülekezésekről, de csak három napon belül, akár csak néhány órával a rendezvény megtartása előtt. A rendőrség ezeket a rendezvényeket nem tilthatja meg önmagában azon az alapon, hogy a bejelentés a három napos határidőt elkésve érkezett, nem tilthatja meg azért, mert így nehezebb eleget tennie biztosítási feladatainak. A megtiltásra csak a törvényben taxált okok adhatnak alapot, ugyanakkor a szűkebb felkészülési idő figyelembe vehető a megtiltási okok alkalmazáskor, így tehát akkor, amikor a rendőrség mérlegeli: a bejelentéstől a rendezvény megtartásáig rendelkezésére álló időtartam elegendő-e arra, hogy a közlekedést más útvonalon biztosítsák.¹²⁸ Ezt az összefüggést az Alkotmánybíróság is megállapította már felhívott döntésében: „az úgynevezett gyors gyülekezések esetén is kötelező a bejelentés, és a rendőrség akkor hozhat tiltó határozatot, ha fennáll a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt két feltétel valamelyike. A három napon belüli bejelentések esetén megnő a közlekedési útvonalak biztosíthatóságának jelentősége. A Gytv.-ből következően három nap mindenképpen elegendő arra, hogy a rendőrség megszervezze a szükséges biztosítási feladatokat, ha a közlekedés más útvonalon megvalósítható. A rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén viszont – a tervezett helyszíntől, útvonaltól és létszámtól függően – kérdéses lehet, hogy a bejelentett időpontig biztosíthatók-e a közlekedési feltételek. A rendezvény rendkívül rövid időn belüli megtartásának tiltását ez a körülmény indokolhatja.”¹²⁹

A spontán és gyors gyülekezések tekintetében összefoglalóan azt mondhatjuk: a bejelentésnek az – Alkotmány alapján egyébként elfogadott – hiánya, illetve a bejelentési határidő lerövidülése befolyásolhatja azt, hogy a rendőrségtől milyen mértékben várható el a biztosítási kötelezettségének teljesítése, de egyik eset sem szünteti meg a rendőrség ilyen feladatát és felelősségét. A rendőrségnek mind a spontán, mind pedig az azonnali reagálást igénylő esemény miatt megtartott rendezvények rendjét – természetesen eltérő mértékben, de – kötelessége biztosítani.

A spontán és a gyors reagálású tüntetések biztosítása mellett aktuális problémát jelent a tüntetések és ellentüntetések (azonos helyen és időben megtartandó, egymással ellentétes célú rendezvények) rendjének biztosítása. Ezzel a kérdéssel a 2.3.2. pontban foglalkoztunk részletesen.

¹²⁷ Gytv. 7. §.

¹²⁸ Vö. Gytv. 8. § (1) bekezdés.

¹²⁹ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

3. A GYÜLEKEZÉSI JOG BÜNTETŐJOGI VÉDELME

3.1. A gyülekezési jog büntetőjogi védelméről

Az alábbi fejezet célja, hogy röviden bemutassuk, illetve rendszerezzük a gyülekezési jog védelmét szolgáló büntetőjogi szabályokat, a vonatkozó törvényi tényállásokat, valamint a hazai joggyakorlatot. A 2008. július 5. napján megrendezett Meleg Méltóság Menetén történt események ismét ráirányították a figyelmet a gyülekezési szabadságra és annak érvényesülésére. A felvonuláson résztvevő tüntetőkkel szemben elkövetett bűncselekmények, és azok minősítése kapcsán jogvédők és érintettek, valamint jogtudósok és gyakorlati jogászok, ügyvédek és bírók szólaltak meg, az elhangzott vélemények azonban szinte egyáltalán nem közelítettek egymáshoz.¹³⁰ Annak ellenére, hogy a cselekmények lefolyása, a békés tüntetőkkel szembeni elkövetési magatartás a sajtónak köszönhetően mindenki számára megismerhető volt, a szakma teljes mértékig megosztottnak mutatkozik még az olyan egyszerű kérdésekben is, mint a tojásdobálás esete. Ezt a kaotikus helyzetet látva kezdtünk a gyülekezési jog büntetőjogi védelmének áttekintésébe. Az elemzésben nemcsak a hatályos jogszabályok és joggyakorlat vizsgálatára szorítkozunk, hanem kitérünk a jogalkotás és a jogalkalmazás területén jelentkező anomáliák feltárására, valamint a problémák feloldását szolgáló javaslatok kidolgozására is.

3.1.1 Az állam kötelessége az alapjogok védelmének biztosítása

Az alapvető szabadságjogok, köztük a gyülekezési jog érvényesülését az állam két oldalról köteles biztosítani, egyfelől tartózkodnia kell a jog gyakorlásába való beavatkozástól, másfelől köteles a jog gyakorlásának feltételeit megteremteni, a szabadságjog zavartalanságát biztosítani, azaz a jog gyakorlásának védelmét is ellátni. Az Alkotmánybíróság határozataiban e tekintetben következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy az állam kötelessége kettős, egyrészt a szabadságjogok tiszteletben tartása, másrészt az alapvető jogok érvényesüléséről való gondoskodás.¹³¹ (A gyülekezési jog intézményvédelmi oldalához bővebben lásd az 1.8. pontot.)

E kettőség miatt az állam kötelességei is több irányba, több jogterületre terjednek ki. Az utóbbi kötelezettség teljesítése jelentős mértékben a büntetőjog rendelkezésein belül valósítható meg. Az intézményvédelem eszközeit, módjait a jogalkotó jogosult meghatározni a különböző jogági szabályokon keresztül. A gyülekezési szabadság büntetőjogi védelme mintegy az utolsó és legvégső védelmi eszköznek (ultima ratió) tekinthető. Ahogyan az Alkotmánybíróság határozatában fogalmaz: „A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor más jogágak szankciói nem segítenek.”¹³²

A gyülekezési jogot bármilyen módon megsértőkkel szemben tehát az állam feladata fellépni, ennek legerősebb eszköze maga a büntetőjog. „Az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az

¹³⁰ Inforádió: Tojásdobálás: garázdaság vagy véleménynyilvánítás? – hiszik, merik, teszik, 2008. július 9. <http://www.inforadio.hu/hir/belfold/hir-211489>

¹³¹ 55/2001. (XI.29.) AB határozat, 64/1991. (XII.17.) AB határozat.

¹³² 30/1992. (V.26.) AB határozat, IV. rész.

állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul.”¹³³ Az állam ezek alapján nemcsak jogosult, hanem köteles a büntetőjog erejét alkalmazni azokkal szemben, akik erőszakkal és jogtalanul akadályoznak meg másokat a gyülekezési joguk gyakorlásában, a véleményük békés kinyilvánításában.

A következőkben a tüntetők gyülekezési jogát közvetlenül sértő, illetve a tüntetők más jogait sértő bűncselekményekkel, valamint a tüntetéseken tipikusan előforduló bűncselekményekkel és szabálysértésekkel fogunk foglalkozni. Célunk, hogy áttekinthető és könnyen értelmezhető képet adjunk a hazai gyülekezési szabadságot védő és azzal összefüggő büntetőjogi szabályokról. A bűncselekmények ismertetése mellett nem hagyhatjuk figyelmen kívül a jogalkalmazó szervek tevékenységét sem, így érinteni fogjuk a cselekmények minősítésének kérdését, a hazai joggyakorlat ismertetését, valamint kitérünk a rendőrség gyülekezési joggal összefüggő tevékenységére is. Végezetül a jogalkotás és a jogalkalmazás területén tapasztalható anomáliákra kívánunk – a gyülekezési jog további korlátozása nélkül – megoldási javaslatokat adni.

3.1.2 A jogalkotó feladata az egyes cselekmények büntetendőé nyilvánítása

A jogalkotás, az Országgyűlés feladata annak a meghatározása, hogy mely magtartásokat és viselkedésformákat nyilvánít bűncselekménnyé. E tekintetben igen körültekintően kell eljárnia, hiszen csak a feltétlenül szükséges és arányos mértékben (lásd az 1.5. pontot) van lehetőség a gyülekezési jog korlátozására. Ennek következtében csak azok a magatartások járhatnak büntetőjogi szankcióval, amelyek esetében a más felelősségi formák elégtelenek.¹³⁴ A különböző jogágak között ilyenformán létezik egy „hierarchia” a polgári jogi felelősségtől, a szabálysértésig, majd a büntetőjogig. Ennek alapján tilalmazza a hatályos büntetőjog a gyülekezési szabadság erőszakkal, fenyegetéssel történő megsértését, valamint a rendezvény rendezőjének intézkedése elleni ellenállást, és annak megakadályozását. Mindezek a tevékenységek ugyanis a békés gyülekezés gyakorlását erőszakos úton akadályozzák meg. Az állam pedig intézményvédelmi kötelezettsége révén védeni köteles a békés gyülekezés mint alapvető alkotmányos szabadságjog gyakorlását.

A jogalkotás folyamatát vizsgálva ki kell emelnünk azt a tényt, hogy a gyülekezési jog büntetőjogi védelmének érvényesülését jelentős mértékben befolyásolja a rendelkezésre álló jogszabályok és tényállások rendszere. A jogalkotásról szóló törvény nemcsak azt nevesíti, hogy mely esetekben kell jogszabályt alkotni, hanem azt is, hogy a jogszabálynak összhangban kell állnia más jogszabályokkal, meg kell felelnie a jogpolitikai elveknek, és be kell illeszkednie az egységes jogrendszerbe.¹³⁵ Az alapjog védelmét tehát akkor képes az állam megfelelően ellátni, ha a vonatkozó jogszabályok összhangban vannak egymással. A jogalkotó felelőssége ezért, hogy kizárja a jogszabályok összeütközésének lehetőségét, és ezzel megakadályozza például azt, hogy egy bűncselekmény tényállásának szövege és a fejezet, amelyben található, egymással ellentmondásban legyen.¹³⁶

¹³³ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, IV. rész.

¹³⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

¹³⁵ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, 24. §.

¹³⁶ Btk. 228/A §. Egyesülési és gyülekezési szabadság megsértése – Hivatali bűncselekmények fejezet.

A jelen tanulmány e hiátusnak a betöltése érdekében tűzte ki célul a gyülekezési jogot érintő büntetőjogi szabályozás áttekintését. Célunk, hogy felhívjuk a jogalkotó figyelmét az ilyen és ehhez hasonló jogszabályi összeütközésekre és elérjük a szabályozás rendezését.

A jogalkotó azonban nemcsak meghatározza a büntetni rendelt magatartások körét, hanem köteles a jogszabály utólagos hatásvizsgálatát is elvégezni.¹³⁷ Sajnálatos módon erre szinte soha nem kerül sor, ezért fordulhat elő gyakran, hogy amikor egy-egy jogszabályt egyszerűen nem alkalmaznak, akkor senki nem vizsgálja meg az okokat. Egy jogszabály léte ugyanis önmagában még nem jelenti azt, hogy alkalmazni is fogják. A jogalkotás és a jogalkalmazás közötti kommunikáció, a jogalkalmazói visszacsatolás elengedhetetlen a jogszabályok érvényesüléséhez. Annak érdekében, hogy feltárjuk azokat az okokat, amiért a gyülekezési szabadságot közvetlenül védő jogszabályokat a bíróságok nem alkalmazzák, elemezni fogjuk a hazai joggyakorlatot, a megismerhető ítéleteket és végzéseket.

3.1.3 A gyülekezési jog védelmének büntetőjogi rendszere

Amint fent már említettük, a hazai büntetőjog nem rendelkezik a gyülekezési szabadság büntetőjogi védelmének egységes, hézagmentes és következetes rendszerével.

A Büntető Törvénykönyv több különböző fejezetben, több különböző bűncselekmény keretében tárgyalja a gyülekezési jog védelmét. Az egységesség hiánya még önmagában nem okozna problémát, ha az egyes bűncselekmények és szabálysértések tényállásai határozottak, jól körülhatároltak és világosan megfogalmazottak lennének. Ez ugyanis az alkotmányos büntetőjog követelménye. A büntetőjogi szabálynak egyértelmű üzenetet kell megfogalmaznia, ahhoz, hogy a törvényhozói akarat ne legyen félreérthető, megszorítóan értelmezhető.¹³⁸

A gyülekezési jogot közvetlenül védő egyesülési és gyülekezési szabadság megsértése a hivatali bűncselekmények között található, a rendbontás tényállása a köznyugalom elleni bűncselekmények között. Mint ahogyan már utaltunk rá, mindjárt a szabályozás alappilléreinek számító tényállás szabályozása felveti a jogalkotó felelősségét, a szöveg és a fejezet közötti ellentmondás következtében.

A gyülekezési jog védelmét jelentő közösség elleni izgatás cselekménye úgyszintén a köznyugalom elleni cselekmények között került szabályozásra, a nemzeti és etnikai csoport tagja elleni erőszak pedig a szabadság és az emberi méltóság elleni cselekmények között szerepel. A Büntető Törvénykönyv mellett a szabálysértési törvény is foglalkozik az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértésekről szóló fejeztében a gyülekezési szabadság védelmével, a rendzavarás és a gyülekezési joggal való visszaélés cselekményével.

Amikor sérelem éri a békés gyülekezőket, amikor erőszakkal, fenyegetéssel megsértik a gyülekezési jogot, a sajtó és a jogi szakma képviselői a szabályozás következetlensége miatt egymásnak ellentmondó következtetésekre jutnak. Vélelmezhetően a joghézagokkal megtüzdelt rendszer eredményezhette azt a zűrzavart is, amely a Meleg Méltóság Menetén történt erőszakos cselekmények megítélése körül kialakult. Mind a sajtó, mind a szakma képviselői különbözőképpen értelmezték és ítélték meg azt, hogy a békés tüntetést megzavaró, erőszakos ellentüntetők milyen bűncselekményeket és szabálysértéseket követtek

¹³⁷ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 44. §, a jogszabályok hatályosulásának vizsgálata.

¹³⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

el. A szabályozás és a jogalkalmazás problémái vezethettek oda, hogy a bíróság szerint egyes elkövetők tévedésben voltak a tekintetben, hogy tojást dobálni bűncselekmény-e, vagy sem.

Annak érdekében, hogy érzékeljük a fent említett zavar súlyát és jelentőségét, az alábbiakban kiemeltünk néhány fontosabb sajtóhírt a tüntetésen történt tojásdobálás jogi megítélése kapcsán.

Az egyik hetilapban megjelent ügyészségi nyilatkozat szerint tehát a tojásdobálás tetteges becsületsértésnek minősül. „Az ügyészség szerint a tojásdobálás nem fér bele a véleménynyilvánítás szabadságába. Ez egy magánindítványra üldözendő tetteges becsületsértés. A magánindítványnak azonban nem feltétele az, hogy a sértett ismerje az elkövetőt a nyomozás kezdetekor. Ennek a felderítése a nyomozó hatóság feladata” – mondta el Borbély Zoltán, a Legfőbb Ügyészség szóvivője a levél kapcsán Híradónak.”¹³⁹

Az ügyészség véleményével szemben dr. Tóth Mihály büntetőjogász, egyetemi tanár úgy véli: „a szabálysértési jog tiltja a dobálást. Nem csupán a tojásdobálást, hanem általában minden tárggyal való dobálódzást.”¹⁴⁰ Azaz a tojásdobálás szerinte nem tetteges becsületsértés, hanem a szabálysértési rendelet szerinti dobálásnak minősül.

A Magyar Ügyvédi Kamara Elnökének véleménye szerint viszont a tojásdobálás se nem tetteges becsületsértés, se nem dobálás szabálysértése, hanem garázdaság. „Az ügyvéd úgy véli: a fiatalok elkövették a garázdaság tényállását, és a tojásdobálás nem fér bele a véleménynyilvánítás szabadságába. A tojással való dobálás klasszikusan kimeríti a garázdaság büntetőjogi tényállását – mondta az Info Rádió Bányai János.”¹⁴¹

A Fővárosi Bíróság Büntető Kollégiumának elnöke, „Frech Ágnes úgy véli: a békésen gyülekező állampolgárokkal szembeni tojásdobálás büntetendő, de nem erőszakos cselekmény, mert nem okoz olyan jellegű sérelmet, ami a garázdaságnál a személlyel szembeni erőszak körébe belefér. A tojásdobálást inkább tetteges becsületsértésnek nevezné.”¹⁴²

A nyilatkozatokból nemcsak az tűnik ki, hogy milyen összetett és nehéz feladatot jelent a jogértelmezés, hanem az is, hogy a jelenlegi szabályozás zavaros állapota miatt a hazai büntetőjog jeles képviselői sem képesek eldönteni azt a látszólag nem igazán bonyolult kérdést, hogy a békés tüntetőre dobott tojás milyen cselekménynek minősül. Megjegyezzük, hogy azt a bűncselekmények minősítésével összefüggő szempontot, miszerint egy cselekményt csak a körülmények figyelembevételével, az események kontextusában lehetséges minősíteni, szinte senki nem alkalmazta. Ezen az alapon nyilvánvaló az eltérés a beszédet mondó közszereplőt megdobáló és egy tüntetésen az üvöltő tömegeből sorozatosan dobáló cselekménye között.

3.2. A gyülekezési joggal kapcsolatos bűncselekmények

Ahhoz, hogy a gyülekezési jog védelmére vonatkozó büntetőjogi szabályok erejében tisztán lássunk, szükség van a szabályok rendszerezésére.

¹³⁹ Heti Világgazdaság: Ügyészség: Becsületsértő és jogellenes a tojásdobálás, 2008. július 30. http://hvg.hu/itthon/20080730_tojásdobalas_ugyeszseg.aspx

¹⁴⁰ Népszabadság, Fekete Gy. Attila: Újra kiadják a gyülekezési kiskátét, 2008. július 11. <http://no1.hu/cikk/498543/>

¹⁴¹ Info Rádió: Tojásdobálás: garázdaság vagy véleménynyilvánítás? – hiszik, merik, teszik, 2008. július 9. <http://www.inforadio.hu/hir/belfold/hir-211489>

¹⁴² Ua.

Véleményünk szerint a gyülekezési joghoz kötődő törvényi tényállások két nagy csoportra oszthatóak. Az első csoportba a közvetlenül a gyülekezési jogot sértő bűncselekmények és a tüntetők más jogainak védelmével kapcsolatos bűncselekmények tartoznak, a másodikba pedig azok a tényállások, melyek tipikusan és jellemzően fordulnak elő a tüntetéseken.

A felosztást a gyülekezési szabadságra vonatkozó joggyakorlat és a védett jogi tárgy jellegének összekapcsolása eredményezte. A kiindulópont magának a békés gyülekezés jogának a védelme volt, az első csoportba ezért azokat a tényállásokat soroltuk be, amelyek védett jogi tárgya maga a gyülekezési szabadság, vagy a tüntetők más egyéb joga volt. Ezeket a cselekményeket kifejezetten a békés tüntetőkkel szemben lehetséges elkövetni.

A másik szemponthoz a jogalkalmazás gyakorlatának megismerése vezetett el bennünket, ide azokat a cselekményeket soroltuk, amelyeket gyakran és jellemzően állapítanak meg a bíróságok az erőszakossá vált tüntetések esetén. Ezek azok a cselekmények, ahol az elkövetők nem a gyülekezési jogot sértik meg, hanem „csak” személy elleni, vagy dolog elleni erőszakot követnek el.

Az alábbiakban e két csoportot fogjuk részletesebben bemutatni, ismertetve az egyes tényállásokat, azok rövid magyarázatát és a vonatkozó joggyakorlatot.

3.2.1 A tüntetők gyülekezéséhez való, vagy más jogait sértő bűncselekmények

a) Közvetlenül a gyülekezési jogot sértő bűncselekmények

Közvetlenül a gyülekezési jog megsértésével összefüggő bűncselekmények csoportjába tartozik az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértése,¹⁴³ illetve a rendbontás.¹⁴⁴ Ezeket a bűncselekményeket a gyülekezési jog alapján történő békés tüntetésen, a résztvevők ellen lehet elkövetni. Értelemszerűen közvetlen védelmet jelent az a tényállás, amelynek védett jogi tárgya a gyülekezési szabadság maga. A rendbontás tényállása már nehezebb kérdés, ez ugyanis mind közvetlen, mind közvetett módon védi a gyülekezési jogot.

A legerősebb védelmet természetesen az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértésének tényállása biztosítja. A Büntető Törvénykönyv kommentárja szerint a védelem célja a szabadságjogok mindenféle támadással szembeni védelme. A bűncselekményt az valósítja meg, aki erőszakkal vagy fenyegetéssel mást az alapjog gyakorlásában jogtalanul akadályoz.

A tényállás tartalma és értelmezése alapján azt mondhatnánk, hogy minden a lehető legnagyobb rendben van, hiszen létezik büntetőjogi védelem, ami védi a békés tüntetőt az erőszakkal szemben, az állam tehát teljesítette az intézményvédelmi kötelezettségét. Sajnos azonban ez az állítás nem állja meg a helyét, hiszen már ezzel a tényállással kapcsolatban is több probléma merül fel. Egyfelől, mint ahogy azt már jeleztük, a cselekményt a jogalkotó a hivatali bűncselekmények között helyezte el, aminek következtében ellentmondás feszül a tényállás szövege és helye között. A hivatali bűncselekményt ugyanis hivatalos személy követheti el, a törvény szövege viszont általános értelmű, mivel az „aki, mást” szófordulatot használja. Nehéz helyzetben lenne az a jogalkalmazó, aki e tényállás alapján próbálna meg elítélni egy nem hivatalos személyt.

¹⁴³ Btk. 228/A. §.

¹⁴⁴ Btk. 271/A. §.

Ezzel viszont eljutottunk a másik lényeges problémáig is. Miszerint hiába van bármilyen jogszabályunk, ha azt nem alkalmazzák. Ezt a tényállást ugyanis a fellelhető ítéletek ismeretében még soha senki nem alkalmazta. A 2003 és 2007 között ismertté vált bűncselekmények között a 2007. évben szerepel egyetlen egy ilyen tárgyú bűncselekmény.¹⁴⁵ Az persze lehet, hogy született olyan ítélet, amit nem ismerünk, de az információs szabadságról szóló törvény alapján nyilvánossá tett ítéletek, illetve a bírósági határozatok között ilyen tárgyú határozat nem szerepel. Az alkalmazás elmaradásának nyilvánvaló oka lehet a fenti értelmezési anomália, de az is, hogy az ügyészség a megfelelés, a váderedményesség teljesítése érdekében egyszerűen nem vállalja a kockázatot. Lehetséges, hogy az esetleges elkövetőkkel szemben inkább garázdaság miatt indítottak eljárást.

A rendbontás cselekménye az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértéséhez képest már egy enyhébb magatartásformát szankcionál azzal, hogy büntetendővé teszi a rend fenntartása érdekében tett rendezői intézkedéssel szemben erőszakkal vagy fenyegetéssel történő ellenállást. Ezt a büntetőjogi normát elsősorban a sporthulliganizmus elleni fellépés érdekében iktatta be a jogalkotó, de az alkalmazás körét kiterjesztette a gyülekezési törvény hatálya alá eső rendezvényekre is.

A tényállás azért sorolható be mindkét általunk felállított csoportba, mert a tényállás elemei a garázdasághoz közelítenek, azzal hasonlatosak, de egyben magát a gyülekezési jogot is sértheti a rendezővel szembeni ellenszegülés. A cselekmény szubszidiárius, akkor állapítható meg, ha súlyosabb bűncselekmény nem történt.

b) A tüntetők más jogait sértő bűncselekmények

A gyülekezési jog védelmével távolabbi összefüggésben áll a közösség elleni izgatás¹⁴⁶ és a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak¹⁴⁷ bűncselekménye. A két tényállás ugyanis nem közvetlenül a gyülekezési jogot, hanem a gyülekezési jogokkal élők más jogait védi.

Ezek a bűncselekmények a törvényben meghatározott csoportok, illetve azok tagjai ellen irányulnak, a Büntető Törvénykönyv ezeket azért bünteti, mert ezzel fokozottan is védeni akar egyes jellemzően kiszolgáltatottabb társadalmi csoportokat. A gyülekezési jog gyakorlása igen gyakran a különböző kisebbséghez tartozók megnyilvánulása, az ilyen csoportok védelme közvetve a – kisebbség nevében vagy tagjaként megnyilvánuló – tüntetőnek a gyülekezési jogát is garantálja. A jogalkotás – Sajó András szerint – a büntetőjogi védelemmel a kisebbségi csoport számára azt a jelzést adja, hogy „melletted állunk”, a többségi társadalom számára pedig meghatározza a megengedett értékek körét.¹⁴⁸ Amikor egy kisebbségi csoport gyakorolja a gyülekezési jogát, és ezt akadályozzák meg erőszakkal, nemcsak a gyülekezés szabadsága sérül, hanem a csoporthoz tartozás joga is.

A nemzeti, etnikai, faji és vallási csoport tagja elleni erőszak cselekményét az követi el, aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön. A Büntető Törvénykönyv kommentárja szerint a bűncselekmény jogi tárgya egyfelől az emberi szabadság és méltóság, másfelől a meghatározott csoporthoz való tartozás joga és az ezen alapuló különbözőségek tiszteletben

¹⁴⁵ Rendőrségi statisztika: http://www.police.hu/data/cms496324/bcs_k_2003_2007.pdf.

¹⁴⁶ Btk. 269. §.

¹⁴⁷ Btk. 174/B. §.

¹⁴⁸ Sajó András: „...A faji gyűlölet igazolása büntetendő.”. *Fundamentum*, 2004. 4. szám, 21-34. oldal.

tartása. A bűncselekmény sértettje valamilyen nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozó, vagy az elkövető által ezen csoporthoz tartozónak vélt személy.

A Büntető Törvénykönyv hiányossága, hogy a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak tényállása csak egyes kiemelt csoportoknak nyújt védelmet, holott az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelménye azt kívánná, hogy más társadalmi csoportok (például szexuális kisebbségek) elleni elkövetést is büntessenek.

A hazai jogalkalmazói gyakorlat azonban jellemzően ezt a törvényi szabályt sem alkalmazza a tüntetéseken történt jogsértések esetében, hanem inkább az enyhébb, kisebbségellenességet magukban nem hordozó bűncselekmények miatt indítják meg az eljárásokat. Ugyanakkor ilyen bűncselekmény 2003 és 2007 között 43 alkalommal vált ismertté.¹⁴⁹ E körben jellegzetes példának tekinthetjük azt a közleműltben elhíresült esetet, amikor is egy szigetvári roma asszonyt és lányát támadott meg öt fiatal.¹⁵⁰ Olyan esetről nincs tudomásunk, amikor ezt a tényállást kifejezetten tüntetés alkalmával történő jogsértés esetén alkalmazták volna.

A sok esetben citált, és így vélhetően mindenki előtt ismert közösség elleni izgatás tényállása azért kerülhetett ebbe a csoportba, mert csak nagy nyilvánosság előtt követhető el, és maga az elkövetési magatartás éppen a nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai elleni gyűlöletre uszítás. A jelenlegi joggyakorlat szerint a közösség elleni izgatás esetében nem valósul meg a kisebbségi csoport elleni erőszak, viszont annak bekövetkezésével kell számolni. Az Alkotmánybíróság meglátása szerint: „A gyűlöletkeltés [...] az erőszak tartalmi előkészítése”.¹⁵¹ Mondhatjuk azt is, hogy a közösség elleni izgatás a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak „előszobája”. A tanulmány terjedelmi és tartalmi korlátai következtében nem kívánunk részleteiben kitérni a közösség elleni izgatás szabályozásának problematikájára, azt azonban fontosnak és lényegesnek tartjuk megjegyezni, hogy a jelenlegi joggyakorlat véleményünk szerint sem lép fel kielégítő mértékben az ilyen bűncselekményt elkövetők ellen. A hazai joggyakorlat¹⁵² ugyanis teljes mértékben egységesnek tekinthető abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában¹⁵³ foglaltak szerint – ahogyan Sajó András fogalmaz – csak abban az esetben állapítja meg a közösség elleni izgatás tényállását, amennyiben a gyűlöletre uszító közlés érzelmi alapú, valamint ha közvetlen és belátható következménnyel jár.¹⁵⁴

3.2.2 A gyülekezési joghoz kapcsolódó bűncselekmények, a tüntetéseken tipikusan előforduló tényállások

A tüntetéseken történhetnek erőszakos, jogsértő cselekmények. Nem lehet elegendő alkalommal hangsúlyozni, hogy az ilyen cselekményekkel szemben nem a gyülekezési jog bármilyen korlátozása a megoldás, hanem a hatályos és rendelkezésre álló jogszabályok alkalmazása. Ebben a fejezetben éppen azt szeretnénk bemutatni, hogy a gyülekezési jogot közvetlenül védő tényállások mellett léteznek a magyar büntetőjog rendszerén belül olyan bűncselekmények és szabálysértések, amelyek a tüntetésen tipikusan és jellemzően előforduló

¹⁴⁹ Rendőrségi statisztika: http://www.police.hu/data/cms496324/bcs_k_2003_2007.pdf.

¹⁵⁰ Lásd http://hvg.hu/itthon/20080708_szigetvar_roma.aspx.

¹⁵¹ 20/1992. (V. 26.) AB határozat.

¹⁵² BH 1997.165., BH 1998.521., BH 2005.46.

¹⁵³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

¹⁵⁴ Sajó András: „...A faji gyűlölet igazolása büntetendő.” *Fundamentum*, 2004. 4. szám, 21-34. oldal..

jogellenes cselekményeket szankcionálják. A megoldás tehát ezen jogszabályok alkalmazása, nem pedig a gyülekezési szabadság korlátozása.

Amikor egy békés tüntetés megszűnik békésnek lenni, akkor azok, akik erőszakosan, vagy fenyegetően viselkednek, szándékuktól és cselekedetük jellegétől függően követnek el különböző bűncselekményeket, vagy szabálysértéseket.

Ezek a bűncselekmények és szabálysértések nem kapcsolhatóak közvetlenül össze a gyülekezési joggal, hanem inkább azt mondhatjuk, hogy gyakran, és tömegesen fordulnak elő erőszakos tüntetések során. A jogalkalmazó szervekre hárul az a feladat, hogy eldöntsék: egy-egy cselekmény a gyülekezési jogot sérti-e, vagy más tényállást valósít meg.

A tüntetéseken előforduló leggyakoribb bűncselekmények: a garázdaság¹⁵⁵ és a rongálás,¹⁵⁶ valamint gyakran megvalósul a garázdaság és rendzavarás szabálysértése.¹⁵⁷ Ide tartozik továbbá a hivatalos személy elleni erőszak¹⁵⁸ cselekménye is. A rendbontás bűncselekménye közvetlen módon is sértheti a gyülekezési jogot, de a garázdasághoz közelítő jellege miatt ebbe a csoportba is besorolható.

Míg a garázdaság kihívóan közösségellenes és erőszakos magatartás, amely másokban félelmet kelt, addig a rongálás idegen vagyontárgy megrongálását takarja.

A garázdaság az itt felsorolt három fogalmi elem együttes meglétékor állapítható meg. A Büntető Törvénykönyv kommentárja szerint a kihívó közösségellenesség a társadalmi együttélési szabályok tudatos semmibe vételét jelenti; aktív, nyílt szembeszegülést az általános elvárt magatartásformákkal. Az erőszakos magatartás egyaránt irányulhat személy ellen és dolog ellen is. A bűncselekmény szubszidiárius, csak akkor alkalmazható, ha súlyosabb cselekmény nem állapítható meg.

A jogsértő tüntetők igen gyakran alkalmaznak dolog vagy személy elleni erőszakot, megvalósítva ezzel ezeket a tényállásokat. A jogalkalmazói gyakorlat szerint az autókat borogató vagy a másokat megdobáló személyek tipikusan ebbe a kategóriába esnek. Az elkövetett cselekmények minősítése kapcsán még szólni fogunk a garázdaság tényállásáról, de már itt is fontos megjegyezni, hogy ez egyfajta gumiszabály a büntető jogszabályok között. A kocsmai verekedéstől, az utcai támadáson keresztül a tüntetésen történt erőszakos cselekedetig nagyon sok minden tartozik bele.

Gyakran fordul elő a rendzavarás szabálysértése is, ha valaki például garázdaság esetén nem engedelmeskedik a rendőri intézkedésnek.¹⁵⁹ Tipikusan ezt jelenti, amikor a tüntetésen valaki a rendőri felszólítás ellenére nem hagyja el a területet. Ezt támasztja alá a 2004.350. számú bírósági határozat is, amely szerint a vádlottak a magatartásukkal megvalósították a szabálysértési törvény 142. § (1) bekezdés c) pontjában írt rendzavarás szabálysértését, amikor a rendőri felhívásának nem tettek eleget, és folytatták a fokozottan védett nukleáris objektumba való bejutási kísérletüket.

A hivatalos személy elleni erőszak akkor valósul meg, ha valaki a hivatalos személyt jogszerű eljárásában erőszakkal vagy fenyegetéssel akadályozza, intézkedésre kényszeríti, vagy eljárása alatt, illetve emiatt bántalmazza.

A védett jogi tárgy az államapparátus szabályszerű működése. Elkövetési magatartás lehet a hivatalos személy jogszerű eljárása során az eljárás teljesítésének akadályozása, a

¹⁵⁵ Btk. 271. §.

¹⁵⁶ Btk. 324. §.

¹⁵⁷ A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, 142. § és 142/A. §.

¹⁵⁸ Btk. 229. §.

¹⁵⁹ PKKB II. SZe.1.282/2008/2. sz. végzés, <http://www.birosagnews.webgallery.hu/getnewshu.php>.

hivatalos személy intézkedésre kényszerítése, az eljárás alatt vagy eljárás miatti bántalmazása. Fontos feltétele még az is, hogy a hivatalos személy a cselekmény elkövetésekor jogszerű eljárást teljesítsen, és erről az érdekelt állampolgárok tudomást szerezzenek. Tipikusan ez történik akkor, amikor az erőszakos tüntető a rendőrt megdobja kövel, molotov koktéllal.

Az ismertetett tényállások tükrében a tüntetésen elkövetett olyan erőszakos cselekmények esetében, amelyek nem a gyülekezési jogot közvetlenül sértik meg, a megoldás a rendelkezésre álló jogi eszközök, azaz a bűncselekmények és szabálysértések alkalmazása, és az elkövetők felelősségre vonása.

3.3. Jogalkalmazás

Miután beszéltünk általában a gyülekezési szabadság büntetőjogi védelméről, majd meghatároztuk a gyülekezési joggal kapcsolatos tényállásokat, a következő lépcsőfok a jogalkalmazás kérdése. A jogalkalmazás széles spektrumából azzal kívánunk a következőkben foglalkozni, amely hatással van a gyülekezési szabadság érvényesülésére. Véleményünk szerint a legfontosabb kérdés a cselekmények minősítése, az enyhébb minősítés, avagy az alulminősítés problémája, amely jelenleg jellemzi a joggyakorlatot, illetve ebből következően az egyes tényállások nem vagy csekély alkalommal történő alkalmazása.

A jogtudomány a jogalkalmazást általában az alábbi szakaszokra bontja. A folyamat a jogszabály kiválasztásával kezdődik, ezt követi a történeti tényállás megállapítása, a jogszabály értelmezése, azaz az általános norma egyedi tényállásra történő vonatkoztatása, a jogi norma alapján a cselekmény minősítésének meghatározása és végül a jogkövetkezmény megállapítása. A jelen tanulmány olvasatában a minősítés alapvetően az első három lépcsőfokot jelenti, vagyis amikor a jogalkalmazó, jelesül a rendőrség és az ügyészség az általa bűncselekménynek vagy szabálysértésnek értékelt cselekményt besorolja valamely tényállásba, majd ezt követően feltárja a történeti tényállást. A minősítést a lefolytatott nyomozást követően végül a bíróság elé beterjesztett vádirat tartalmazza. Bár a bíróság kötve van a vádban előterjesztett tényálláshoz, azt a vádhatóság az eljárás alatt még módosíthatja. A folyamat befejező eleme a bíróság maga, amely a jogkövetkezményt megállapítja. A következőkben a jogalkalmazás itt említett három szakaszával kívánunk bővebben foglalkozni.

3.3.1 A minősítés, avagy mely magatartás milyen bűncselekményt valósít meg

Reményeink szerint a tanulmány eddigi gondolatmenetéből és logikájából egyértelműen következik a bűncselekmények minősítésének kiemelkedő jelentősége és szerepe.

Az első és legfontosabb szempontja egy cselekmény minősítése meghatározásának annak a megállapítása, hogy mi is történt. Amikor a rendőrség és a munkáját felügyelő ügyészség találkozik a jogesettel, már rendelkezik bizonyos előzetes információval a tényállásról. Ez alapján határozza meg, hogy az adott cselekmény mely normát sérti meg.

A történeti tényállás felderítése, a második lépcsőfok, amely valójában a tényleges nyomozati munkát jelenti. Ekkor történik az események rekonstruálása, annak megismerése, hogy mi volt az elkövető szándéka, akarata. A tényállás maradéktalan felderítéséhez tehát

ismernünk kell az elkövetett magatartást és az azt indukáló akaratot. A következő lépés a cselekmény körülményeinek feltárása, az előzmények és következmények megismerése.

Ha a jogalkalmazó mindezzel megvan, és rendelkezésre állnak a szükséges bizonyítékok is, akkor nem marad más hátra, mint a jogszabály értelmezése, azaz az általános jogszabály egyedi esetre történő vonatkoztatása. Magának a jogalkalmazásnak a folyamatát többféleképpen is meghatározhatjuk, de a lényeg mindig az marad, hogy az általános jogszabályt alkalmazzuk az egyedi esetre.

Mindezek alapján a gyülekezési jog megsértése esetén, amikor a békés tüntetés megszűnik békésnek lenni, akkor azok, akik erőszakosan vagy fenyegetően viselkednek, szándékuktól és cselekedetük jellegétől függően követnek el különböző bűncselekményeket vagy szabálysértéseket. Az, hogy mely cselekmény minek minősül függ még az elkövetési kontextustól és a környezettől, ahol történt. De befolyásolja az is, hogy a cselekmény milyen érzelmeket keltett a békés tüntetőkben, az, hogy ők hogyan értékelték és élték át az erőszak vagy a fenyegetés megjelenését. A jogalkalmazó szerveknek ezeket a szempontokat kell értékelnie, amikor erőszakos tüntetőkkel áll szemben, a rendőrség és az ügyészség is ezek alapján dönt az eljárás megindításáról és a vádemelésről. Egy cselekmény ugyanis nem ítéhető meg önmagában, annak az eldöntéséhez, hogy az elkövető milyen cselekményt valósított meg, mindezen szempontok együttes értékelése szükséges.

A jogalkalmazó szervek feladata és kötelessége a jogszabályok alkalmazása, annak megállapítása, hogy az erőszakos cselekedet a gyülekezési jogot vagy más jogot sért-e, személy vagy dolog elleni erőszakra irányul. A jogalkalmazó szervekre hárul a minősítés meghatározása, annak az eldöntése, hogy a tojásdobálás, a gyűlöletkeltő beszéd vagy a verekedés szabálysértés-e vagy bűncselekmény, a gyülekezési szabadságot sérti-e, vagy dolog, illetve személy elleni erőszakot megvalósító garázdaság, rongálás. A végső döntést természetesen a bíróság hozza meg, ami azt is jelenti, hogy a bíróság joga és kötelessége eldönteni, hogy az adott magatartás megvalósított-e bűncselekményt, és ha igen, akkor milyen bűncselekményt.

A hangzatosan megfogalmazott feladatok mögött azonban súlyos problémák húzódnak meg. Mi történik akkor, ha a jogalkalmazó szerv nem hajlandó alkalmazni egy létező jogi normát? Hogyan szereshető érvény a gyülekezési szabadságnak, ha a jogalkalmazó szervek folyamatosan enyhébb tényállásokat állapítanak meg, azaz alulminősítik az elkövetett cselekményeket? Mit tehet az állampolgár, ha a bíróság az alapjogot megszorítólag, a szükségességi és arányossági teszt figyelmen kívül hagyásával értelmezi? Az ezek és ehhez hasonló kérdések következtében vonható le az a következtetés, hogy ugyan a jogalkotás területén is szép számmal vannak hiányosságok, de a fő probléma a törvények végrehajtásában gyökerezik.

3.3.2 Hazai joggyakorlat ismertetése – alulminősítés

Az eddigiek alapján nem jelenthet meglepetést az a kijelentésünk, hogy a hazai joggyakorlat kifejezetten egységesnek mondható, hiszen a tüntetéseken előforduló cselekményeket tendenciózusan alulminősíti, ezért sok esetben állapít meg szabálysértéseket és – kisebb számban – rongálást, garázdaságot. Az alulminősítésen tehát azt értjük, hogy azokban az esetekben, amikor súlyosabb cselekmény történik, és ennek a magatartásnak a megítélése kifejezetten az elkövető szándékán múlik, jelesül az általunk első csoportba sorolt bűncselekmények esetében, a jogalkalmazó szerv még az egyébként kifejezetten egyértelmű helyzetekben sem vizsgálja az elkövetői szándékot. Megelégszik azzal, hogy a gyülekezési

vagy más jog szándékos megsértése helyett az általunk a második csoportba tartozó cselekményeket állapítja meg.

Ha a tendencia okait keressük, akkor azt kell látnunk, hogy az elsődleges ok a szervezetrendszeren belül keresendő. A jogalkalmazás ugyanis szervezeti keretek között, az igazságszolgáltatás rendszerén belül zajlik, a meghozott döntések ezért szervezeti döntések is egyben. Bármilyen meglepő a jogalkalmazás során a szervezet elvárása akár ugyanolyan súllyal is eshet a latban, mint maguk a jogszabályok. Feltehető, hogy az alulminősítésben a szerepelvárásoknak való megfelelés lényeges szerepet játszik. Ezért az alulminősítés egyik oka lehet a rendőrség, de legfőképpen az ügyészség megfelelési kényszere, a váderedményesség ugyanis akkor éri csak el 96%-ot,¹⁶⁰ ha biztosra mennek, ezért inkább kisebb súlyú cselekmény miatt folyik eljárás, de az bizonyosan a bűnösség megállapításával végződik.

A gyülekezési jogot sértő cselekmények bagatellizálása több negatív következménnyel is járhat, így meggyengülhet a békés és szabad véleménynyilvánítás lehetősége: azok az emberek, akiknek eltér a véleménye a többségtől, nem mennek ki az utcára, hogy hallassák a hangjukat, hiszen úgy érezhetik, hogy nem védi meg őket az állam. Egyesek körében pedig a vélemény elleni erőszakos fellépés válhat egyre népszerűbbé. Ennek a folyamatnak a megakadályozása, a gyülekezési szabadság védelme nagyban függ a jogalkalmazó szervektől, attól, hogy számukra mekkora jelentőséggel bír az alapjogok védelme.

A véleménynyilvánítás meggyengülés mellett további következménye lehet az alulminősítésnek bizonyos jogszabályok és tényállások nem alkalmazása. Hiszen nyilvánvaló, amilyen gyakran alkalmazzuk a szabálysértéseket vagy a garázdaság bűncselekményét, olyan ritkán vagy soha nem élünk a speciálisan a gyülekezési jogot közvetlenül sértő jogszabályokkal. Az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértése, illetve a nemzeti, etnikai, faji és vallási csoport tagja elleni erőszak bűncselekményei ugyan létező szabályok, de szinte lehetetlen találni olyan döntést, amelyben ezek alapján vonták volna felelősségre az erőszakos tüntetőt.

Már utaltunk arra, hogy az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértése miatt csak egyetlen alkalommal indult eljárás az elmúlt öt évben, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak miatt több alkalommal, de nagy valószínűség szerint nem tüntetőkkal kapcsolatban. Ugyan a közösség elleni izgatás alapján kifejezetten sok eljárás volt folyamatban, viszont az ismertett okok miatt az eljárások nagy többsége felmentéssel végződött. Ehhez képest a garázdaság, rongálás, de legfőképpen a garázdaság és a rendezavarás szabálysértése miatt számtalan eljárás volt és van jelenleg is folyamatban az elmúlt időszak tüntetésein történt események folytán.

A cselekményeket alulminősítő tendencia ellen közvetlenül a jelenleg hatályos szabályok alapján nem lehetséges fellépni. Arra azonban van mód és lehetőség, hogy a jogász szakma, a tudományos és gyakorlati szakemberek felhívják a problémára a figyelmet, és párbeszédet kezdeményezzenek a jogalkalmazó szervek képviselőivel.

¹⁶⁰ A Legfőbb Ügyészség 2007. évi költségvetési alapokmánya: Váderedményesség alakulása. Az eredményes vádak aránya kismértékben emelkedett (2005. év: 96,7 %, 2006. év: 96,8 %), 2007. évre is hasonló adatot várunk. Lásd http://www.mklu.hu/repository/20070321_912_2007.eviktgvetiesialapokmany.pdf.

3.4. Jogalkalmazó szervek

Bár már több szempontból is érintettük magukat a jogalkalmazó szerveket, érdemes még részletesebben is elidőzni a három szervezetnél. A rendőrséget külön tárgyaljuk a bíróságtól és az ügyészségtől, mivel a gyülekezési joggal kapcsolatos szerepe jóval kiterjedtebb és átfogóbb a másik két jogalkalmazó szervnél.

3.4.1 Bíróság, ügyészség

Az állam a büntetőjog rendszerén keresztül felelősséget vállal azért, hogy a bűncselekmények elkövetőit, jelen esetben az erőszakos vagy nem békés tüntetőket felelősségre vonják. A jogalkalmazó szervek feladata az, hogy a törvénykönyvekben szereplő jogszabályokat alkalmazzák, felelősségre vonva a jogsértő tüntetőket. A rendőrség, az ügyészség és a bíróság felel azért, hogy a gyülekezési és más alapjogokat megsértőkkel szemben a jogszabályokat érvényre juttassa.

Nyilvánvaló, hogy a bíróság döntését a függetlenség sérelme nélkül befolyásolni nem lehetséges. Mindez az igazságszolgáltatásra vonatkozó legalapvetőbb alkotmányos követelmény. A bíró tevékenysége során csak a jogszabályoknak van alárendelve. A bíróság az igazságszolgáltatás rendszerén belül a végső jogértelmező szerv, döntése kötelező erejű.

Bár a bíróság független minden más szervtől, és természetesen a politikától is, döntését ennek ellenére befolyásolják az úgynevezett nem nyilvános tényezők, mint például a politikai helyzet, a szervezet vagy a bírák társadalmi helyzete.¹⁶¹ A jogalkalmazói döntésben benne foglaltnak objektív és szubjektív tényezők, amelyek a döntést befolyásolják. Objektívnek tekinthető például maga a jogszabály, a korábbi bírói döntések, jogértelmezések, alapelvek. Szubjektíve befolyásolják a döntést például a bíró személyiségi vonásai vagy értékítélete. A döntést befolyásoló tényező lehet még a társadalmi-történeti környezet, a társadalom uralkodó értékrendje, illetve a bíró saját magáról kialakított szerepfelfogása.

Amikor tehát a bíróság egy tüntetésen történt erőszakos cselekményt nem az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértésének, hanem garázdaságnak minősít, akkor a döntésben benne van a jogszabály értelmezése mellett az összes egyéb jogon kívüli tényező is. Így lehetséges, hogy a döntésekben szerepet kap a megosztott politikai helyzet okozta bizonytalanság vagy a bírói szerepfelfogás problémája. De a döntésben megfogalmazódhat egyfajta felelősség-elhárítás is, hiszen az alapjogi szemlélet alkalmazása, a gyülekezési szabadság megsértésének megállapítása elengedhetetlenül maga után vonná az alapjog értelmezését, valamint az értékek közötti választás felelősségét is. Mivel azonban nem létezik olyan kutatás, amely a hazai bíróságok döntési mechanizmusai mögötti tényezőket feltárta volna, csak találgathatunk, de nem tudhatjuk biztosan az okokat.

A minősítési problémák másik gyökere az lehet, hogy mind maga az igazságszolgáltatás, mind pedig a bíróság kifejezetten és jellemzően konzervatív jelleggel bír. A minősítés tendenciájának változtatása így nem könnyű feladat, de a változás nem csak kívülről kezdeményezhető. A jogegységért felelős Legfelsőbb Bíróság rendelkezésére áll egyfelől az elvi bírói határozat, másfelől a jogegységi határozat eszköze, amelyek segítségével a magyar bírói rendszer elindulhatna az alapjogi ítékezés irányába. A

¹⁶¹ Bencze Mátyás: A jog szociológiai vizsgálatának sajátosságai. Lásd: <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwjuris/Jogszoc1.pdf>.

Legfelsőbb Bíróságnak tehát van módja és lehetősége elősegíteni a gyülekezési jog védelmét, a jogalkalmazás gyakorlatának befolyásolása révén.

A jogalkalmazás folyamatának másik szereplője az ügyészség. Az ügyészség döntésében a bírósághoz hasonlóan csak a törvényeknek és az Alkotmánynak köteles megfelelni. Bár az ügyész a büntetőeljárásban kulcsszerepet játszik, hiszen széleskörű mérlegelési jogokkal rendelkezik, csak korlátozott mértékben számoltatható el.¹⁶²

Az ügyészi szervezet számonkérhetőségének korlátozott volta mindenképpen közrejátszhat az ügyészség gyülekezési jogot érintő jogalkalmazási gyakorlatába. Feltehető ezért, hogy a szervezeti anomáliák, valamint a már említett váderedményességnek való megfelelés egy irányba, az alulminősítés, a biztos és rizikómentes ítélet irányába hajtja az ügyészséget. A bírói döntésben szerepet játszó jogon kívüli, nem nyilvános tényezők értelemszerűen közrehatnak az ügyész vádiratban megfogalmazott döntésében is.

A rendőrség az egyetlen olyan szereplő, amely felett érvényesül politikai kontroll, hiszen a rendőrséget a rendészeti miniszter útján a Kormány irányítja.

3.4.2 A rendőrség feladatai

A rendőrség gyülekezési joggal kapcsolatban vannak közigazgatási, rendészeti, illetve bűnmegelőzési és bűnüldözési jellegű feladatai. Bűnmegelőzési, bűnüldözési feladatai közé tartozik a gyülekezési szabadság jogszerű gyakorlóinak védelme, illetve a törvényi feltételek esetében a tüntetés kényszerítő eszközökkel történő feloszlátása. A tüntetésen történt bűncselekmények és szabálysértések elkövetőit ugyancsak a rendőrség feladata kézre keríteni. „Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése ugyanis a békés gyülekezéshez való jogot ismeri el, és abba nem tartozik bele a bünelkövetés, a jogsérelem-okozás vagy a fegyveres megmozdulás. Ilyen esetekben a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény is felhatalmazza a rendőrséget kényszerintézkedések alkalmazására.”¹⁶³

A rendőrség tevékenysége szétbontható a tüntetés előtti, a tüntetés alatti és a tüntetést követő cselekményekre. Az alábbiakban kifejezetten a rendőrség bűnmegelőzési és bűnüldözési tevékenységével foglalkozunk, ezek közül is azzal, amely a tüntetésen és azt követően zajlik.

A rendőrség feladata tehát a békés tüntetők védelme, a szabadságjog gyakorlásának garantálása. A békés tüntetők védelmének biztosítása során a rendőrségnek mérlegelnie kell bizonyos szempontokat. Kényszerítő eszközök alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a résztvevők vagy a megszabott határidőig nem fejezik be a tüntetést, vagy ellenszegülnek. „A rendőrségnek a rendezvény körülményeit alapul véve, elsősorban erőszak alkalmazása nélkül kell a törvénytörő rendezvény befejezését, vagy félbeszakítását elérnie.”¹⁶⁴

A rendőrség feladata továbbá, hogy elhatárolja egymástól a véleménynyilvánítás körébe még beleférő megnyilvánulásokat, így a kiabálást, a maszkviselést, és a bűncselekménynek számító magatartásokat, mint például a kódobálást. A rendőrségnek

¹⁶² Az Országgyűléssel szembeni felelősségén keresztül. Az ügyészség a Kormánynak nem felel. Az ügyészség visszaszámítását jól érzékelteti Hack Péter megfogalmazása, miszerint „az egyszerű többséggel megválasztott legfőbb ügyész az országgyűlésnek felelős, miközben az ügyészségi törvény szerint az ügyészség független intézmény.” Hack Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Budapest, 2008, Közlöny és Lapkiadó.

¹⁶³ Ua.

¹⁶⁴ Ua.

egyrészt rögtön reagálnia kell a tüntetésen történt eseményekre, másrészt ismernie kell a joggyakorlatot a véleménynyilvánítás és a gyülekezési szabadság tekintetében. A joggyakorlat ismerete segíti hozzá az intézkedő rendőröket a jogszerű és alapjogot védő döntés meghozatalához.

Ha egy tüntetés és ellentüntetés zajlik egyszerre, akkor a rendőrség feladata mindkét tüntetés résztvevőinek védelmére kiterjed, természetesen azzal, hogy amennyiben bármelyik tüntetés elveszti a békés jellegét, úgy azt a még jogszerű tüntetők védelme mellett fel kell oszlatnia. Az erőszakos tüntetőt ugyanis nem védi a gyülekezési jog. Amikor az ellentüntetés a másik tüntetés elleni erőszakba csap át, akkor a rendőrség kötelessége ennek a másik tüntetésnek a védelme, az, hogy biztosítsa a jogszerű gyülekezés gyakorlását. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis „...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.”¹⁶⁵

Az erőszakos tüntetést a törvény alapján a rendőrségnek kötelessége felosztatni, és intézkedni a jogellenes cselekményeket elkövetők ellen. Nyilvánvaló, hogy az oszlatás és az elkövetők elfogása egymással ellentétes irányú folyamatot jelentnek, a rendőrségnek azonban mindkettőt törvényi kötelezettsége teljesíteni. A tüntetést követően bűncselekményeket és szabálysértéseket elkövetőkkel szemben a rendőrség feladata a nyomozás megindítása és lefolytatása.

Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy a jogalkalmazó szervek közül a rendőrség az, amely a legtöbb irányban és legszélesebb spektrumban felelős a gyülekezési jog gyakorlásának biztosításáért. A kiterjedt feladatkörök ellenére azonban azt is meg kell állapítanunk, hogy éppen a rendőrség az a szervezet, amelyik az elmúlt pár évtapasztalatai alapján a leginkább képes a változásra. Itt tették meg ugyanis a legtöbb lépést annak érdekében, hogy meg tudjanak felelni az állam gyülekezési szabadságot biztosító és védő kötelességének.

¹⁶⁵ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat IV. rész.