

Bódi Stefánia

**A gyülekezési jog
szabályozásának és
gyakorlati problémáinak
összevetése
Nagy-Britanniában,
Észak-Írországban
és Magyarországon**

**Comparison of Problems Related to the
Regulation of the Right of Assembly and
Its Practical Concerns in Great Britain,
Northern Ireland and Hungary**



Összefoglalás

Ebben az írásban szeretném bemutatni a békés gyülekezéshez való jogot Nagy-Britanniában és Észak-Írországban. A gyülekezési jogot szabá-

BÓDI STEFÁNIA egyetemi docens, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék (Bodi.Stefania@uni-nke.hu).

lyező legfontosabb törvények a közrendről szóló törvény és az antiszociális viselkedésről szóló törvény. A cikk alapjául ezek mellett egy jelentés szolgál, melyet az ENSZ gyülekezési és egyesülési joggal foglalkozó különleges megbízottja, Maina Kiai készített. A szerző úgy látja, hogy a hazai szabályozás „jogközpontúbb” a gyülekezési joggal kapcsolatosan, mint az angol. A szerző a cikkben néhány jogesetet is megemlít, melyek az elmúlt években történtek.

Summary

This article describes the right to peaceful assembly in Great-Britain and Northern Ireland. The most important laws regulating the right of assembly include the Public Order Act and the Antisocial Behaviour Act. In addition to these, the article is based on a report by Maina Kiai, Special Rapporteur on the freedom of peaceful assembly and of association. In the author's opinion the Hungarian regulation of the right to freedom of peaceful assembly is more focussed on rights than the British. A few cases are also mentioned from the past few years.

BEVEZETÉS

Ebben a tanulmányomban ismét a politikai jogok egyikével foglalkozom, a gyülekezési jog mint klasszikus politikai szabadságjog elemzését ezúttal angol nyelvterületen szeretném bemutatni, elsősorban Angliában, utalva a Wales, Észak-Írország és Skócia területén érvényesülő szabályozásra. A politikai jogok sajátossága, hogy az állam hatalma elé állítanak korlátokat, így biztosítják az egyén kibontakozását, ezért megvalósításukhoz az is szükséges, hogy az állam csak a szükséges esetben avatkozzon be ezek gyakorlásába. A szabályozás elemzését követően párhuzamosan megemlítem a gyülekezési jogra vonatkozó hazai 1989. évi III. törvényt, amely egyike a híres rendszerváltó törvényeknek, és érdekessége, hogy még mindig hatályban van. A gyülekezési jogra Angliában két jogszabály vonatkozik elsődlegesen, az egyik az angol *Public Order Act*, vagyis a *közrendről szóló törvény*, amely kimondja, hogy statikus és dinamikus gyűlések vannak. A másik pedig az *Anti-Social Behaviour Act*, amit úgy fordíthatnánk, hogy az *antiszociális (társadalomellenes) viselkedésről szóló törvény*.

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa keretei között a gyülekezési joggal foglalkozó különleges megbízott (*Special Rapporteur*) 2013 júniusában jelentést készített a gyülekezési jog helyzetéről,¹ ezt megelőzően pedig, 2013. január 14. és 23. között hivatalos látogatást tett az Egyesült Királyságban, hogy értékelje e jog megvalósulásának valós helyzetét. A hivatalos megbízott számtalan problémát állapított meg Anglia és Wales területén egyaránt, melyet jelentése² alapján, a jelentést felhasználva szeretnék részletesen bemutatni.³ Aggodalmát fejezi ki a hatóságok megelőző intézkedései, a terrorizmus elleni küzdelem kapcsán a túlzott óvintézkedések, valamint a szakszervezetekkel kapcsolatos intézkedések miatt is. A jelentés végén javaslatokat tesz a hibák orvoslására.

A különleges megbízott úgy készítette el jelentését, hogy minden városban találkozott civil szervezetek képviselőivel, tiltakozókat is beleértve. Megemlítendő, hogy az Egyesült Királyság 1976. május 20-án fenntartások nélkül ratifikálta az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, illetve a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát. A különleges megbízott reméli, hogy ajánlásai révén folytatják a kormánnyal a konstruktív párbeszédet, annak érdekében, hogy az országban teljes garanciát biztosítsanak a békés gyülekezési és szervezkedési szabadság jogának gyakorlására, melyek a demokrácia alapvető komponensei.

A GYÜLEKEZÉSI JOG ÁTTEKINTÉSE ANGLIA ÉS WALES TERÜLETÉN

Az emberi jogokról szóló 1998-as törvény⁴ 11. cikkelye mindenki számára biztosítja a békés gyülekezés jogát, ez alapján a hatóságoknak kötelességük, hogy védelmezzék és elősegítsék e jog gyakorlását, és indokolatlanul ne avatkozzanak bele. A közrendről szóló 1986-os törvény pedig előírja a nem statikus gyűlések esetében, hogy *6 nappal a tervezett gyűlés előtt bejelentési kötelezettsége van a szervezőknek*,⁵ de ezt a határidőt túlságosan hosszúnak találja a különleges megbízott. Ő inkább egy rövidebb idejű bejelentést tartana megfelelőnek. Megjegyezzük, hogy hazánkban az 1989. évi III. törvény alapján a szervezőnek 3 nappal korábban eleendő a bejelentést megtenni az illetékes rendőrkapitányságnál. A közrendről szóló törvény 13. §(1) bekezdése *maximum 3 hónapra teszi lehetővé gyülekezések betiltását egy adott helyen*, ez az idő is túlságosan hosszúnak

tűnhet. Természetesen az Egyesült Királyságban is bármilyen nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet képviselője a gyülekezések alkalmával tilos, ahogy az ezekre való felbujtás is. A 2011. évi rendőrségi reformok és társadalmi felelősségvállalás törvény⁶ 143. paragrafusában szerint tilos a Parlament közelében sátrak vagy bármilyen más „alvási alkalmatosság” fel-

**...bármilyen nemzeti,
faji vagy vallási gyűlölet
képviselete a gyülekezések
alkalmával tilos...**

következtetni, hogy a felvonulás zavarná a közrendet vagy a közösséget, vagy súlyos kárt okozna, akkor a rendőrség feltételeket szabhat, például maximalizálhatja a résztvevők számát, vagy időbeli korlátot állapíthat meg, e feltételek megszegése pedig bűncselekménynek minősül, akár a szervező, akár a résztvevők részéről. A rendőrség, hasonlóan a hazai szabályozáshoz, itt is jelen lehet a gyülekezések alkalmával. Érdekessége az angol szabályozásnak, hogy ha a rendőrség valamilyen korlátozó előírást szab, akkor az egy adott területen vagy területrészen minden további rendezvényre automatikusan vonatkozik három hónapon keresztül.

A törvény szerint a statikus gyűlések azok, melyek egy helyben zajlanak, a dinamikusak pedig a helyváltoztatással járók. A gyülekezést – assembly – legalább húsz személy⁷ részben szabadterén történő gyűléseként határozza meg, míg a felvonulást – procession – emberek meghatározott útvonalon, közterületen való mozgásaként definiálja. A magyar szabályozás⁸ nem tesz ilyen különbséget, és köztudottan nem rendelkezik a gyülekezési joggal kapcsolatban a minimálisan szükséges résztvevők létszámáról, de értelemszerűen arra a következtetésre juthatunk, hogy a gyülekezéshez legalább két személy jelenléte szükséges.

A Public Order Act szerint a törvényt sértő gyűlések előzetesen is betilthatók. Erre akkor van lehetőség, ha a rendőrség megalapozottan úgy véli, hogy nem tartható a rendezvény a tervezett útvonal keretei között, a közösség életét súlyosan sértené, vagy károkat okozhat, ekkor a rendőrség vezetője javasolhatja az önkormányzatnak a felvonulás megtiltását legfeljebb három hónapra.⁹ Az önkormányzat döntését minisztériumi

állítására, vagy bármennyi ideig ott tartózkodni. A különleges megbízott aggódalmát fejezi ki, hogy az ilyen kikötések (rendelkezések) valójában a Parlament előtti hosszú távú békés tüntetések betiltását célozzák. A törvény kimondja, hogyha ésszerűen lehet arra

szinten is jóvá kell hagyni. Nálunk a törvény úgy fogalmaz, hogy ha a rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását megtilthatja.¹⁰

A szabályozás lényegi tartalmát tehát a Public Order Act tartalmazza, amely szerint a rendőrség – a legmagasabb rendfokozatú rendőr – mindig korlátokat szabhat a felvonulással vagy a gyűléssel kapcsolatosan, ha a rendezvény feltehetően a közrend sérelméhez vezetne, vagy a tulajdon súlyos megrongálódásához, vagy a közösség életének megzavarásához, vagy pedig a szervezők szándékuk szerint megfélemlítésre törekednek, illetve másokat valaminek a megtételére vagy meg nem tételére kényszerítenének. A korlátozó rendelkezések megszegésére való felbujtás is büntetendő magatartás a Public Order Actben található minden tényállás esetén, elkövetőjét a rendőrség jogosult letartóztatni.

„Egy csoport abban az esetben *oszlatható fel* az angol szabályozás szerint, ha jogellenes magatartást tanúsít (például a rendőrségi korlátozásoknak nem tesz eleget); ha alappal feltehető, hogy meg fogja zavarni a közrendet, illetve a köznyugalmat; vagy ha már sor került a közrend megzavarására, és azokkal a személyekkel szemben, akikről megalapozottan feltehető, hogy a rendezvényben részt vettek, a körülmények figyelembevételével indokolt a rendőri erőhasználat.”¹¹ A magyar szabályozás úgy rendelkezik a rendezvény feloszlását illetően, hogy ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt feloszlítani. Tartalmazza azt is, hogy ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik,¹² vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlítja.

A közrendről szóló törvény kimondja, hogy a szervezők felelősségre vonhatóak, ha szándékosan nem tartanak be egy feltételt, amelyet a törvény ír elő, és bizonyítaniuk kell, hogy ez a „kudarc” hatáskörükön kívüli körülményekből fakad. A törvény értelmében pedig bárki bűnös, aki fenyegető, gyalázkodó szavakat használ, vagy ilyen viselkedést tanúsít, vagy bármilyen látható képet, írást kirak, amely fenyegető, gyaláz-

kodó vagy inzultáló. Összességében megállapítható, hogy a gyülekezési jog szabályozása Angliában kevésbé e jog gyakorlására, mint inkább a közrend fenntartására koncentrál. Ehhez képest a hazai szabályozás – és általában az emberi jogok megközelítése hazánkban – „jogközpontúbb”, vagyis az egyén joggyakorlását helyezi messzemenően előtérbe. A jelentés leírja, hogy a gyülekezés joga¹³ igen elterjedt Angliában, azon belül is Londonban gyakorolják legtöbbször e jogot, körülbelül 4000 alkalommal évente, és ezek jórészt incidens nélkül lezajlanak. A jelentésből kiderül,¹⁴ hogy átlagosan napi 10-15 spontán tüntetés zajlik, ami viszont igen nagy számnak tekinthető. A különleges megbízott elismeri, hogy a gyülekezési jog gyakorlása igen nagy változáson ment át 2009 áprilisa óta, amikor Londonban a G20-csúcstalálkozót¹⁵ tartották, amelyet még a rendőri szervek túlzott beavatkozása jellemezett. Ezen a ponton a jelentésben az ENSZ-megbízott kiemeli a báméskodó *Ian Tomlinson halálát*.¹⁶ A 47 éves újságárus férfi épp hazafelé tartott, amikor egy rendőr fellökte, ezután rosszul lett és elhunyt. A férfi véletlenül futott bele a tüntetésbe. A rendőrt emberölés gyanújával hallgatták ki, bár először szívinfarktust állapítottak meg az áldozatnál. A tizenkilenc legnagyobb ipari és fejlődő ország és az EU államainak állam- és kormányfői április 2-án tartottak válságkezelő értekezletet Londonban. A férfi egyébként az értekezlet előestéjén halt meg, egy amatőr felvételen az is látható, amint hátulról nagy ütés éri, majd fejét eséskor a járdába üti.

Anglia és Wales: titkosrendőrség és megelőző intézkedések

A jelentésből kiderül, hogy a különleges megbízott aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy békés tüntetések alkalmával is jelen vannak beépített rendőrök. A jelentés konkrét eseteket kiemel, így megemlíti Mark Kennedy esetét,¹⁷ aki a hírszerzésnél dolgozott, és 2003 és 2010 között több aktivista, környezetvédő csoportba is beszivárgott. A rendőr a tudomására jutott információkról rendszeresen tájékoztatta parancsnokait. A jelentés név szerint említi egy másik beépített rendőrt, Jim Boylingot is,¹⁸ aki szintén békés csoportokba szivárgott be, valamint azt is kiemeli, hogy a rendőrök a cél érdekében nőekkel intim viszonyt alakítottak ki, ami teljességgel elfogadhatatlan. Arra is fény derült, hogy a rendőrök halott csecsemők személyazonosságát használták fel, ideértve nevüket, születési adataikat, hogy megtévezzék az aktivistákat, ami szintén borzalmas,

illetve jogilag elfogadhatatlan, szükségtelen eszköz volt. Megemlíthető az is, hogy a békés tüntetőkről rendszeres adatgyűjtés is történt, nyílt és titkos eszközökkel egyaránt, vagyis adatbázisokat is készítettek, ami az ENSZ-megbízott szerint szintén megengedhetetlen. Az adatgyűjtésben és a tüntetőkről fényképek készítésében állítólag magánbiztonsági cégek is részt vettek, mint például a Greenpeace és az Occupy Movement magáncégei, amelyek titkos megfigyeléseket végeztek, és amely szintén komoly aggodalomra ad okot a különleges megbízott szerint.

A megelőző intézkedések különösen „érdekesekek”, tekintettel arra, hogy Nagy-Britannia egy demokratikus jogállam, a gyülekezési jog területén tapasztalható korlátok azonban mégis olyan szigorúak, amelyek egy demokratikus állammal nem egyeztethetők össze. A megelőző intézkedések azt jelentik, hogy a tüntetőket a hatóságok több ízben felkeresték a tüntetést megelőzően, és figyelmeztették arra, hogy ne kerüljön sor semmilyen rendbontásra.

Ezek az intézkedések a királyi esküvő napján (2011. április 29.) különösen hangsúlyosan érvényesültek, mert többeket – pusztán megelőző célzattal – előzetes letartóztatásba helyeztek, másoknál pedig házkutatást tartottak a jelentésben foglaltak szerint. Ezek az intézkedések nem voltak szükségesek vagy arányosak, tekintettel arra, hogy az erőszak még csak be sem következett, pusztán feltételezés alapján került sor ezekre. A biztonsági intézkedések egyébként mintegy 20 millió angol fontba, vagyis 6 milliárd forintba kerültek.¹⁹ A rendfenntartó erők attól tartottak, hogy terrorista elemek jelennek meg az esküvő napján. A terrorizmusról szóló 2000-es törvény²⁰ értelmében a bűnüldöző szervek széles hatáskörrel rendelkeznek, vagyis egy rendőrtisztnak megalapozott gyanú nélkül is joga van megállítani vagy átkutatni bárkit. Ezzel a lehetőséggel is több alkalommal éltek a rendőrök.

Anglia és Wales: az erőszak túlzott alkalmazása

2010 decemberében Londonban az oktatástámogatási csökkentések és a magasabb tanulmányi díjak miatt tartott tüntetésen²¹ állítólag a rendőrök megverték a diákokat, a földön fekvőket rugdosták, és lovas rendőröket is bevetettek. 43 embert kórházba kellett szállítani, egy gumibottal bántalmazott diákon pedig háromórás agyműtétet kellett végrehajtani. Az eset során néhány rendőrtiszt letakarta az azonosító

számát. Az utóbbi évek egyik legsúlyosabb zavargásának²² minősítették a sajtóban az esetet, amely talán attól vált ennyire súlyossá, hogy a választások előtt még azt ígérte a miniszterelnök-helyettes, nem emelik a tandíjat. Elszabadultak az indulatok, és egy csoport megpróbálta betörni a Pénzügyminisztérium és a Legfelsőbb Bíróság épületének bejáratát, illetve kirakatokat is bezúztak.

A másik eset, amelyet a jelentés megemlít, hogy számos békés tüntetőt, akik a Dale Farmról²³ utazók/menekülők evakuálása ellen tiltakoztak, 2011. október 19-én, a hírek szerint szintén megaláztak. Ebben az esetben illegálisan élő romák és írek kitelepítéséről volt szó (Basildon város önkormányzata részéről), közel 400 emberről. Az ENSZ felszólalt a kitelepítések ellen, amely egyébként 110 gyermeket érintett. Az ENSZ szerint a kitelepítések sértik az érintettek családi élethez való jogát, és komoly megpróbáltatást jelentenek a számukra. „Az Amnesty International nagy-britanniai szervezete szerint az ENSZ beavatkozása az ügybe azt mutatja, hogy a kitelepítés nemzetközi ügyé vált, amely szégyent hoz az Egyesült Királyságra.”²⁴

A *tömegoszlatás* részletes szabályait²⁵ egyik szabályozás sem tartalmazza, ennek részleteit Angliában a Criminal Law Act²⁶ és a Human Rights Act tartalmazza. Ezek értelmében bárki alkalmazhat arányos erőt bűncselekmény megakadályozására, vagy azért, hogy egy bűncselekmény elkövetőjének elfogásában segédkezzen. Mérlegelni kell, hogy az adott szituációban a tömegoszlatás-e a legcélravezetőbb megoldás, nem okoz-e esetleg nagyobb problémát, mint ami már kialakult, és végrehajtható-e a rendelkezésre álló rendőri erőkkel.

A tömegoszlatás előtt figyelmeztetni kell a tömeget, és a rendőrségnek megfelelő módon bizonyítani kell tudni a figyelmeztetés megtörténtét. Ennek módja elsődlegesen a videofelvétel, másodlagosan a hangfelvétel és harmadlagosan az írásos dokumentáció.²⁷ A hazai gyülekezési törvény nem rendelkezik a kép- és hangfelvétel készítéséről, de a gyakorlati tapasztalatok alapján tudjuk, hogy a rendőrség már többször készített felvételt a tüntető tömegekről. A kérdést a rendőrségi törvény válaszolja meg, a következőképpen: „A rendőrség a rendőri intézkedéssel, illetve az ellátott szolgálati feladattal összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról képfelvételt, hangfelvételt, kép- és hangfelvételt készíthet. [...] A felvétel, il-

letve az abban szereplő személyes adat csak a rögzítés helyszínén elkövetett bűncselekmény, szabálysértés vagy a közlekedés szabályainak megsértése miatt indult büntető-, szabálysértési vagy más hatósági eljárás során, körözött személy vagy tárgy azonosítása vagy a rendőri intézkedés jogszerűségének közigazgatási eljárásban történő vizsgálata céljából, illetve az érintett személy jogainak gyakorlása érdekében használható fel.”²⁸

Az angol szabályozás a tömegosztatás körében ismeri a tárgyalásos módszert, a pajzsot és a gumibotot egyaránt. A tárgyalásos módszer azt jelenti, hogy megpróbálnak valakivel tárgyalni a tömeg osztatása érdekében.

A magyar rendőrségi törvény szerint kényszerítő eszközök a következők: a testi kényszer, a bilincs, vegyi eszköz, elektromos sokkolóeszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása, szolgálati kutya, útzár, megállásra kényszerítés, lőfegyverhasználat, csapaterő, tömegosztatás.²⁹ Megjegyezzük, hogy az angol szóhasználatban a gumibot szélesebb jelentéssel bír, mint a hazai szabályozásban. Lehetséges ezenkívül lovas rendőrök alkalmazása és szolgálati kutya bevetése is, de mindkettőt figyelmeztetésnek kell megelőznie. A tömeg visszاسzorítása érdekében rendőrségi járművek is alkalmazhatóak.³⁰ Természetesen itt is azt az eszközt kell választani, amely az adott helyzetben a legcélravezetőbbnek tűnik.

A jelentés megemlíti az úgynevezett *stop and search* taktika alkalmazását a gyülekezésekkel kapcsolatban, amely szintén gyakorta jogsértő módon, és az ENSZ-megbízott szerint túlságosan széleskörűen zajlik. „Kétségtelen, hogy a *stop and search* nem feleltethető meg maradéktalanul a magyar igazoltatásnak, hiszen itt pl. szükségszerűen az intézkedéssel jár együtt a ruházat átvizsgálása is, s a »sima« igazoltatásnak jobban megfelel a *stop and account*-nak nevezett brit intézmény, számos eltérés kimutatható a rögzített adatok köre és az eljárás technikai végrehajtása között is... a két intézkedés esetében végül is ugyanarról van szó: az állampolgárt a rendőr megállítja, kérdést tehet fel neki, ha további intézkedésre okot adó körülményt tapasztal, akkor azt megteszi, ellen-

**Az angol szabályozás
a tömegosztatás körében
ismeri a tárgyalásos
módszert, a pajzsot és
a gumibotot egyaránt.**

kező esetben pedig szabadon elengedi az intézkedés alá vont személyt, s mindezzel párhuzamosan átvizsgál(hat)ja a ruházatát is.”³¹

Anglia és Wales: összekötő rendőrtisztek alkalmazása

A tüntetésekkel kapcsolatosan Angliában szokásban van „összekötő” rendőrtisztek alkalmazása, akik a szervezőkkel konzultálnak, abból a célból, hogy békésen folytassák le a tüntetéseket. Az ENSZ megbízottja kifejti jelentésében, hogy pontosan nem világos, az összekötők valójában milyen mértékben segítik elő az operatív tervezést. A megbízott hangsúlyozza, hogy az összekötők szerepét nem szabad egybemosni az információgyűjtéssel, mert ez két külön funkció; és az információgyűjtés valójában csökkenti a bizalmat a hatóságok felé. A különleges megbízott angliai körútja során felvette a kapcsolatot a Független Rendészeti Panasztestület Bizottságával is (IPCC)³²: ez a szervezet felelős Angliában és Walesben a rendőri túlkapások kivizsgálásáért.³³ A sértettnek először a rendőrségen kell panaszt tennie, amely dönt a panasz sorsáról, majd ezt követően, ha a panaszt elutasítják, lehet fordulni az IPCC-hez. A bizottságnak joga van arra is, hogy javaslatokat tegyen a rendőrségnek a közrend fenntartásával kapcsolatosan a gyülekezési jog kapcsán.

Az antiszociális viselkedésről szóló törvény

Ezt a törvényt, amely szintén Anglia és Wales területére vonatkozik, 2003-ban fogadták el. A törvény többek között felhatalmazza az önkormányzatokat a graffitik eltávolítására. Ezenkívül foglalkozik a csavargással, a bandatevékenységgel, a nyilvános részegséggel, a mentőknek és tűzoltóknak tett hamis bejelentésekkel. A gyülekezési joghoz hasonlóan a törvény értelmében 3 hónapos tiltás rendelhető el bizonyos helyiségekre, vagyis 3 hónapra bezárhatók azok, ahol bizonyíthatóan olyan tevékenység folyt, amely jelentős és tartós rendzavarást jelentett a lakosság számára. A törvény lehetőséget nyújt a rendőrségnek arra is, hogy két vagy több személyből álló csoportokat szétoszlasson bármilyen közterületen, ha jelenlétük „eredménye vagy várható eredménye a lakosság bármelyik tagjának megfélemlítése, zaklatása, riogatása vagy bajba keverése”. Egy rendőrtisztnek joga van arra is, hogy 16 éven aluli, kíséret nélküli személyeket hazakísérjen este 9 óra és reggel 6 óra között. Ez a

törvény, melyet a gyülekezési joggal kapcsolatban is emlegetnek, vonatkozik még az átutazókra, vasúti kihágásokra, kövek dobálására, túlzottan magas sövényekre a szomszédok felé, tehát minden olyan esetre, amely alkalmas az emberi együttélés megzavarására.

Az ENSZ különleges megbízottjának javaslatai

Az ENSZ megbízottja vizsgálódása során több aggodalomra okot adó körülményt is észlelt a gyülekezési jog gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban, és megállapításait tételesen foglalta össze. Megjegyezhetjük, hogy a gyülekezési jog gyakorta olyan mértékű korlátozásokat szenved el, amelyekkel Magyarországon nem is találkozhatunk.

Az ENSZ-megbízott javaslatai:

- folytassanak nyilvános vizsgálatot a hatóságok Mark Kennedy ügyében és más hasonló ügyekkel kapcsolatosan, hogy lehetőség nyíljon jóvátételre;
- vizsgálják felül a titkosrendőrökre vonatkozó jogi szabályozást;
- állítsák le a megelőző figyelmeztető intézkedéseket;
- a bűnüldöző hatóságok következetes elszámoltatására van szükség a békés célú gyülekezések jogtalan megsértése miatt;
- a bűnüldöző szervek tagjai viseljék azonosító jelvényeiket minden alkalommal;
- adjanak több jogkört a Független Rendészeti Panasztestület részére.

ÉSZAK-ÍRORSZÁG ÉS A GYÜLEKEZÉSI JOG

Észak-Írország felekezeti és gazdasági megosztottsága közismert, és olyan régre nyúlik vissza, hogy ezt a konfliktust Bibó István is tárgyalta a biztonságpolitikai konfliktusok körében. Közismert a vallási szembenállás, mely röviden úgy összegezhető, hogy az írek katolikusok, az angolok és a hozzájuk csatlakozó Észak-Írország pedig protestánsok. Bibó jegyzi meg találóan, hogy az emberek rácsodálkoznak arra, hogy népek a 20. században vallásháborút folytatnak. Valójában azonban nem erről van szó, ha jobban megvizsgáljuk a dolgot, azt is láthatjuk, hogy a katolikusok szegények és munkavállalók, a protestánsok pedig gazdagok és munkaadók.³⁴ A konfliktus tehát ebben az esetben is sokrétűbb és összetettebb. A jelentés szerint körülbelül 4500 esemény történik éven-

te, amely a gyülekezési jog hatálya alá tartozik, és ebből több mint 200 aggályos. A legtöbb gyülekezést minden évben március és augusztus között tartják. Egy 1998-as észak-írországi törvény³⁵ létrehozta a Felvonulási Bizottságot, amelynek feladata a nyilvános gyűlésekkel kapcsolatos jogviták megoldásának elősegítése és a nyilvánossággal való kapcsolat-tartás. A 6. § (2) bekezdése előírja, hogy 28 nappal korábban be kell jelenteni a gyűlést, amit a különleges megbízott szintén nagyon hosszú időnek tart. A bejelentésben meg kell határozni az útvonalat, a dátumot, a résztvevők és a „támogatók” várható létszámát, a szervező nevét és címét, a részt vevő zenekarokat, illetve a szervező intézkedéseit az ellenőrzést illetően.³⁶

Egy 1987-es közrendről szóló rendelet értelmében a rendőrség előírhatja a rendezvény feltételeit, például létszámát vagy időtartamát, ha ezt szükségesnek tartja a rend fenntartása érdekében. A nyilvános felvonulásokról szóló 1998-as törvény³⁷ szerint pedig a miniszter előírhatja egy nyilvános felvonulás vagy minden nyilvános rendezvény betiltását egy bizonyos területen, ha az a rendezvény komoly zavart okozna a közrendben vagy a közösség életében, vagy aránytalanul nagy erőket igényelne a rendőrségtől a rend fenntartása. A tiltás 28 napig tarthat. Az ilyen általános jellegű tilalmak szintén aránytalanoknak tekinthetők.

A Felvonulási Bizottság, a rendőrségi ombudsman és az Észak-írországi Rendőri Szolgálat

A felvonulásokkal foglalkozó bizottság („Parades Commission”) egyedi jelenség, nem állítható, hogy minden országban létezik ilyen. Működésével nem is mindenki ért egyet. Feladata a felvonulások szabályozása, feltételeket szabhat a rendezvényekkel kapcsolatban, közvetíthet a felek között. A bizottságot többen elfogultnak tartják, derül ki a különleges megbízott jelentéséből. A bizottság jogszerűen szabhat feltételeket a rendezvények idejével, helyével vagy a felvonulás módjával kapcsolatban. Ez azonban nem változtat azon, hogy a felelősség a szervezőket terheli a gyűlésekkel kapcsolatban, ezért a szervezőknek a bejelentés alkalmával meg kell adni nevüket és címüket. A bizottság előírásait a szervezőknek teljesíteniük kell, ennek elmulasztása büntetőjogi szankciót von maga után. A szervezőknek a feladata tehát, hogy minden lehetséges lépést megtegyenek a rendezvény békés voltát illetően, ide-

értve többek között az összekötőkkel való kapcsolattartást. Azonban a szervezőnek nem kell felelősséget vállalnia mások jogellenes cselekményei miatt.

Az Észak-írországi Rendőri Szolgálat (PSNI³⁸) felelős a rend fenntartásáért. A különleges megbízott alapvetően jónak tartja az ottani gyakorlatot, és elismeri azt a felelősségteljes munkát, amit a PSNI végez. Ugyanakkor itt is felhívja a figyelmet bizonyos dolgokra, pl. a gumilövedékek használatára, melyek akár halálosak is lehetnek. Ezzel kapcsolatban a jelentésben utal az ENSZ-megbízott arra, hogy 1998-ban az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága felhívta a figyelmet, hogy el kell törölni a tömegoszlatások során a gumilövedékek alkalmazását. Különösen nagy aggodalomra ad okot az állítólagos nemi erőszak, amit a rendőri szervek követnek el a tüntetések „felügyelete” során. Létezik rendőrségi ombudsman is, aki kivizsgálja a rendőri erőszak túlzott alkalmazásával kapcsolatos ügyeket.³⁹

Az ENSZ különleges megbízottjának javaslatai

A különleges megbízott a következő javaslatokat teszi Észak-Írország vonatkozásában:

- a Felvonulások Bizottsága világosabb és érthető megállapításokat tegyen a gyülekezésekkel kapcsolatban;
- erősítsék tovább a párbeszédet a gyülekezési joggal kapcsolatban;
- állítsák le a gumilövedékek alkalmazását;
- a PSNI működésének nemcsak pártatlannak kell lenni a tüntetésekkel kapcsolatban, de annak is kell látszania.

SKÓCIA ÉS A GYÜLEKEZÉSI JOG

Az ENSZ-megbízott szerint mutatkoznak hasonlóságok a két ország felvonulási tradíciói között, bár nem a rendezvények feszültség szintje tekintetében. Évente több mint ezer, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény van Skóciában, és a legtöbbet ezek közül az Orange Order⁴⁰ tartja. A zenekarok itt is a rendezvény általános résztvevőinek tekinthetők. Itt egy 2006-os törvény szabályozza a gyülekezéseket, amely címe szerint a rendőrségről, a közrendről és a büntető igazságszolgáltatásról rendelkezik.⁴¹ A törvény 70. szakasza értelmében a ren-

dezvény megtartása előtt 28 nappal be kell jelenteni a gyűléseket; ez a rendelkezés minden felvonulásra érvényes, kivéve a temetési meneteket, és azokat, melyeket a skót miniszterek szabályoznak. Ezt a határidőt ismételten túlzónak tartja az ENSZ-megbízott, és jelentésében kifejti, hogy talán még azon rendezvények esetén sem szükséges a 28

**...a tüntetések előtt
előzetes figyelmeztetésben
résztesítették a résztvevőket...**

napos határidő, melyek első alkalommal kerülnek megrendezésre. A gyűlések többnyire itt békésen zajlanak. A rendőrség munkája, illetve a párbeszéd a szervezők és a rendőri szervek között dicséretes.

Itt is előfordult azonban az az angliai jelenség, hogy a tüntetések előtt előzetes figyelmeztetésben résztesítették a résztvevőket, hogy ne kövessenek el semmilyen törvényteleniséget. A rendőrség a tüntetők ajtaján kopogtatott, a lakásukon keresték fel őket. Megemlíti még a kiemelt felügyeletet a tüntetések alkalmával, amely a tüntetők filmezését és fényképezését jelenti jelen esetben, ami valljuk be, szintén aggasztó. Egyébként az előzetes 28 napos időszakban, mire a tüntetésre sor kerül, minden kérdéses részletnek meg kell oldódnia. A gyülekezések szabályozása tekintetében itt meg kell említenünk a *Menetek és Felvonulások Szabályozása Skóciában – Skót Helyi Hatóságok Útmutatója* című, 2006-ban kiadott szabályzót.⁴² A helyi hatóságok, amikor eldöntik, hogy tartható-e, és milyen feltételekkel egy rendezvény, figyelembe veszik a felvonulás megtartásának hatásait a közrendre, a közbiztonságra, a vagyoni kárra, a közösségi élet megzavarására, az előző felvonulások szervezőinek, résztvevőinek magatartását, és ezenkívül annak a mértékét, hogy egy felvonulás felügyelete milyen mértékben ró terhet a rendőrségre.

Egyedi gyakorlatnak tekinthető, hogy a szervezőkkel szemben a rendőrség költségigényeket támasszon a közrend biztosításáért, az esemény utáni rendrakásért, takarításért, különböző berendezések használatáért. Mindez szintén felfogható a gyülekezési jog korlátjaként a különleges megbízott jelentése szerint.⁴³ A jelentés utal arra, hogy a helyi önkormányzatoknak van mérlegelési lehetősége a költségek megtérítésének módját illetően.

Az ENSZ különleges megbízottjának javaslatai

Az ENSZ megbízottja Skóciával kapcsolatban is talált kifogásokat. Megállapításait a következőkben foglalhatjuk össze:

- módosítsák a 2006-os törvényt, mely a rendőrségről, a közrendről és a büntető igazságszolgáltatásról szól;
- változtatni szükséges a tüntetők előzetes figyelmeztetésének gyakorlatán;
- csökkentsék a bejelentési határidőt;
- a békés gyülekezés szabadságát ne vessék alá a költségfizetéssel kapcsolatos intézkedéseknek.

A TERRORIZMUS ELLENI INTÉZKEDÉSEK

Az Egyesült Államokban végrehajtott 2001. szeptember 11-i merénylet és az azt követően több országban végrehajtott terrorista cselekmények után, egyre szigorúbb intézkedések látnak napvilágot a megelőző intézkedések terén. Mindez érthető, a világ nyugalma már nem ugyanaz, mint korábban. Az Egyesült Királyságban is számos szervezetet betiltottak, de ezek nem mindegyike esetében lenne a tiltás szükséges az ENSZ-megbízott jelentése szerint, mert nem bizonyítható, hogy részt vettek volna bármilyen terrorista tevékenységben vagy szervezkedésben. Ezek az intézkedések diszkriminatívak egyes csoportokra nézve. A korlátozó-soknak mindig szükségesnek és arányosnak kell lenniük. Egyes szervezeteket az alapján diszkriminálnak a hatóságok, hogy a szervezet tagjainak vallási vagy faji alapú összetételét veszik alapul, ami alapján önmagában nem lehetne következtetéseket levonni a szervezet terrorista „hajlamát” illetően, így ezek az intézkedések mindenképpen diszkriminatívnak tekinthetők.

Megjegyezzük, hogy terrortámadásra Londonban már sor került 2005-ben, amikor robbantás történt a metróban, félelmük tehát nem alaptalan. Ebben a merényletben 700 ember megsérült, és 38 ember életét veszítette.⁴⁴ A strasbourgi bíróság előtt is szerepelt már olyan ügy, melynek tárgya az volt, hogy három fegyvertelen férfit a nyílt utcán agyonlőttek a rendőrök, mert terrorista cselekménnyel gyanúsították őket.⁴⁵

A jelentés a szakszervezeti szerveződésekre vonatkozóan is tartalmaz megállapításokat, vagyis érinti az egyesülési jog fogalmát, de jelen írás-

nak nem célja az egyesülési jog áttekintése.⁴⁶ Az ENSZ-megbízott javasolja, hogy a terrorizmusellenes intézkedések feleljenek meg a nemzetközi normáknak, és szüntessék meg a feketelistákat, hogy senki ne váljon ilyen gyakorlat áldozatává.

Összességében megállapíthatjuk, hogy bár a hazai gyülekezési törvénynek vannak hiányosságai, de a gyülekezési jog szabályozása, tekintettel az alkotmánybírósági határozatokra is, és a gyülekezések gyakorlata (egyes kirívó esetektől eltekintve) nem marad el az angol szabályozástól és gyakorlattól, épp ellenkezőleg, a hazai szabályozás „jogközpontúbb” felfogással rendelkezik.

MAGYARORSZÁG ÉS A GYÜLEKEZÉSI JOG

A gyülekezési jog elméletének összehasonlítása nem egyszerű feladat hazánkban és angolszász jogterületen, mert eltérő jellegű a szabályozás, mások az alapvető fogalmak és az országok jogi kultúrája. Gyakorlati problémák minden elemzett országban felmerülnek e joggal kapcsolatosan, de mint látható, ezek is eltérő természetűek. Magyarországnál régebbi demokrácia a többi elemzett ország, de nem szabad elfelejteni, hogy a rendszerváltás során hazánk nagyot lépett előre az emberi jogok védelmében, köztudott, hogy a jogok garantálása sok esetben meghaladta az ésszerűséget is. Óriási volt ugyanis a rendszerváltáskor az eufória, az elkötelezettség a demokratikus értékek, az emberi jogok és a jogállam iránt.

A gyülekezési jogról az Alaptörvény VIII. cikkében a következőképpen ír: (1) „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.” A gyülekezési jogról részletesebben, mint fentebb említettük, az 1989. évi III. törvény rendelkezik Magyarországon. A törvény számtalan kérdést nyitva hagy a gyülekezési jog gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban, azonban ezeket jórészt az Alkotmánybíróság határozatai és a joggyakorlat időközben megválaszolták. Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai az 55/2001. (XI. 29.) AB-határozat a 4/2007. (II. 13.) AB-határozat, a 75/2008. AB-határozat, és a 30/1992. (V. 26.) AB-határozat. A gyülekezési joggal az Európai Emberi Jogi Bíróság is foglalkozott több jogesetben, melyek közül kiemelendő a *Bukta and others v. Hungary, a Molnár Éva v. Hungary, a Patyi v. Hungary* című jogesetek. Megemlíthető még a témakörrel kapcsolatban a *Sáska kontra Magyarország és a Szerdahelyi kontra Magyarország* ügyek.

A törvény értelmében a gyülekezések engedélyhez nem, csak bejelentéshez kötöttek. A bejelentést a szervezőnek 3 nappal a tervezett gyűlés előtt kell megtenni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságon. A törvény hatálya nem terjed ki a családi eseményekre, a sport- és kulturális rendezvényekre, a választási eljárási törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre és a vallásos szertartásokra, körmenetekre. A törvény a gyülekezési jog gyakorlása elé olyan korlátokat állít, melyek egy demokratikus társadalomban szükségesek: a gyülekezés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy arra való felhívást, nem járhat mások jogainak vagy szabadságának sérelmével, nem veszélyeztetheti a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését, nem járhat a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével. Értelemszerűen a rendezvényen a résztvevők nem jelenhetnek meg fegyveresen vagy felfegyverkezve. Lehetőség van a rendezvény előzetes megtiltására a rendőrség részéről, illetve a rendezvény fel is osztható.

A szabályozás „jogközpontú” jellege

A gyülekezési jog legújabb formái és a törvény látszólagos hiányosságai új nehézségek elé állították az Alkotmánybíróságot, amely meg is válaszolta a felmerülő kérdéseket. A kérdések megválaszolása során erőteljesen e jog emberi jogi jellege és nem a korlátok kerültek előtérbe, ellentétben az angolszász szabályozással, illetve gyakorlattal. Így azt mondhatjuk, hogy a szabályozás lehetővé teszi a jogorvoslatot a gyülekezési joggal kapcsolatban, és a gyülekezési jog gyakorlása elé nem állít jogalkotó fölösleges korlátokat:

- hazánkban a gyülekezés engedélyhez nem, csak bejelentéshez kötött;
- a rendőrség döntésével szemben bírósághoz lehet fordulni;
- megengedett hazánkban is a Független Rendészeti Panasztestülethez fordulás a rendőrséggel szemben;
- ha a rendezvényt feloszlatják, a rendezvény résztvevője a felosztatástól számított tizenöt napon belül pert indíthat a felosztatás jogellenességének megállapítására;
- a szervező kimentheti magát károkozás esetén a felelősség alól;
- bárkit, külföldieket, gyermekeket is megillet e jog gyakorlása;
- az eltérő helyszínen megtartott rendezvényt a rendőrségnek nincs joga felosztatni pusztán az eltérés miatt;

– részt lehet venni kutyával, biciklivel, traktorral stb., a jogszabályok betartásával, mások veszélyeztetése nélkül.⁴⁷

– Megengedett hazánkban a spontán gyűlések tartása, melyeket nem kell feloszlatni a bejelentés hiánya miatt, amennyiben békés jellegűek, mutatott rá az Alkotmánybíróság. A gyülekezési jog nem korlátozhatatlan alapjog, az államoknak van mérlegelési szabadsága a korlátozások megállapításában, mindazonáltal a gyülekezési jogot mint alkotmányos alapjogot csak a valóban szükséges korlátozásoknak lehet alávetni.

– Hazánkban megengedettek a spontán gyűlésektől eltérő úgynevezett sürgős gyűlések is, melyeket szokás gyors gyűléseknek is nevezni. Ez utóbbiak a gyülekezést indokló események miatt csak gyorsan, rövid időn belül tarthatóak meg.

A spontán és gyors gyűlések alkotmányos védelmét a 75/2008. (V. 29.) AB-határozat alapozta meg. „...Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány⁴⁸ 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. (Ezek a sürgős gyűlések.) A gyülekezési jog kiterjed továbbá az *előzetes szervezés nélküli gyűlésekre*. (Ezek a spontán gyűlések.) 2. Az Alkotmánybíróság megállapítja... hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. §-ának alkalmazásakor a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik. Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtiltása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt...”

A spontán gyűlés tehát inkább arra utal, hogy *előzetes szervezés nem történt* ebben az esetben, vagyis nem vonatkozik rájuk a bejelentési kötelezettség. A sürgős gyűléseknél van szervezés, tehát nem spontán gyűlések:

– megengedett a flashmob vagy villámcsődület is, melyet elhatárolhatunk a sürgős és a spontán gyűlésektől.

A *spontán gyűlés, a flashmob és végül a gyorsgyűlés* közötti különbséget szemléltethetjük az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal: „A valóban *spontán gyűlések* nem előre eltervezett és megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként. Ettől némiképp eltérőek azok az olykor

művészi, máskor inkább politikai célú megmozdulások, amelyekben a résztvevők gyors információcserét (például internet, mobiltelefon) követően rövid időre (általában csak percekre) összegyűlnek, és figyelemfelkeltő, meghökkentő megjelenésükkel hívják fel a figyelmet magukra és az így megjelenített gondolatokra (*flashmob* vagy *villámcsődület*). A spontán gyűlésektől *megkülönböztethetők azok a szervezett rendezvények*, amelyeket a rendezvényre okot adó esemény miatt rendkívül rövid időn belül lehet csak megtartani, mert a rendezvény későbbi megtartása értelmetlen volna...” Érezhető, hogy a villámcsődületnek is van szervezője, vagyis nem spontán, de nincs bejelentve. Ezek is meghagyhatóak a bejelentés hiánya ellenére, amíg nem békétlenek. Hajas Barnabás szerint „az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB-határozatát követően a spontán, vagy más okból be nem jelentett demonstráció egyfajta szinonimájaként vált ismertté a fogalom, holott a *flashmob* egy olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Általában egymást nem ismerő emberek, anélkül, hogy ezt a rendőrségnek előre bejelentենék, internetes vagy mobiltelefonos felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek. Nem rendelkezik azonban kommunikációs jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény.”⁴⁹

Összességében megállapíthatjuk, hogy a gyülekezési jog szabadságjog jellege domináns a hazai szabályozásban, és bár a törvény látszólag hiányos,⁵⁰ az Alkotmánybíróság választ adott a felmerülő kérdésekre. Az angolszász szabályozás kevésbé, a gyakorlat annál inkább aggályos, a gyakorlatot a túlzott óvatosság és ellenőrzés jellemzi, pl. a tüntetők előzetes figyelmeztetése és beépült titkosrendőrök alkalmazása is előfordul.

A gyülekezések indokolatlan feloszlatása

Az Emberi Jogok Európai Bírósága, vagyis a strasbourgi bíróság már többször elmarasztalta hazánkat a gyülekezési joggal összefüggésben. A bíró-

**...a gyülekezési jog
szabadságjog jellege
domináns a hazai
szabályozásban...**

ság 2007-ben hozott ítéletében mondta ki hazánk elmarasztalását, a *Bukta Dénesné és társai* által indított ügyben (Bukta and Others v. Hungary), melyben a kérelmezők kifogásolták, hogy a Kempinski Szálloda előtt tartott spontán gyülekezésüket feloszlatták, melyet a román miniszterelnök magyarországi látogatása miatt szerveztek. A jogeset egyébként 2002 decemberében történt, a panaszosok érvelése szerint objektív okok miatt nem tudtak eleget tenni a gyülekezési törvény által előírt háromnapos előzetes bejelentési kötelezettségüknek, hiszen előző este derült ki, hogy Medgyessy Péter el kíván menni a román miniszterelnök által Románia nemzeti ünnepén, december 1-jén tartandó fogadásra.⁵¹ A rendőrség és a hazai bíróság szerint speciális körülmények között jött létre ugyan a gyülekezés egy politikai esemény apropóján, de az szolgálta legjobban a közrendet és a köznyugalmat, hogy egy éles hanghatást (robbanás hangja) követően a rendőrség feloszlatta a gyülekezést. A rövid határidő miatt a tüntetőknek nem állt módjukban tiltakozásukat előzetesen bejelenteni, ebből adódott a probléma. Ezzel az esettel kapcsolatban az a kérdés merült fel, hogy ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem követnek el, nem aránytalan korlátozása-e a gyülekezési jognak az előre be nem jelentett, ámde békés jellegű tiltakozások feloszlatása. A strasbourgi bíróság tehát aránytalannak tartotta a tüntetés feloszlátását, vagyis ezt a lépést nem ítélte szükségesnek és megfelelőnek egy demokratikus társadalomban. Meg kell jegyezni, hogy ekkoriban hazánkban még nem történt meg a spontán tüntetésekkel kapcsolatos szabályozás, illetve a velük kapcsolatos álláspont kialakítása. Az Európa Tanács keretei között egyébként a gyülekezési jogról az Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, vagyis a római egyezmény 1950. november 4-i 11. cikke rendelkezik, együtt az egyesülési joggal. A következőképpen fogalmaz a 11. cikk: „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. 2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetsbiztonság vagy a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

A másik ügy, amely a gyülekezési joggal kapcsolatban hazánkból a strasbourgi bírósághoz került, a *Molnár Éva kontra Magyarország*⁵² volt, melyben egy Erzsébet hídi tüntetésről van szó, amely még 2002 nyarán zajlott. A tüntetők támogatására csoportok gyülekeztek a Kossuth téren is, és mivel ez a csoport bejelentés nélkül jelent meg, ezt a rendezvényt a rendőrség az esti órákban feloszlatta. A kérelmező ehhez a rendezvényhez csatlakozott. A bíróság ebben az ügyben fejtette ki azt az álláspontját, hogy a bejelentés hiánya nem terjeszthető ki teljesen, vagyis a spontán szerveződések csak szükséges esetben írhatják fölül a bejelentési kötelezettséget. A strasbourgi bíróság ítélete szerint a magyar rendőrség *megfelelően járt el* 2002. július 4-én, amikor föloszlatta az Erzsébet hídi, majd pedig a Kossuth téri tüntetést, amely megbénította Budapest belvárosának közlekedését. A bíróság ítéletében hangsúlyozta, hogy a hídon illegális, előre be nem jelentett tüntetés folyt. Emellett a Kossuth téren is tüntettek. A bíróság szerint Molnár Éva és társai hosszú órákon át tüntethettek, így nem sérült a gyülekezési joguk. Strasbourg szerint az oszlatás nem volt aránytalanul erőteljes. Az Erzsébet hidat 2002. július 4-én zárták le kormányellenes tüntetők, akik a választások után a szavazatok újraszámlálását követelték, a demonstrálók később a Kossuth térre vonultak át. Megjegyzendő, hogy a rendőrség késő este oszlatta fel a tüntetést, a gyülekezők pedig már a kora délutáni óráktól gyülekeztek a Kossuth téren, így tehát kellő idő állt rendelkezésükre véleményük kifejtésére.⁵³

A gyülekezési joggal kapcsolatos strasbourgi jogeset még a 2007-es *Patyi kontra Magyarország* is, ahol a kérelmezők a miniszterelnök háza előtt kívántak tüntetni, de a hatóságok ezek megtartását rendre megtiltották. A kérelmezők a fizetésektelenné vált BAUMAG cég befektetői voltak. Az indoklás a közlekedés akadályozása volt, a strasbourgi bíróság viszont úgy látta, hogy a kis létszámú csoport nem akadályozta volna a forgalmat a szóban forgó esetben, mivel az autósoknak elegendő hely állt rendelkezésükre. Látható, hogy ezek a jogesetek több kérdést is felvetnek.⁵⁴

A *Szerdahelyi kontra Magyarország*⁵⁵ ügyben azt kell megemlíteni, hogy 2006. október 23-án Budapest rendőrfőkapitánya lezárta a Kossuth teret, és ezt az intézkedését később határozatlan időre meghosszabbította. Az intézkedés ellen pert indítottak, melynek eredményeként a Fővárosi Bíróság a döntést (a terület művelési területté nyilvánítását) hatálytalanította 2010 novemberében. Dr. Szerdahelyi Szabolcs⁵⁶ 2006 decemberében felvonulást szeretett volna szervezni a területre, de kérelmét

a rendőrség elutasította, mondván, hogy a Kossuth tér nem tartozik a mindenki által igénybe vehető terület fogalmába a rendőrségi műveleti területté nyilvánítás következtében. A strasbourgi bíróság megállapította, hogy az elutasító rendőrségi döntésnek jogalapja nem volt, mert a hazai bíróság Budapest rendőrfőkapitányának a „biztonsági műveleti területté” nyilvánító határozatait hatályon kívül helyezte. Szerdahelyi Szabolcs részére így 2400 euró kártérítés került kifizetésre.

A *Sáska kontra Magyarország* ügyben⁵⁷ nem engedélyezték a kérelmezőnek, hogy tüntetést tartson a Kossuth téren 2008-ban. A tiltás indoka kifejezetten az volt, hogy a megjelölt helyszínen és időpontban (plenáris ülés vagy bizottsági ülés alatt) az esemény alkalmas lenne arra, hogy jelentősen korlátozza a népképviselői szerv működését, illetve az oda való bejutást. A kérelmező bírósághoz fordult, amely elutasította kérelmét. A strasbourgi bíróság 2012-ben meghozott ítéletében kifejtette, hogy a szóban forgó napon az Országgyűlés épp nem ülésezett, az épületben konferenciát tartottak, és a soron következő napokban sem lehetett a rendezvényt megtartani, holott akkor sem folyt érdemi tevékenység, így a korlátozás aránytalannak minősült. Vagyis a strasbourgi bíróság ismét megállapította az Egyezmény sérelmét.

Javaslatok a hazai szabályozással és gyakorlattal kapcsolatban

Az ombudsman hazánkban (másképpen fogalmazva, jelenleg alapvető jogok biztosa) 2008 óta több száz gyülekezést vizsgált meg.⁵⁸ Jelentős előrelépést tapasztalt ennek során a rendőrség gyakorlatát illetően, úgy véli, „alapjogbarát” mentalitás kezd kialakulni. A jogalkotásban vannak ugyan megoldandó kérdések, de a *jogalkalmazás terén előrelépés észlelhető*. Egy belügyminiszteri rendelet 1990 óta változatlan formában rögzíti⁵⁹ a bejelentések elbírálásának szabályait, és ezek felülvizsgálata évek óta húzódik. A jogalkalmazási gyakorlat ellentmondásos volt ugyanakkor a közlekedés rendjének zavartalansága tekintetében, mert ugyanazon forgalmi adatok alapján hol megengedett, hol pedig tiltott volt a gyülekezések megtartása.

Magyarországon is van lehetőség a gyülekezések előzetes ellenőrzésére, amennyiben a rendbiztos felveheti a kapcsolatot a szervezőkkel, és tájékozódhat afelől, hogy megtettek-e mindent a rend fenntartása érdekében. A szabályozás értelmében a vezető hatáskörébe tartozik a rendőrség rendezvényen jelen lévő képviselőjének (rendbiztos) és a

biztosítás parancsnokának kijelölése, a vezető döntése alapján a két feladatkört egy személy is elláthatja. Rendbiztost kell kijelölni minden olyan esetben, amikor a szervezők a rend fenntartásához a rendőrség közreműködését kérték. A szabályokat tartalmazó belügyminiszteri rendelet helyett felmerült nemrégiben az új szabályozás gondolata, azonban az elkészült tervezet sok kritikát kapott.

Az ombudsman 2012-ben felkérte a belügyminisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálják meg az önkormányzatok közterület-használattal kapcsolatos hatásköreit, mert többször alakult ki bizonytalanság az évek folyamán, hogy ugyanazon terület különféle minősítésétől függően a rendőrségnek milyen jogosítványai vannak a közrend és a gyülekezési jog gyakorlásának biztosításában.

JEGYZETEK

- ¹ Felhasználtam a cikk megírásához a következő jelentést: *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai*. Human Rights Council Twenty-third session Agenda item 3, United Nations, General Assembly, 17 June 2013.
- ² www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39-Add1_en.pdf (Letöltés: 2013. augusztus)
- ³ www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx; www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/AnnualReports.aspx (Letöltés: 2013. augusztus)
- ⁴ *The Human Rights Act 1998*. www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents (Letöltés: 2013. november 25.)
- ⁵ A bejelentésnek, hasonlóan a magyar szabályozáshoz, meg kell jelölnie a dátumot, amikor tartani szeretnék a rendezvényt, azt, hogy pontosan mikor kezdődik, a tervezett útvonalat, a szervező vagy szervezők nevét és a címét.
- ⁶ *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*. www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted (Letöltés: 2013. november 25.)
- ⁷ A létszámot 2 főre csökkentette a 2003-as Anti-Social Behaviour Act: In section 16 of the Public Order Act 1986 (c. 64) (which defines “public assembly” for the purposes of the power in section 14 of that Act to impose conditions on public assemblies), in the definition of “public assembly” for “20” substitute “2”.
- ⁸ 1989. évi III. törvény.

- ⁹ *Public Order Act*. 13. §; Kádár András Kristóf–M. Tóth Balázs: *A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai*. Fundamentum, 2007/1. www.fundamentum.hu/sites/default/files/07-1-04.pdf (Letöltés: 2013. december 4.)
- ¹⁰ 1989. évi III. tv. 8. § (1) bek.
- ¹¹ Kádár–M. Tóth, i. m.
- ¹² A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.
- ¹³ Megjegyezzük, hogy újabban a gyülekezési jog egyik megjelenési formája, az ún. bohóchseregek is angol eredetű jelenség, ebben az esetben bohócruhába öltözött tüntetőkre kell gondolnunk, de nem csupán polgárpukkasztási céllal, hanem saját ideológiai háttérrel rendelkezik ez a mozgalom. Egy globalizáció- és kapitalizmusellenes szerveződés, amely a világ több országában már aktívan jelen van, és a G8-csúcs kapcsán került a figyelem középpontjába. Hazánkban is feltűntek már több ízben, de szervezett, állandósult mozgalomról Magyarországon még nem beszélhetünk.
- ¹⁴ *Promotion and protection of all human rights*, i. m.
- ¹⁵ A világ 19 legnagyobb gazdaságát és az Európai Uniót jelentő szervezet.
- ¹⁶ http://index.hu/kulfold/2009/04/17/belso_verzes_vegzett_a_ferfival_akit_a_g20-tuntetesen_bantalmaztak/ (Letöltés: 2013. november 12.)
- ¹⁷ www.origo.hu/nagyvilag/20110110-mark-stone-kennedy-a-brit-klimaharcosok-koze-beepult-rendor.html (Letöltés: 2013. november 12.)
- ¹⁸ www.theguardian.com/uk/2011/jan/19/undercover-policeman-married-activist-spy (Letöltés: 2013. november 12.)
- ¹⁹ http://erdely.ma/mozaik.php?id=90453&cim=25_meghokkento_adat_vilmos_es_kate_eskuvoje_szamokban
- ²⁰ *Terrorism Act 2000*. www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents (Letöltés: 2013. november 25.)
- ²¹ http://hvg.hu/vilag/20101210_karoly_herceg_london_zavargas (Letöltés: 2013. november 12.)
- ²² Egy másik zavargás kapcsán páncélozott katonai jármű gázolt halálra egy békés járókelőt, aki részt sem vett a tüntetésben, ez a *McShane v. United Kingdom* ügy; ez az eset elmarasztalással végződött, igaz, azért, mert az ügy alapos kivizsgálása elmaradt.
- ²³ http://kitekinto.hu/europa/2011/09/05/dale_farm_lejart_a_hatarid_a_romaknak_menniuk_kell/ (Letöltés: 2013. november 12.)
- ²⁴ Uo.
- ²⁵ A tömegoszlatásról írtakhoz felhasználtam a következő cikket: Kádár–M. Tóth, i. m.
- ²⁶ www.legislation.gov.uk/ukpga/1977/45 (Letöltés: 2013. december 4.)

- ²⁷ Kádár–M. Tóth, i. m.
- ²⁸ Rtv. 1994. évi XXXIV. tv. 42. § (1)–(6) bek.
- ²⁹ 1994. évi XXXIV. tv.
- ³⁰ Kádár–M. Tóth, i. m.
- ³¹ M. Tóth Balázs: *Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben*. PhD-értekezés, Miskolc, 2011. http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_12924_section_5003.pdf M. (Letöltés: 2014. január 15.)
- ³² Independent Police Complaints Commission. www.ipcc.gov.uk/
- ³³ Megjegyezzük, hogy ennek megfelelő szervezet hazánkban is létezik, ez a Független Rendészeti Panasztestület. A szervezet 2008. év eleje óta működik. www.panasztestulet.hu/index.php?link=hu_kezdolap.htm
- ³⁴ Bibó István: *Észak-Írország kérdése*. In: Bibó István összegyűjtött munkái, IV. kötet. Szerk. Tóth János, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern, 1984.
- ³⁵ *Northern Ireland Act 1998*. www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/contents (Letöltés: 2013. november 25.)
- ³⁶ Hasonlóan rendelkezik a hazai jogszabály is, az 1989. évi III. törvény, melynek értelmében be kell jelenteni az időt, a várható létszámot, a gyülekezés célját és a helyet, útvonalat.
- ³⁷ *Public Processions (Northern Ireland) Act 1998*. www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/2/contents (Letöltés: 2013. december 4.)
- ³⁸ Police Service of Northern Ireland.
- ³⁹ The Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland.
- ⁴⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Orange_Order (Letöltés: 2013. november 20.) Az Orange Order egy 1976-ban alapított protestáns szervezet, habár Észak-Írországban alapították, jelentős a skóciai jelenléte, illetve megjelent az USA-ban és Angliában is.
- ⁴¹ Police, Public Order and Criminal Justice (Scotland) Act 2006.
- ⁴² *Review of Marches and Parades in Scotland. Guidance for Scottish Local Authorities*. December 2006. www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/159457/0043394.pdf
- ⁴³ Promotion and protection of all human rights, i. m.
- ⁴⁴ www.origo.hu/nagyvilag/20050707robbanas.html (Letöltés: 2014. január 19.) A merénylőkkel együtt 56 fő hunyt el.
- ⁴⁵ McCarr v. the United Kingdom, 4 May 2001.
- ⁴⁶ A szakszervezetekkel kapcsolatosan is vannak aggályok, nevezetesen az a különleges megbízott szerint, hogy előfordulnak foglalkoztatásmegtagadások szakszervezeti tagság okán. Olyan feketelistákról is tudomás van, melyek azon munkavállalók adatait tartalmazzák, akik szakszervezeti szerveződésben vesznek részt, és emiatt a későbbiekben hátrányosan kezelik majd őket.

- ⁴⁷ <http://tasz.hu/gyulekezesi-jog/gyulekezesi-jogi-1x1> (Letöltés: 2013. december 13.)
- ⁴⁸ Az utalás az 1949. évi XX. törvényre vonatkozik még, vagyis a korábbi Alkotmányra.
- ⁴⁹ Hajjas Barnabás: *Csak a „kivett” a kivétel? Megjegyzések a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez.* Iustum Aequum Salutare, 2010/4. http://epa.oszk.hu/02400/02445/00019/pdf/EPA02445_ias_2010_4_257-276.pdf (Letöltés: 2013. december 13.)
- ⁵⁰ Alkotmányossági szempontból nem feltétlenül szükséges, hogy a törvényhozó kifejezetten ismerje el a spontán és gyors gyűlések szabadságát, mert azokra törvényi tilalom, illetve speciális korlátozás hiányában lehetőség van. Ezért a gyülekezési szabadság érvényesüléséhez szükséges törvényi garanciák nem hiányoznak. 75/2008. AB-határozat.
- ⁵¹ A tüntetők úgy gondolták, a magyar miniszterelnök megünnepeli Erdély elvesztését, ugyanis 1918. december elsején Gyulafehérváron mondták ki Erdély egyesülését Romániával.
- ⁵² [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-88775#{"itemid":\["001-88775"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-88775#{) (Letöltés: 2014. január 19.)
- ⁵³ <http://propeller.hu/itthon/197315-strasbourg-szerint-jogszeruen-oszlattak-2002-ben-a-rendorok-az-erzsebet-hidon> (Letöltés: 2014. január 15.)
- ⁵⁴ A korábbi években felmerülő problémák voltak hazánkban a gumilövedék alkalmazhatósága, a művelési terület fogalmának használata, a spontán gyülekezések és a gyors gyűlések problematikája, a rendőrök azonosíthatósága, valamint az ellentüntetőkhez való hozzáállás. Ezeket korábbi cikkemben tárgyaltam. Bódi Stefánia: *A gyülekezési jog hazai szabályozásának története és dilemmái.* Magyar Jog, 58. évf., 9., 2011. szeptember.
- ⁵⁵ *Tájékoztató az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtásáról és a Kormányképviselő tevékenységéről 2012-ben.* Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. <http://gaudi.jobbik.hu/sites/default/files/Parlament%C3%ADj%C2%ACkoztat%C2%A6%20EJEB%20+%C2%A1t%C2%ACletek%202012.pdf> (Letöltés: 2014. január 16.)
- ⁵⁶ A Deport '56 elnöke. 56-os Deportálások Tényfeltáró Bizottsága.
- ⁵⁷ A Sáska-ügy bemutatásához felhasználtam a következő tartalmat: Tájékoztató az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek..., i. m.
- ⁵⁸ www.ajbh.hu/web/mobil/kezdolap/-/content/10180/38/a-gyulekezesi-jogot-erinto-ombudsmani-javaslatokrol;jsessionid=781C1F7CB25456E65FC8E626B4C11715 (Letöltés: 2014. január 8.)
- ⁵⁹ 15/1990. (V. 14.) BM-rendelet a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról; a rendelet módosításának szükségessége és ötlete nemrégiben felmerült.