



A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet

ÚTMUTATÓJA

a békétlenné váló rendezvények feloszlatásáról

2012. december 05.

Bevezetés

A békés gyülekezéshez való jog a véleménynyilvánítás, a különvélemény kinyilvánításának kollektív formája, ami a demokratikus közéletben való részvételnek, és magának a demokratikus közéletnek is az egyik legfontosabb biztosítója. A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) szerint a gyülekezéshez való jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják és a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozhatják. A békés gyülekezéshez való jog korlátozása csak szűk körben megengedett: a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. (Gytv. 2. §)

A Gytv. preambuluma a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára utal, amelynek 21. cikke úgy fogalmaz, hogy a békés gyülekezés jogának gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölcös vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikke szerint pedig a békés célú gyülekezés szabadságához való jog gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.

Az alábbiakban arról lesz szó, hogy miben is állnak ezek a korlátok. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy milyen feltételek mellett indokolt egy tüntetést békétlennek ítélni, és emiatt feloszlatni. Nemcsak a békés tüntetés legitím korlátait akarjuk tisztázni, hiszen azokat felsorolja a gyülekezési jogi törvény, és azok összhangban vannak az emberi jogi sztenderdekkel. Azokat a gyakorlati körülményeket igyekszünk minél pontosabban körülírni, amelyek észlelésekor a rendőrségnek kötelezettsége feloszlatni a békétlen rendezvényt. Hangsúlyozzuk, hogy a jogi helyzeteket és az abból fakadó felelősségi és kötelezettségi viszonyokat tisztázzuk, a tömegoszlatás technikai oldalával ez a szöveg nem foglalkozik.*

* A Vélemény megírásában közreműködött Hegyi Szabolcs, Simon Éva és Szigeti Tamás.

A magyar gyülekezési jogi szabályozás csak bejelentési kötelezettséget ír elő a rendezvények tartásához. **Előzetes megtiltásra** csak két szigorú tiltási okot ismer:

- ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy
- ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható,

a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja (Gytv. 8. § (1) bekezdés).

A törvény az **osztatási okokat** is tartalmazza: ha a gyülekezési jog gyakorlása

- bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, valamint
- mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, vagy
- a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá
- ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak,

akkor a rendőrség a rendezvényt felosztatja. (Gytv. 14. § (1) bekezdés)

Csakhogy a törvény rendőrségi alkalmazásának gyakorlata az egzakt taxáció ellenére sem megnyugtató. Magyarországon az utóbbi években gyakran került sor olyan demonstrációkra, elsősorban vidéki falvakban, amelyek jogsértőek, alkalmasint erőszakba csaptak át, vagy csak a rendőrség jelenléte miatt nem csaptak át erőszakba. Arra is láttunk példát a közelmúltban Devecseren (2012. augusztus 5.), hogy a tüntetés nyilvánvalóan békétlenné válása a rendőrség szeme láttára zajlott le.* Ezen a rendezvényen az erőszaknak nemcsak a veszélye állt fenn, nemcsak jogok és szabadságok sérültek, hanem az erőszak konkrétan be is következett. [Érthetetlennek tartjuk](#), hogy a rendőrség miért nem oszlatta fel a tömeget. A [hivatalos válasz](#) szerint azért, mert a Devecserben megtartott demonstráció nem vesztette el békés jellegét, a rendezvény résztvevői közül csak néhányan követtek el bűncselekményt, de ez nem a tömeg meghatározó részéhez köthető, így nem állt fenn a gyülekezés felosztatási oka. A rendőrség álláspontunk szerint figyelmen kívül hagyta a Gytv-ben előírt kötelezettségeit.

Más esetekben pedig a rendőrség a Gytv-n kívüli eszközöket is felhasznál a gyülekezési jog korlátozására. Ilyen például a **terület lezárása**, avagy „műveleti területté minősítés” (lásd a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban Szolgálati szabályzat) 14. §-át), ami elvileg arra szolgál, hogy a rendőrség a közbiztonsági feladatait hatékonyan el tudja látni, és csak az arányosság követelményének megfelelően alkalmazható. Ám az utóbbi

* Az alábbi linken elérhető egy nyilvános felvétel a rendezvényről:

http://www.youtube.com/watch?v=3akDfwyf_O4

években, 2006-tól mind gyakrabban vált a rendőrség kezében a békés tüntetések tartásának megakadályozását szolgáló eszközzé. A közelmúltban Csókakőn próbálta a rendőrség erre hivatkozva megakadályozni a szélsőjobboldali tüntetők vonulását, korábban pedig a budapesti Cinege utcából szorította ki ugyanígy a miniszterelnök házánaál tüntetni vágyókat. A közterület műveleti területté minősítése, amennyiben nincs legitim célja, vagy aránytalan jogkorlátozást valósít meg, [jogellenes](#).

A gyülekezési jogi szabályok betartása és betartatása mellett gyakran merül fel egy másik igény is. Többek által hangoztatott vélemény, hogy a devecserihez hasonló esetek nem fordulnának elő, ha a magyar hatóságok erélyesebben lépnének fel a vonulásokat szervező szervezetekkel szemben. Az ilyen eseteket meg kellene előzni: ahogyan a Magyar Gárdát, úgy az utódszervezeteit is a bíróságnak kellene feloszlatnia. Ez az igény a szabad **egyesüléshez való jog** felől közelíti meg a kérdést, amennyiben a békétlenné váló tüntetéseket szervező, vagy azokon rendszeresen részt vevő egyesületek, csoportok elleni ügyészségi perlést sürgeti. Ám ennek a megközelítésnek **korlátai** vannak:

- a) A jogellenesen működő egyesületek feloszlatására vonatkozó igény szémszögéből nem kezelhetők azok a szervezetek, amelyek informálisan, nem egyesületi formában szerveződnek, és vesznek részt tüntetéseken (pl. Betyársereg).
- b) A tapasztalat az, hogy az egyesület feloszlatása nem oldja meg a problémát, hiszen a feloszlatott szervezet pillanatokon belül újra meg tud alakulni más néven (pl. Új Magyar Garda). Az egyesület feloszlatásának eljárása, helyesen, jóval aprólékosabb, mint a bejegyzési eljárás, így a feloszlatás jogerős kimondásáig az egyesület legálisan működik.
- c) Végül, az egyesület feloszlatásának jogalapja nem más, mint a működés jogellenessége. A működés jogellenessége pedig többek között abban mutatkozhat meg, hogy az egyesület rendszeresen szervezője vagy résztvevője olyan tüntetéseknél, amelyek békétlenné válnak, és/vagy az egyesület nem tesz meg mindent annak érdekében, hogy a békétlenné válást elkerülje. Ahhoz, hogy a bíróság meg tudja ítélni azt a kérdést, hogy egy egyesület működése olyan súlyos törvényteleniséget valósít-e meg, ami indokolja a feloszlatását, először azt kell megállapítania, hogy azok a demonstrációk, amelyeken a szóban forgó egyesület részt vesz, szervez, mitől válnak békétlenné (lásd a Magyar Gárdát feloszlató 2009. július 2-i jogerős ítéletet [[Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.738/2009/7.](#)] és a felülvizsgálati határozatot [[Legfelsőbb Bíróság Kfv.X.37.783/2009/6.](#)]).

Ebben az útmutatóban tehát nem a törvénytelenül működő egyesület feloszlatásának kérdésével, hanem egy másik problémával foglalkozunk: azzal, hogy egy rendezvény mikor veszíti el békés jellegét, és mikor kell azt feloszlatni.

A békétlen rendezvény felosztatása

A Gytv. 14. § (1) bekezdés szerint tehát a rendezvényt akkor kell felosztatni, ha

- a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg,
- vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével jár,
- vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg,
- továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak.

Útmutatónkban ezen okokat vesszük sorra. A gyülekezés békétlenné válásának megelőzése elsősorban a szervező feladata: a rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik. A rendőrség a szervező kérésére működik közre a rend biztosításában. Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a gyülekezés törvényességét veszélyezteti, és a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt felosztatni (Gytv. 11-12. §). Ebben természetesen ismét csak kérheti a rendőrség közreműködését. Ám ha a rendezvényen bűncselekmény, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás valósul meg, vagy a tüntetés mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, akkor a rendőrségnek a szervező kérése hiányában is kötelessége a rendezvényt felosztatni. Ráadásul a Btk. 271/A. § (3) bekezdése rendbontás büntettének, azaz bűncselekmény megvalósításának minősíti azt az esetet, amikor a nyilvános rendezvény szervezőjének vagy rendezőjének a rend fenntartása érdekében tett jogszerű intézkedésével szemben a résztvevők csoportosan, erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenállást tanúsítanak. Ebben az esetben a rendőrségnek a szervező kérésének hiányában is fel kell lépnie. Rendzavarás szabálysértését követi el már az is, aki nem tesz eleget a rendező vagy a rendőrség biztonságra vonatkozó felhívásának, (a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban Szabs.tv.) 169.§ (2) bekezdés b) pont).

A törvény tehát a gyülekezés békés jellegének megőrzésében **a szervezőt és a rendőrséget egyaránt felelőssé teszi**. Békétlenné váló tüntetések esetén a szervezőé az elsődleges felelősség a rend fenntartásáért, ezen belül pedig azért, hogy a résztvevők ne jelenjenek meg fegyveresen vagy felfegyverkezve. De értelemszerűen a rendőrséget mind gyakorlatilag, mind jogilag fokozott felelősség terheli a bűncselekmények megelőzésében, a közbiztonság és a közrend védelmében. Ezért mond ki a törvény 14. §-a kötelező osztatási okokat. (A fegyveres és a felfegyverkezett megjelenésről lásd alább.)

A **tömegosztatásra** a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 52. §-a vonatkozik (a továbbiakban BM-rendelet). „A tömegosztatás a jogellenesen összegyűlt, valamint jogszerűen összegyűlt, de jogellenes magatartást tanúsító tömegnek a helyszín elhagyására, fizikai egységének megbontására irányuló – a tömeg egészére vagy annak jelentős részére kiható – rendőri intézkedések

összessége”, melyek elrendelésére a rendet biztosító rendőri egység parancsnoka jogosult. Mind a Gytv., mind a BM-rendelet előírja azt, hogy az oszlatást figyelmeztetésnek kell megelőznie, és a rendelet határozza meg azt is, hogy az oszlatás során milyen célból milyen eszközök vehetők igénybe. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a békés gyülekezés alkotmányos alapjog, ezért a békétlenné váló tüntetések felosztatására csak a legvégső esetben kerülhet sor, a békés jelleg helyreállítása érdekében a szervezőnek és a rendőrségnek **arányosan** kell megválasztania az eszközöket.

A rendezvény békétlenségének, avagy az oszlatási okok fennállásának megítélésében különös jelentősége van annak a körülménynek, hogy a tüntetést a rendőrség biztosítja-e, s ha igen, mekkora erővel. A békés jelleg megítélése szempontjából ugyanis nem lehet releváns az, hogy hány rendőr van a helyszínen: a békés jelleg nem függhet attól, hogy a leghengerlő rendőri jelenlét akadályozza meg az erőszak elszabadulását. „Önmagában az erőszak tényleges hiányából a nagyszámú rendőri jelenlét mellett az erőszak veszélyének hiányára következtetni nem lehet.” (Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.738/2009/7.) *Békétlennék tekintendő tehát az a tüntetés is, ahol csak a rendőrség jelenléte akadályozza meg a bűncselekmény elkövetését.* A rendőrségnek tehát az oszlatási okok megállapításakor nem azt kell először megállapítania, hogy az adott rendőri jelenlét mellett békés-e még a tüntetés, hanem azt, hogy rendőri jelenlét nélkül, attól függetlenül békés lenne-e.

Mások jogainak és szabadságának sérelme

A gyülekezési jog alapvető fontosságú politikai szabadságjog. Annak gyakorlása nem tehető függővé attól, hogy a szervező, vagy a demonstrálni kívánók nem tettek eleget a formális bejelentési kötelezettségnek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága egy 2004-es Magyarország elleni ügyben kimondta, hogy „speciális körülmények között, amikor valamely politikai esemény demonstráció formáját öltő közvetlen válaszlépést tehet indokolttá, a politikai eseményt követő békés demonstráció feloszlátása pusztán a szükséges előzetes bejelentés hiánya miatt, ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a békés célú gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti,” ami sérti az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezménynek a békés gyülekezés szabadságához való jogot kimondó 11. cikkét. (*Bukta és mások kontra Magyarország ügy*, 25691/04 sz. kérelem, ítélet, 2007. július 17., 36. pont) Ugyanilyen tartalmú döntést hozott az Alkotmánybíróság 2008-ban a Gytv. 14. §-ának alkotmányossági vizsgálatakor: „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.” 75/2008. (V. 29.) AB határozat. (Lásd még Szabs.tv. 189. § (4) és (5) bekezdését.)

Hasonlóképpen, nem tehető függővé a gyülekezési jog gyakorlása attól sem, hogy a tüntetéssel szembesülő, nem-résztvevő polgárok nem értenek egyet a résztvevőkkel, vagy kifejezetten sértik őket az elhangzottak. Ezt az elvet mondja ki a Gytv 2. § (2) bekezdése: *a rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.* Emiatt még abban az esetben sincs oka a rendőrségnek a gyülekezési jog ilyenkor korlátjára hivatkozva korlátozni a tüntetést, ha annak útvonalában laknak olyanok, akik vélhetően nem értenek majd egyet a tüntetés üzenetével, vagy megbotránkoznak miatta. Nem az érintett lakók véleményétől függ, hogy egy tüntetés jogszerűen megtartható-e.

Más a helyzet azonban akkor, **ha a rendezvény bűncselekményt valósít meg.** A véleménynyilvánítás szabadságának legerősebb jogi korlátja a közösség elleni izgatás (uszítás) és a közösség tagja elleni erőszak büntetőjogi tilalma (Btk. 269. és 174/B. §). Továbbá más a helyzet akkor is, ha a rendezvény bűncselekményt ugyan nem valósít meg, de **mások jogainak és szabadságának sérelmével jár.** Megítélésünk szerint ez akkor fordul elő, amikor egy rendezvény (a) kifejezetten a lakosságnak egy azonosítható csoportját célozza; és (b) a célba vett csoportot (illetve bárki más hallgatót) arra kényszeríti, hogy az őt gyalázó üzenetet lakóhelyén végighallgassa.

A. A gyülekezés akkor járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, ha például a lakosság egyes csoportjainak megfélemlítésére irányul az üzenete. A lakosság egyes csoportjai tekintetében a Gytv. nem ad eligazítást, így érdemes a Btk-hoz fordulni. Az uszítás és a közösség tagja elleni erőszak ugyanis valamely nemzeti,

etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen követhető el. Ezekben az esetekben az kell a tényállás megvalósulásához, hogy azt a sértettel szemben az ő csoportjához való tartozása vagy vélt tartozása miatt kövessék el.

Álláspontunk szerint a gyülekezési jog korlátozását (a rendezvény feloszlását) nem lehet kiterjeszteni olyan széles körre, hogy abba a lakosság *bármely* csoportja beletartozzon. Nem véletlen, hogy az uszítás (Btk. 269. §) és a gyűlölet-bűncselekmények (pl. Btk. 174/B. §) sértetti köre jóval szűkebb, mint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény által meghatározott védett tulajdonságokkal rendelkező személyek csoportjai. A gyűlölet-bűncselekmények speciális kriminalizálásának az az alapja, hogy **a társadalom sérülékenyebb csoportjainak tagjait jobban védje a jog, mint másokat.** A hatályos Btk. magyarázata szerint „[a] bűncselekmény jogi tárgya tágabb értelemben az emberi szabadság és méltóság, szűkebb értelemben a meghatározott csoportjához való tartozás joga és az ezen alapuló különbözőségek tiszteletben tartása.” A 2013-ban hatályba lépő új büntető törvénykönyv pedig ugyan fenntartja azt, hogy a lakosság egyes csoportjai ellen is elkövethető legyen gyűlölet-bűncselekmény, ám pontosítja is a sértetti kör meghatározását („így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt” – 2012. évi C. törvény 216. §). Ez azt a jogalkotói döntést tükrözi, hogy e bűncselekmény kriminalizálása valóban a kiszolgáltatott helyzetben levő, társadalmilag azonosítható csoport tagjait védje. A gyülekezési jognak és a véleménynyilvánításnak tehát nem lehet a korlátja önmagában az, hogy a közösen kialakított vélemény egy csoportról szól.

B. Azonban a védett csoport ellen irányuló vélemény kifejezése sem jelenti önmagában azt, hogy a rendezvény jogsértő volna. A jogsértéshez szükség van arra is, hogy a rendezvény a célba vett csoport vélt vagy valós tagját kényszerítse arra, hogy az ellene irányuló üzenetet végighallgassa. Ez az ún. „foglyul ejtett közönség” esete. **A foglyul ejtett közönség tilalma** azt jelenti, hogy senki nem kényszeríthető egy vélemény végighallgatására, különösen nem az őt gyalázó, megfélemlítő üzenetekhez való asszisztálásra. Erre nem terjed ki sem a szólás szabadságához, sem a békés gyülekezéshez való jog. A magyar jogban e tétel először az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményben merült fel. Eszerint foglyul ejtett közönség akkor jön létre, ha „a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok ne tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását”. A foglyul ejtett közönségről tett megállapításokat egyik alkotmánybíró sem vitatta, és később többségi állásponttá vált. „A véleménynyilvánítás szabadsága nem foglalja magában a jogot arra, hogy mások a kinyilvánított vagy kifejezett véleményt egyáltalán meghallgassák, vagy másképpen tudomást vegyenek róla; sőt a „fogoly közönség” („captive audience”) esetén – amikor a közönség nem térhet ki egy véleménynyilvánítás elől – igazolható a véleménynyilvánítás korlátozása is.” (75/2008. (V. 29.) AB határozat) Egyes személyek alkotmányos jogát sérti az, „ha

az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől.” (95/2008. (VII. 3.) AB határozat) Ezek szellemében jelentette ki a Magyar Gárdát feloszlató bíróság is, hogy „a per tárgyává tett rendezvények alkalmával erőszakos cselekményekre ténylegesen nem került sor, de [...] a valamennyi helyszínen nyilvánvalóan jelenlevő ún. foglyul ejtett közönségre is figyelemmel az erőszak közvetlen, egyéni jogok sérelmével is fenyegető veszélye fennállt.” (Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.738/2009/7.)

Az alkotmánybírósági és bírósági határozatok tehát egyértelművé teszik, hogy a magyar jog szerint akár egyetlen személy kényszerítése arra, hogy a neki nem tetsző üzenetet végighallgassa, különösen akkor, ha az üzenet ellene (kirekesztésére, gyűlöletére) irányul, megengedhetetlen, alkotmányos jogokat sért. (Ugyanakkor ebből nem következik az, hogy a tüntetés által célba vett *akármelyik* személynek vétő-joga lenne egy tüntetés helyének megválasztása tekintetében. Példának okáért egy közszereplő politikus (egy miniszterelnök) a számára nem tetsző üzenetek okán még a lakóhelyén sem válik foglyul ejtett közönséggé.)

Összefoglalva: egy demokratikus, plurális társadalomban senkinek sincs joga a neki nem tetsző véleményektől való elzárkózásra. Egy gyülekezéshez csatlakozás, vagy az attól való távolmaradás a gyülekezési szabadság része. Viszont a gyülekezések fogalmi eleme, hogy azok nyilvánosak, a köz által mindenki számára nyitva álló kollektív véleménynyilvánítások, így az ott lakóknak mindenképpen járhat egy tüntetés kellemetlenségekkel (lakóhely nehezebb megközelíthetősége, nem tetsző vélemény megismerése). A gyülekezési jognak a Gytv.-ben is szereplő korlátja („mások joga és szabadsága”) nem a kellemetlenségektől, hanem többek közt a megfélemlítő beszéd végighallgatására való *kényszerítéstől* véd.

Mindez egy lokálisan elszigetelt településrészen, amelynek lakói között nagy számban vannak a tüntetés tematikája által célba vett személyek, nagyobb valószínűséggel valósulhat meg, mint egy forgalmas nagyvárosban. A devecserihez hasonló tüntetések mások szabadságának korlátozását valósíthatják meg: magánemberek (vélt vagy valós) etnikai hovatartozásuk miatt kénytelenek voltak lakóhelyükön végighallgatni az őket gyalázó üzenetet. Ott még csak nem is arról volt szó, hogy a rendezvény résztvevői békésen elvonultak volna az utcán, hanem arról, hogy leálltak egy ház előtt, kényszerítve az ott lakókat a kirekesztő és támadó ordítozás végighallgatására.

A gyülekezés békétlenné válása

Az alábbiakban a jogszerűen bejelentett, rendszerint szónoklatokat és felvonulást is magukba foglaló demonstrációkat tekintjük mintának. Mivel a 2012. augusztus 5-én Devecseren lezajlott tüntetés a legutóbbi és a legjobban dokumentált példa, mi is elsősorban arra hagyatkozunk. Célunk annak feltárása, hogy a magyar jog szerint a tüntetés során, annak különböző fázisaiban milyen jogsértések fordulhatnak elő, és azok milyen módokon előzhetőek meg, illetve milyen jogkövetkezményük lehet.

A tüntetés békétlenné válását az alábbi szakaszokra bontva elemezzük:

1. **bejelentés és egyeztetés**
2. **csatlakozás a tüntetéshez**
3. **beszéd**
4. **vonulás**
5. **a tüntetés vége, elvonulás.**

1. A tüntetés bejelentésétől a tüntetésen való gyülekezésig

A. A bejelentett gyülekezés előzetes megtiltására szűk körben, a törvényi korlátok alkalmazása mellett lehet jogszerű. A Gytv. 8. §-a alapján csak akkor, ha az a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy a ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Az első ok jelentősége elhanyagolható, viszont az utóbbit, mármint azt, hogy a „közlekedés más útvonalon nem biztosítható”, a magyar rendőrség sajnos túl gyakran alkalmazza tiltási okként jogellenes módon, visszaélve a mérlegelési jogával. Ez a tiltási ok azonban nem kezelhető egy közlekedés-biztonsági szempontként: a tiltási ok nem azon alapul, hogy a közlekedőket ne éri kellemetlenségek. A rendőrségnek nem a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek és a gyülekezési szabadsághoz fűződő jog közt kell mérlegelnie, mert azt már megtette helyette a jogalkotó, amikor csak a közlekedés ellehetetlenülését jelölte meg tiltási okként. (Lásd a Fővárosi Bíróság [27.Kpk.45.188/2011/4.](#) és a Fővárosi Törvényszék [27.Kpk.45.385/2012/2.](#) számú végzéseit.) A békés gyülekezéshez való jog alapvető szabadságjog, aminek a korlátozása csak a szükséges szintet meg nem haladó mértékig jogszerű.

Egy sűrű úthálózáttal és alternatív útvonalakkal, esetleg többféle tömegközlekedési eszközzel rendelkező nagy forgalmú városban, valamint egy kevésbé fejlett úthálózáttal, ugyanakkor kisebb forgalommal bíró faluban egyaránt az a funkciója ennek a tiltási oknak, hogy a bejelentett tüntetés ne járjon a *közlekedés ellehetetlenítésével*. Nagyvárosban, különösen a fővárosban, a közlekedés ellehetetlenülése csak extrém esetben valósulhat meg (pl. párhuzamos hídlezárások). De jellemzően falvakban vagy kis lélekszámú városokban való vonulások esetén sem áll módjában a rendőrségnek a tüntetést megtiltatni a közlekedés más

útvonalon biztosíthatóságának hiányában. Így például ha a szélsőjobboldali tüntetők a város közepén, a templom előtt gyülekeztek, amint ahogyan Devecseren tették, arra *semelyik* előzetes tiltási ok nem vonatkozik.

B. A devecseri demonstráció és a hasonló szélsőjobboldali tüntetések visszatérő eleme a helyi „*cigánysorra*” vonulás. A romák által sűrűn lakott falurészek több településen megtalálhatóak, tipikusan a település egy külső, tipikusan infrastrukturálisan elmaradott része. A cigánysoron vonulás megítélésekor az alábbi szempontok megfontolása feltétlenül indokolt.

A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 6. §-a szerint egy tüntetés bejelentésekor a rendőrségnek kötelessége írásban felhívnia a szervező figyelmét arra, ha a bejelentésből, vagy más módon egyértelműen megállapítható, hogy megtartása a Gytv-t sérti (de a rendezvényt megtiltani nem lehet). A figyelmeztetésnek tartalmaznia kell a jogkövetkezményekre, ezen belül az esetleges feloszlásra vonatkozó felhívást is, és a figyelmeztetést nem csak a szervezővel kell közölni, hanem nyilvánosságra is kell hozni. A „*cigánysoron*” való vonulásnál fennáll a veszélye mind annak, hogy a felvonulók véleménye kifejezetten az ott lakók ellen irányul, mind annak, hogy megvalósul a foglyul ejtett közönség esete. Amint láttuk, a törvény csak szűk körben ad lehetőséget a tüntetések előzetes betiltására: a vonulós rendezvények, felvonulások esetén a folyamatos mozgás miatt a tüntetők által már elhagyott településrészen, útvonalon a közlekedés rendje újból helyre állhat. A megcélzott és foglyul ejtett közönség veszélye pedig nem előzetes tiltási ok. Mindazonáltal a rendőrségnek az egyeztetés során körültekintően fel kell hívnia a demonstráció szervezőjének figyelmét arra, és tájékoztatnia kell a nyilvánosságot arról, hogy amennyiben a tüntetés mások jogainak és szabadságának korlátozását valósítja meg, úgy azt a szervező kérése nélkül is fel fogja oszlatni.

A célba vett csoport és a foglyul ejtett közönség esete tisztán megvalósult a devecseri tüntetés során éppúgy, mint azokban az esetekben, amelyekre a Magyar Gárdát feloszlató ítélet, valamint a TASZ 2011. május 10-i [Jogi állásfoglalása](#) hivatkozott. E szélsőjobboldali tüntetések egésze a „*cigánybűnözésről*” és a romák diszkriminálásáról szólt, adott esetben már a bejelentés alapján is. A rendőrségnek nincs jogköre egy tüntetés üzenetének megítélésére, a tartalom legyen bármely visszataszító is, hatósági korlátozásra nem adhat okot. Ebből azonban nem következik, hogy a rendőrségnek ne kellene készülnie arra az esetre, ha a gyülekezés „*mások jogának és szabadágának*” sérelmével járna [Gytv. 2. § (3) bekezdés]. A devecseri eset rámutat arra az összefüggésre, amelyet nem lehet szem elől téveszteni: egy kisebbség gyalázására összehívott tüntetés akármilyen módon is viselkedjenek a cigánysorra vonulás során a tüntetők (pl. néma csendben fáklyával vonulva), mindenféleképpen az ott lakó emberek ellen fog irányulni oly módon, hogy azok nem tudnak kitérni a tüntetés üzenete elől. Végül kiemelendő: a lakosság etnikai összetétele önmagában nem jelenti azt, hogy ne lehessen gyülekezést tartani

a településrészen *általános jelleggel*. Azonban az ott lakók megfélemlítésére irányuló, azt eredményező gyülekezés nem lehet jogszerű, így a foglyul ejtett közönség esete csakis erre és nem a gyülekezéssel egyébként természetsszerűleg együtt járó kellemetlenségekre vonatkozik.

Mivel a Gytv. nem említi, a rendezvény nem tiltható meg előzetesen még akkor sem, ha azt már a bejelentésből megállapítható módon jogellenes célra, vagy jogellenes cselekmények végrehajtására szervezik. A rendőrségnek egyébként is alapos, írásbeli kioktatásban kell részesítenie a szervezőt arról, hogy milyen felelősség terheli őt a törvény szerint: rendfenntartás (pl. ruházat átvizsgálása), rendőrség tájékoztatása, kártérítés. Ha pedig a rendőrség nyomós érvekkel szolgál arra nézve, hogy a rendezvény bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósíthat meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével járhat, akkor szintén kötelessége előzetesen figyelmeztetnie a szervezőt arra, hogy a rendezvényt biztosító parancsnok mikor fogja a törvény nevében felosztatni a rendezvényt. Semmi akadályja annak sem, hogy a rendőrség számára kérje a szervezőtől meghatározott tartalmú közlemény beolvasását a rendezvény kezdetén (pl. ha ráfordulnak a cigánysorra, akkor az oszlatást megkezdik).

Természetesen az a kérdés, hogy milyen településrész tekinthető olyannak, ahol a tüntetés által célba vett csoporthoz tartozók élnek (kizárólag, vagy többségében, vagy kisebbségben), nem válaszolható meg egzakt módon. A rendőrségnek nincs adatbázisa, amiből kiderül, hogy a bejelentett rendezvény milyen csoport ellen irányul, mert a polgárok etnikai vagy vallási tulajdonságairól az állam nem tart fenn ilyeneket. Ugyanakkor a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények esetében a bejelentésből kiderül, hogy mi a rendezvény célja (7. § b) pont), és a rendőrségnek pedig rendelkezésére állnak a helyben közismert tények. A Miskolcon 2012. október 17-én megtartott jobboldali demonstráció esetében például nem volt kétséges, hogy a fáklyás felvonulást az Avason nem többségben, és nem elkülönülten élő cigányok ellen tartják.

C. Érdemes kitérni az álarcos tüntetők kérdésére is. A Szabs.tv. 169. § (1) bekezdés c) pontja szerint az, aki a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen az arcát olyan módon eltakarva jelenik meg vagy tartózkodik, amely alkalmas arra, hogy megghiúsítsa a személyének a hatóság vagy az eljáró hivatalos személy által történő azonosítását, szabálysértést követ el. A fentiekből az következik, hogy ha egy rendezvényen a bejelentése szerint is álarcos, maszkos polgárok vesznek részt, az sem előzetes tiltási okot, sem oszlatási okot nem képez, mert az nem bűncselekmény. A megfelelő eljárás ebben az esetben a rendőrség részéről az, ha előzetesen figyelmezteti a szervezőt arra, hogy a bejelentésben megjelölt módon megtartott rendezvény résztvevői szabálysértést valósíthatnak meg. Ugyanakkor a TASZ szerint a szabálysértési törvénynek ez a szabálya alkotmányossági aggályokat vet fel, ezért a rendőrségnek az intézkedési kötelezettségét ilyen esetben (is) arra

tekintettel kell gyakorolnia, hogy az ne járjon a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának aránytalan sérelmével.

2. A tüntetésen való gyülekezéstől a program megkezdéséig

A. Egy gyülekezés bejelentését követően a következő fázis, amely tematikailag elkülönül, a Gytv. szerint a demonstráción résztvevők rendezvényre érkezésétől a rendezvény megkezdéséig tartó periódus. A Gytv. 12. § (2) bekezdése mondja ki, közvetlenül azután, hogy a szervező oszlatási kötelezettségét írja elő, hogy a rendezvényen a résztvevők nem jelenhetnek meg fegyveresen és felfegyverkezve. Ellenkező esetben tehát már ekkor jogellenessé válhat a tüntetést. A jogszabály egyértelmű megfogalmazásán túl ez a követelmény kényszerítően következik a *békés gyülekezéshez való jog tartalmából*. A kollektív véleménynyilvánítás szabadságának elválaszthatatlan eleme a békés, fegyvermentes jelleg.

A magyar hatóságok és bíróságok ismeretlen okokból a Gytv. e szakaszait csak a figyelmeztetés szintjén ismertetik a bejelentővel, annak nincs számottevő joggyakorlata. Holott a Gytv. magyarázó rendelkezése (15. §. b) pont) a törvény hatályba lépése óta tartalmazza azt, hogy „fegyveresen jelenik meg a rendezvényen az, aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál, felfegyverkezve pedig az, aki *erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt* tart magánál.” E megfogalmazás azért figyelemre méltó, mert ugyanezen fogalmak büntetőjogi jelentésénél jóval szélesebb esetkört takar: míg a Btk. szerint az van felfegyverkezve, aki az ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál (137. § 4.b) pont), addig a Gytv. szerint már az is, aki testi sértés okozására alkalmas eszközt tart magánál (pl. bicska, üvegpalack, ostor). A törvényhozó döntése, amely felfegyverkezés kritériumában magasabb követelményt állít a gyülekezési jog gyakorlása során, mint egyébként, összhangban áll a gyülekezési jog fogalmi elemével, annak *békés* jellegével. A békés tüntetés ugyanis, egy hasonlattal élve, „veszélyes üzem”. Megrendezése nagyobb felelősséget ró mind a résztvevőkre, mind a szervezőre, mind a rendőrségre is. Az mindenképpen a szervező és a rendőrség felelőssége, hogy erre időben, a tüntetés meghirdetésétől kezdve felhívják a résztvevők figyelmét.

Jogértelmezési és jogalkalmazási kérdés, hogy mi számít testi sértés okozására alkalmas eszköznek. Elvileg egy zászlórúd, vagy egy fáklya is minősülhet annak, és ezek önmagukban nem, vonulós tüntetésen pedig különösen nem szolgáltatnak alapot arra, hogy emiatt a rendezvényt feloszlassák. Ám a fokos, az ostor, egy kisebb kés vagy nagyobb kő tartása már könnyen a felfegyverkezve megjelenés tilalmába ütközik.

Mindez nem jelenti azt, hogy a rendőrség fel lenne hatalmazva arra, hogy átvizsgálja a rendezvényre érkezők ruháját, csomagját. A szervezőnek azonban semmi sem tiltja, hogy ezt tegye, és a rendőrséget részéről sincs akadálya annak, hogy nyomatékosan felhívja a szervező figyelmét arra, hogy ha észleli a felfegyverkezve megjelenés tilalmába ütközés gyanúját, akkor hivatalból fog eljárni. Különös tekintettel kell lenni arra is, hogy nemcsak a Gytv., hanem a Btk. alapján is fel lehet lépni a felfegyverkezve érkező résztvevők ellen. Adott esetben ugyanis jó okkal lehet számítani arra (a bejelentett vonulás helyéből, a rendezvény céljából), hogy a felfegyverkezve érkező tüntetők már valamilyen erőszakos bűncselekmény, például közösség tagja elleni erőszak, kísérletét is megvalósíthatják (Btk. 174/B. §) Ennek elkerülése fokozott felelősséget ró a szervezőre, és a megelőzés kötelezettségét a rendőrökre. Elsősorban a szervező felel a békés jellegért (a rendőr csak gyanú esetén motozhat), így azért is, hogy a résztvevők ne csatlakozhassanak a tüntetéshez felfegyverkezve. A szervezőnek figyelmeztetnie kell a rendőrséget, a rendőrségnek pedig akár e figyelmeztetés nélkül is ki kell emelnie az illetőt, vagy megakadályozni az illetőnek a tüntetéshez való csatlakozását.

B. A rendezvény programjának bejelentett kezdetéig nincs mit oszlatni. Ugyanakkor jogalkalmazási kérdésként vetődik fel a szervező és a rendőrség számára az, hogy mikor van szó egyéni elkövetőről, akinek a tömegből való kiemelése mellett maga a tüntetés megőrzi törvényes jellegét, és mikor jellemző a tüntetés egészére a felfegyverkezett, fegyveres jelleg. Utóbbi eset fennállása esetén ugyanis a rendőrségnek a tüntetés kezdetekor meg kell kezdenie a rendezvény feloszlását.

A Gytv. megfogalmazása értelmében a rendezvényen *résztvevők* nem jelenhetnek meg felfegyverkezve. Ha egy tüntető, vagy egy provokátor felfegyverkezve jelenik meg, akkor az ő kiemelésével a tüntetés nem veszíti el jogszerű jellegét. A *résztvevők* kitétel nem jelenti ennek fordítottját sem: azt, hogy amíg minden egyes tüntető nincs felfegyverkezve, addig jogszerű lenne a tüntetés. Ez ahhoz az abszurd eredményhez vezetne, hogy ha csupán egyvalaki nem hoz fegyvert egy tüntetésre, akkor a rendezvény jogszerű maradna. A rendőrségnek azt kell figyelembe vennie, hogy a *résztvevők csoportjára jellemző-e a felfegyverkezetttség*. Abszolút arányokban ezt nem lehetséges kodifikálni, sőt, kontraproduktív lenne egy ilyen szabály bevezetése. Ennek a kérdésnek a megítélése nem jogalkotási, hanem jogalkalmazói feladat.

A tüntetők felfegyverkezetttségét természetesen függővé kell tenni attól, hogy mekkora a felfegyverzettek aránya (ha elenyésző a számuk, akkor egyedi esetről van szó). Ám emellett nyilvánvalóan vizsgálni kell azt is, hogy a résztvevők egyénileg vagy csoportosan érkeznek-e a rendezvényre (ha minden csoportban vannak felfegyverkezetten érkezők, akkor az kevésbé tekinthető egyedi esetnek). Utóbbi szempontnak az adhat még különös súlyt, ha a csoportba tömörülő résztvevők szervezettek (pl. egymáshoz hasonló ruházatot viselnek, skandálnak, egyesek lengetik a csoport zászlaját).

3. A beszédek

A. A tüntetéseken rendszerint beszédek hangzanak el az összegyűlt tömege előtt. A tüntetéseken elhangzó beszédek lehetnek kritikus hangvételűek, felháborodottak, sértőek. A tüntetés a közös véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlása, a tüntetés résztvevői együttes véleményüket szabadon kinyilváníthatják, és az érintettek tudomására hozhatják. A résztvevők véleményét többek között a szónoklatok közvetítik, azok nélkülözhetetlenek az alapjog szabad gyakorlásához. A szónoklat mintegy reprezentálja a résztvevők közös véleményét. Emiatt a tüntetésen elhangzó beszédek korlátozására, jelen esetben a tüntetésnek az elhangzó beszédek miatti feloszlására, csak igen szűk keretek között van lehetőség.

Az olyan jogsértés, ami nincs összefüggésben azzal, hogy a megnyilvánulás egy tüntetésen hangzik el, nem adhat okot az egész tüntetés feloszlására (pl. titoksértés). Ugyanakkor arra különös gondot kell fordítani, hogy közösség elleni izgatás (uszítás) elkövetéséhez a tüntetés nyilvánvalóan jó alkalom. Nem vitás, hogy amennyiben a szónok elköveti az uszítási cselekményt (Btk. 269.§), a rendezvényt a rendőrségnek fel kell oszlatnia.

A Gytv. szerint a bűncselekmény elkövetése vagy a bűncselekmény elkövetésére való felhívás azonnali oszlatási ok. Az nem zárható ki, hogy az uszítás megállapítására csak a szónoklatok együttes hatásának értékelésével jusson a rendőrség. Azt azonban nem engedi meg a törvény a rendőrségnek, hogy a szónoklat miatti intézkedések megtételét, illetve a rendezvény feloszlását a közbiztonsági szempontok mérlegelésétől tegye függővé. A rendőrségnek előzetesen (írásban) tisztáznia kell a szervezővel azt, hogy az uszító szónoklat a törvény szerint oszlatási ok, aminek határozottan érvényt is fog szerezni, és ennek érdekében a megfelelő létszámban és készültségben fogja biztosítani a rendezvényt.

B. Ha tehát a szónok bűncselekményt elkövetve gyűléltre uszít, akkor az együtt jár a tüntetés békétlenné válásával. A rendőrség akkor juthat arra a következtetésre, hogy a közösség elleni izgatás megvalósult, ha a szónok szavai alkalmasak a gyűlélet kiváltására, és a hallgatók már olyan érzelmi állapotba kerültek, amelyben gyűléletük bármikor átcsaphat erőszakba. Ha a rendőrség észleli, hogy az erőszak bekövetkezhet, amennyiben a rendezvény folytatódik, különösen pedig akkor következne be az erőszak, ha a rendőrség nem lenne jelen, akkor nincs mit mérlegelni, fel kell oszlatnia a tüntetést. A beszélő utólagos felelősségre vonása az erőszak közvetlen veszélyét már nem hátrítja el, a tüntetés folytatódása pedig egyre közvetlenebbé teszi az erőszakot, azt, amit az uszítás tilalmával a jogalkotó meg akar akadályozni.

A közösség elleni izgatás ún. veszélyeztető tényállás, ami azt jelenti, hogy az uszítás bűncselekményének elkövetéséhez nem kell bekövetkeznie tényleges erőszaknak. Az uszítás megvalósításához az kell, hogy a beszéd hatására a hallgatók *erőszakos bűncselekmények elkövetésére hajlamos érzelmi állapotba* kerüljenek. Annak eldöntése, hogy valóban fennállnak-e azok a körülmények, amelyek mellett az uszítás megvalósul, mérlegelést igényel. Mivel bűncselekményről, és ezért azonnali oszlatási okról van szó, a rendőrségnek kell eldöntenie, hogy az éppen elhangzó beszéd (a beszédek együtt) alkalmasak-e arra, hogy a hatásukra a hallgatóság erőszakos cselekményekre ragadtassa magát. A mérlegelést azzal lehet racionalizálni, objektivizálni, kevésbé kiszámíthatatlanná tenni, ha meghatározzuk azokat a szempontokat, amelyek figyelembevételre releváns annak megítélésében, hogy fennáll-e oszlatási ok, vagy sem. Előzetesen csak olyan szempontokat lehet tisztázni, amelyek relevánsak ugyan, de nem perdöntőek: egyik sem olyan, aminek fennállása, bekövetkezése önmagában automatikus, feltétel nélküli kötelezést jelentene a rendőrség számára. Egyértelmű szabály itt nem fektethető le, pusztán olyan szempontrendszer vethető fel, amely mindinkább fokozott figyelmet és az oszlatásra való alapos felkészülést indokolja.

- a) Értékelni kell mindenekelőtt azt, hogy ki az, aki szónokol, illetve azt, hogy a szónoknak mi a viszonya a hallgatósághoz. Egy tüntetésen annak, amit a szónok mond, mindig jelentősebb nyomatéka van a hallgatóságra. Ezt a nyomatékot azonban nemcsak a szónok karizmatikus személyisége, hanem a hallgatósághoz való viszonya (vagy a hallgatóságnak a szónokhoz való viszonya) is erősítheti.

Azokban az esetekben, amiket vizsgálunk, rendszeres, hogy olyan csoportok vesznek részt a rendezvényen, amelyek vezetői és tagjai hierarchikus kapcsolatban állnak egymással, bevett gyakorlat a parancsadás és az engedelmeskedés, a katonai jellegű fegyelem. A közönség ilyenén összetételére és érzelmi állapotára lehet következtetni többek között a ruházatból (pl. katonai gyakorló, gárda-egyenruha), vagy a viselkedésükből, megnyilvánulásaikból (pl. alakzatban állás vagy mozgás, fegyelmezett reakciók, transzparenszek, provokatív megnyilvánulások stb.) Ezek a körülmények értelemszerűen sokkal életszerűbbé teszik azt, hogy a szónok uszítást valósítson meg.

- b) Különös figyelmet érdemel a gyülekezés és a szónoklatok elhangzásának helyszíne, mert a beszéddel támadott személyek fizikai közelsége alaposan megnöveli az uszítás megvalósításának esélyét. Például a Hősök terén sokkal kisebb a valószínűsége, mint egy etnikailag vegyes falu főterén, vagy még inkább a „cigánysor” közelében. Erre tekintettel releváns az uszítás megítélése szempontjából az is, hogy vonulásra is szól-e a tüntetés bejelentése, és hogy mi az útvonal. Ha például romák által lakott utcákon is terveznek felvonulni a tüntetők, akkor ez a tényező további súlyt ad a szónoklat során elhangzottaknak.

- c) A beszéd tartalmi mérlegelése sem kerülhető el. A kirekesztő, fajvédő, fajgyűlölő, erőszakos eseményeket, kényszerített tömeges diszkriminációt (pl. gettósítás) vizionáló szónoklatok az uszítás felé közelítik a beszédet. Alkalmassint már a rendezvény bejelentett céljából is lehet következtetni a beszédek várható tartalmára. Megjegyzendő, a bírói gyakorlat által megkívánt érzelmi felindultság állapota, az erőszak érzelmi előkészítése nemcsak direkt módon, cselekvésre való felszólítással idézhető elő, hanem közvetetten is, pl. a fenyegetettség vélt vagy valós fennállásának ecsetelésével, vagy éppen az önvédelemre való felszólítással is.

Szögezzük le ismét, hogy önmagában e szempontok egyike sem alkalmas az uszítás megállapítására. A legtüzesebb gyűlöletbeszéd sem alkalmas arra, hogy kiváltsa az erőszakos cselekmények elkövetésének veszélyét, ha az olyan közönség előtt hangzik el, amelyik nem fogékony a gyűlöletre, vagy olyan helyen hangzik el, ahol a beszéd által megcélzott személyek nincsenek a közelben. Az uszítás megállapításához a fenti szempontokat (adott esetben további körülményeket) együttesen kell vizsgálni. Míg egyik vagy másik tényező kiragadása könnyen vezet helytelen döntés meghozatalához, addig együttes mérlegelésük alapján nagy valószínűséggel jó döntést lehet hozni arról, hogy a szónok elköveti-e a közösség elleni izgatás bűncselekményét. Végül azért is fontos tisztázni ezeket a szempontokat, mert a szervező előzetes tájékoztatásának erre ki kell terjednie. A szervezőnek is tisztában kell lennie ugyanis azzal, hogy a tüntetés megtartásának milyen következményei lehetnek, így azzal is, hogy a tervezett szónoklatok milyen körülmények között alapozzák meg a rendőri fellépést.

C. Ezen a ponton érdemes kitérni az ún. „gárda-avatás” esetére. Bejelentett rendezvényen „gárdistákat avatni” önmagában nem tilos: amennyiben a rendezvény nem válik békétlenné, az nem tekinthető jogsértőnek. Álláspontunk szerint nem adhat okot a gyülekezés (sem az azt szervező egyesület) feloszlására pusztán az a körülmény, hogy a résztvevők meghatározott öltözéket viselnek, meghatározott módon mozognak, meghatározott kifejezéseket használnak, stb. E cselekmények alapjai lehetnek egyéni felelősségre vonásnak, például az egyesületi joggal való visszaélésnek (Btk. 212/A. §), de nem eredményezhetik az egész rendezvény feloszlását, mert az a békés gyülekezéshez való alapjog aránytalan korlátozását jelentené. Ha az avatás során meg is valósul egyesületi joggal való visszaélés, azért csak a feloszlattott társadalmi szervezet vezetője felel (büntett). A résztvevők büntetőjogi felelőssége (vétség) pedig csak akkor állapítható meg, ha a köznyugalom megzavarására alkalmas módon vesznek részt a rendezvényen.

Önmagában a „gárdista-avatást” tehát indokolatlan (aránytalan) volna oszlatási oknak tekinteni, így azt a kérdést, hogy a rendezvény békétlenné válik-e, a fenti szempontok mérlegelésével kell megválaszolni. Például az ilyen típusú rendezvényekre rendszerint nem a cigánysor közelében kerül sor, hanem központi tereken, ahol a foglyul ejtett közönség létrejötte kizárt (vagy magánterületen).

Továbbá, a dolog jellegéből adódóan ezek fegyelmezett események szoktak lenni, nem eleve békétlen gyülekezések. Önmagában az eskütétel nem tekinthető ilyen cselekedetnek. Megjegyezzük, hogy a Magyar Gárdáról való *megemlékezés*, avatás nélkül, pedig sem szabálysértést, sem bűncselekményt nem valósít meg, és egyéb jogsérelemmel sem jár. Hasonlóképpen, a gyülekezési jog gyakorlásának aránytalan korlátjának, egyúttal alkalmatlan eszköznek is tartja a TASZ a Szabs.tv. 174. § c) pontjában foglalt elkövetési magatartások (ruhaviselés) szabálysértéssé nyilvánítását, ezért arra hívja fel a jogalkalmazó hatóságok figyelmét, hogy ezt a rendelkezést a békés gyülekezéshez való alkotmányos jog fontossága és a joggyakorlás arányos korlátozásának követelményének figyelembe vételével alkalmazzák.

4. A vonulás

A. Azok a gyülekezések, ahol a tömeg egyik helyről a másikra vonul, különös figyelmet igényelnek a rendőrség részéről. Amíg egy gyülekezés egy helyszínen van, addig a mérlegelés kiterjed arra, hogy köz- vagy magánterületen tartják-e a rendezvényt (természetesen magánterületen is lehet demonstrálni, de a Gytv. szabályai csak a közterületen tartott rendezvényekre vonatkoznak), hogy a bejelentéskor fennáll-e valamilyen tiltási ok (Gytv. 8. § (1) bekezdés), illetve arra, hogy a résztvevők és a szónokok megvalósítanak-e valamilyen bűncselekményt. A gyülekezés helyszíne azonban – így a vonulás során érintett településrész – önmagában megváltoztathatja egy gyülekezés jogi megítélését, amennyiben megvalósul a foglyul ejtett közönség esete. A vonulósos gyülekezések esetén ugyanis akkor is előfordulhat, hogy olyan településrészre megy a tömeg, ahol az ott lakók kénytelenek az ellenük irányuló véleménynyilvánítást úgy elszenvedni, hogy nem tudnak előle kitérni.

A devecseri esetben például jól látszik, hogy a főtéren tartott gyülekezés helye sem tiltást, sem oszlatást nem vonhatott maga után – kizárólag a helyszín-választás alapján –, azonban a vonulás, az érintett településrész miatt, ahol a romák és az ellenük irányuló demonstrációt kénytelenek voltak házaikban végighallgatni, létrehozta a foglyul ejtett közönséget. A devecseri rendezvényről készült felvételeken jól látható, hogy a tüntetés békés jellegét véglegesen elveszíti akkor is, amikor a vonulás során a tüntetők megpróbálnak betörni a lezárt utcákba, és akkor is, amikor egy roma család házánál verbálisan provokálni és dobálni kezdik az ott lakókat. Ez már nem egyeztethető össze a gyülekezési jog gyakorlásával.

Nem előzetes tiltási okként, hanem oszlatási okként kell figyelembe kell azt, hogy a jogszerű gyülekezés határait átlépi az a rendezvény, ha az adott helyszínen megvalósul a közönség foglyul ejtése. Ilyenkor a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását. Ilyenkor ugyanis megvalósul mások jogainak és szabadságának

sérelme. Ez történik akkor is, ha valakinek a „foglyul ejtése” nem a csoporthoz tartozása vagy vélt tartozása miatt valósul meg. Biztosan megtörténik a foglyul ejtés akkor, amikor a skandalva vonuló tömeg megáll a célba vett csoporthoz tartozó személy háza előtt. Így már a rendezvény bejelentése során a rendőrség a helyszín-választást, illetve a vonulás útvonalát vizsgálhatja és vizsgálni is köteles és erre a tényre fel kell hívnia a szervezők figyelmét.

Természetesen foglyul ejtett közönség esetét meg kell különböztetnünk attól, amikor a szónok egy jogsértésre alkalmatlan helyszínen (pl. a főtéren) artikulálja a tüntetők véleményét. Ekkor ugyanis egyetértő hallgatókból áll a közönség. Más a helyzet azonban akkor, amikor a véleménynyilvánításra a „cigánysoron” kerül sor. Az előbbi esetben az uszítás bűncselekménye előállhat, a foglyul ejtett közönség viszont nem. Az csak a második esetben fordulhat elő.

B. A vonulósos tüntetések esetén több forgatókönyv képzelhető el. Az előzetesen bejelentett vonulás esetén a rendőrségnek mérlegelnie kell, hogy a vonulás útvonalának biztosítása során a környéken lakók jogai és szabadsága sérülhet-e oly módon, hogy az a gyülekezés korlátját jelenti már. Ilyen korlát nagyvárosban aligha képzelhető el, míg kis településeken, ahol a lakosok a feljük irányuló, skandaló tömeg előtt nem tudnak kitérni, házaikat elhagyni, a jogok sérelme könnyen megvalósul, és ez a gyülekezési jog korlátját képezi. A vonulósos tüntetések esetén a szervezővel való egyeztetés során a rendőrség feladata felhívni a figyelmet arra, hogy milyen településrészek nem érinthetők az adott tüntetés által, és hogy milyen jogkövetkezményekre számíthat a szervező, amennyiben a tömeg mégis (akár spontán módon, akár a szónok felszólítására) elindul az adott településrész felé.

Gyakran láthatjuk azt, hogy a rendőrök a vonuló tüntetők előtt – egyes településrészekben, így különösen a „cigánysoron”, vagy a település más szegregátumában – saját biztonságuk érdekében a házaikba küldik a helyieket. Ezzel ugyan megakadályozható egyes atrocitások kirobbanása, azonban ez a megoldás nem jogszerű. Nem jogszerű azért, mert ha valakinek a biztonsága csak úgy garantálható, ha lakásában csendben meghúzódik, akkor az a gyülekezés, amely előtt elbújni kényszerül, már biztosan elvesztette békés jellegét. Ha ugyanis a gyülekezésen részt nem vevők – velük egyet nem értők – veszélyben vannak, és a gyülekezés békés volta már csak attól függ, hogy hány rendőr van jelen, akkor az a gyülekezés elvesztette békés jellegét. Amikor tömegek vonulnak egy kisváros szegregátumába, azt skandalva, hogy „igenis van cigánybűnözés”, az ott lakó emberek pedig a rendőri intézkedéseknek megfelelően mindezt házaikban kénytelenek végighallgatni úgy, hogy onnan nem tudnak elmenni, akkor megvalósul a Btk. 174/B. § (1a) bekezdés szerinti közösség tagja elleni erőszak garázda alakzata (illetve 174/B. § (2) bekezdés e) pont szerinti tényállás, ha mindezt csoportosan követik el).

Azzal, hogy a rendőrség nem a helyi lakosokat védi az ellenük felvonuló tömeggel szemben, hanem fenntartja annak látszatát, mintha a helyiekkel szemben gyűlölködő, kirekesztő véleményt skandaló, riadalmat keltő tömeg jogszerűen politikai véleményét fejezné ki egy békés gyülekezés keretében, maga is cinkossá válik a törvénytelen megvalósulásában. Ha a tüntetők véleménye a lakosság egy jól meghatározható csoportja ellen irányul, akik kénytelenek is végighallgatni az ellenük irányuló véleménynyilvánítást, akkor az ilyen rendezvény elveszíti a békés jellegét, és az oszlatását meg kell kezdeni (Gytv. 14. § (1) bekezdés első fordulat). (A devecseri lakók házának kövekkel dobálása a Btk. 174/B. § (1) bekezdése szerinti bűncselekménynek minősül.) Amennyiben a rendőrség észleli, hogy a vonulás az elhangzott beszédek alapján és a tervezett útvonal szerint mások jogainak, szabadságának sérelmével fog járni, akkor arra és annak jogkövetkezményire a szervezőt azonnal figyelmeztetnie kell, és a jogsérelmet meg kell akadályoznia (ahogy azt sajtóinformációk szerint 2012. október 21-én Kerecsenden tette).

A vonulós rendezvények esetében bonyolítja a helyzetet az, hogy egy jogszerű tüntetés éppen az útvonal megválasztása miatt átcsaphat akár jogszerűtlen tüntetésbe is. Éppen ezért a vonulós rendezvényeken a rendőrség feladata is szélesebb körű. Nemcsak azért, mert majd egy mozgásban lévő tömeget kell majd kísélni, hanem azért is, mert előzetesen nem tilthatja meg vagy korlátozhatja azt, ahogyan a szervező meghatározza a vonulás útvonalát. Amikor pedig a vonulók menet közben kívánnak eltérni a bejelentett útvonaltól, különösen megnövekszik a rendőrség felelőssége. Önmagában a bejelentett útvonaltól való eltérés nem teheti jogszerűtlenné a rendezvényt, mert könnyen elképzelhető olyan eset, amikor erre jogszerű okból kerül sor. A szervezőnek és a rendőrségnek csak akkor kell emiatt közbeavatkoznia, ha a bejelentéstől való eltéréssel a rendezvény jogsértővé, azaz békétlenné válhat. Ennek eldöntéséhez pedig az útvonaltól való eltérésre okot adó körülményeket, az eltérés szándékát, célját és következményeit is mérlegelni kell.

C. A vonulás helyének vizsgálata során figyelembe kell venni a gyülekezés célját és a gyülekezés során elhangzó beszédek is. A foglyul ejtett közönség ugyanis akkor alakul ki, ha a tüntetésen részt nem vevők olyan tüntetést kénytelenek végighallgatni, ami ellenük irányul. Így például egy „cigánysorra” szervezett, a szegregáció elleni tüntetés nem válik jogellenessé, míg a „cigánybűnözés” elleni tüntetés igen (akkor is, ha a tüntetés illetően célja a bejelentésből nem, hanem csak a szónoklatokból derül ki). Általánosságban elmondhatjuk, hogy minél nagyobb és vegyesebb összetételű egy település lakossága, annál kevésbé valószínű, hogy a közönség foglyul ejtése miatt jogellenessé válik egy gyülekezés. A fővárosban az Andrásy úton végigvonuló menet esetén a lakosság heterogén jellege miatt a foglyul ejtett közönség léte nem valósulhat meg (akkor sem, ha van célba vett csoportja a tüntetésnek, lásd a Miskolcon 2012. október 17-én megrendezett demonstrációt). Egy kistelepülésnek is csak bizonyos részein képzelhető el, hogy valakinek akarata ellenére kelljen befogadjává válnia egy ellene irányuló

gyülekezésnek (pl. a főtéren tartott rendezvény estében ez nem igazán fordulhat elő).

Mindezekre tekintettel a rendőrségnek mindazon esetekben, amikor a gyülekezés bejelentése vonulásról is szól, és annak helyszínéről feltételezhető, hogy a rendezvény éppen ellenük irányul (pl. „cigánysor”, zsinagóga, menekülttábor, stb.), a szervezővel való egyeztetés során fel kell hívnia a figyelmet arra, hogy a helyszín megválasztása ugyan nem tiltási ok, de a helyiek megfélemlítése jogellenes és oszlatást von maga után. Amennyiben a tömeg – akár kordonbontással, akár a rendőrség felszólítása ellenére – az adott helyszínre vonul, akkor az már rendbontásnak (Btk. 271/A. §), és így oszlatási oknak minősül. (Ez az eset természetesen felveti annak a kérdését, hogy a nem vesztette-e el a békés jellegét már korábban, azaz az elhangzott beszédek nem valósították-e meg a közösség tagja elleni izgatás törvényi tényállását.)

Természetesen az is előfordulhat, hogy a rendezvény a szervezők eredeti szándéka ellenére alakul át vonulós rendezvényé, vagy tér el az eredetileg megjelölt útvonaltól. Önmagában ez a tény nem lehet oszlatási ok, amennyiben a rendezvény nem veszíti el a békés jellegét (lásd 75/2008. (V. 29.) AB határozat). Ám amikor a gyülekezés helyszíne megváltozik, akkor a rendőrségnek ott helyben szükséges mérlegelnie, hogy ennek mi az oka, és hogy mit válthat ki a vonulás. Amennyiben gyűléstre uszító beszédek hangzottak el – mint azt a devecseri példa mutatja –, majd a tömeg megindul a cigánysor felé, akkor joggal feltételezheti a rendőrség, hogy a vonulás eredményeként bűncselekmény valósul meg, vagy sérülnek mások jogai és szabadságai. Ezért a rendőrség megakadályozhatja, hogy tömeg bizonyos településrészekre menjen. Amennyiben a szervező felszólítására a tömeg nem működik együtt, akkor az már oszlatási ok.

5. Elvonulás a tüntetésről

A bejelentett program végeztével a gyülekezésnek formálisan vége van. Mivel a szervezési, rendfenntartási feladatok elsősorban a szervezőt terhelik, az ő feladata a rendezvény elhagyásának megszervezése is. A rendőrségnek joga van a tüntetésen jelen lenni és a szervező kérésére a rend biztosításában és a rendezvényt zavaró személyek eltávolításában közreműködni, ám a Gytv. csak annyit mond a rendezvény vége utáni eseményekről, hogy a résztvevők „a rendezvény bejelentésben megjelölt befejezésének időpontjában kötelesek a rendezvény helyszínét elhagyni.” (12. § (4) bekezdés). Mivel a szervezett rendezvénynek vége, a tömeg viselkedésére, a tömeg és a rendőrség viszonyára, jogaira és kötelezettségeire csak akkor nem vonatkozik a továbbiakban a Gytv., ha a résztvevők szétoszlanak.

Azok a résztvevők viszont, akik csoportosan távoznak a bejelentett helyszínről, különös figyelmet kívánnak a rendőrség részéről. Természetesen a rendezvényeket

általában csoportosan hagyják el a résztvevők, de elképzelhető olyan tüntetés, amit a résztvevők a bejelentett program után is folytatnak. Egy gyülekezés végén a helyszínt el nem hagyó tömeg nem feltétlenül jogellenes. Amennyiben a gyülekezés továbbra is békés jellegű, nincs jogalapja a felosztatásának. Egy gyülekezés végén arról távozó, majd spontán módon összeálló csoport tehát képezhet „spontán gyülekezést”, amely nem a Gytv., hanem az alkotmányos gyülekezési jog hatálya alatt áll. Önmagában az, hogy egy be nem jelentett tüntetés valósul meg még, nem jelent automatikus oszlatási okot, az nem szükségszerűen jogellenes.

A rendőrségnek azonban a spontán tüntetés esetén sincs mérlegelési szabadsága, ha az békétlenné válik. A mások jogait sértő, tehát jogellenes gyülekezés természetesen megalapozza a tömegoszlatást. Amennyiben egy felhergelt tömegről van szó, akkor az jó eséllyel megvalósíthat bűncselekményt is. (Természetesen, ha a tömeg „felhergelt állapotban” van, akkor vizsgálni kell azt is, hogy történt-e uszítás.) Ilyenkor a rendőrségnek a tömeget fel kell oszlatnia. Mindenesetre a rendőrségnek elsősorban nem erőszak alkalmazásával, hanem a közös véleménynyilvánításhoz való alkotmányos jogra tekintettel, a rendezvény körülményeit alapul véve és az arányosság követelményének messzemenő figyelembe vételével kell a rendezvény befejezése után a tömeget távozásra bírnia.

Zárszó

A gyülekezési jog gyakorlása tehát több ponton is válhat jogsértővé. Azzal, hogy a rendőrség ezen pontok egyikén sem avatkozik be, csak bátorítja a következő jogsértő gyülekezést, a gyülekezési joggal való visszaélést, a tüntetések békétlenné válását, változtatását. A következetes oszlatási gyakorlat azonban mind kockázatosabbá tenné a résztvevők számára a békés gyülekezés határainak átlépését.