

## GYŰLEKEZÉSI JOG

*A békés gyülekezéshez való jog a legtöbb országban elismert, illetve nemzetközi dokumentumok által védett, alapvető emberi jog. Az Infojegyzet ezen jog jellemzőit és hazai szabályozását tekinti át.*

- Alapjogként a békés gyülekezéshez való jogot ismerik el és védik.
- Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) lefektetett alapvető jogok megsértésének ügyében jár el, továbbá rendezzi a szerződő felek vitáján alapuló államok közötti ügyeket.
- Magyarországgal szemben 2016. decemberéig összesen 7 esetben járt el a Bíróság az EJEE 11. cikkének megsértése miatt. Ebből öt esetben állapította meg a gyülekezés és egyesülés szabadságának megsértését.
- Spontán gyülekezés: előzetes szervezés nélküli gyűlés, melyet egy közéleti esemény gyors reakciója vált ki.
- Azonnali reagálású gyülekezés: a gyülekezésre okod adó esemény miatt nem jelenthető be három nappal a tervezett rendezvény előtt.
- Smart mob: politikai tiltakozást megvalósító esemény.
- Flash mob: a kommunikációs jelleg hiánya miatt nem tartozik a gyülekezési jog hatálya alá.
- Versengő/konkuráló rendezvények: azonos helyszínrre, azonos időpontra és útvonalra bejelentett demonstrációk és ellendemonstrációk.

### A gyülekezéshez való jog

A gyülekezési jog kialakulását tekintve az elsőgenerációs alapjogok, tartalma és funkciója szerint pedig a kommunikációs és politikai jogok csoportjába tartozik. Ezen jog gyakorlásának kommunikációs jellegét az adja, hogy célja a közös véleményformálás, a nézetek megosztása, valamint azok közös kifejezésre juttatása. Emiatt ez az alapjog a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódik, azonban annál több is, mivel a résztvevők nyomást kívánnak gyakorolni az egyes döntéshozó szervekre. A gyülekezési jog tehát túlmutat az egyszerű tömeges kommunikáción, és politikai-részvételi jogként is leírható (Balogh-Békési és Balogh, 2013; Hajas, 2012). Fontos eleme a gyülekezési jognak, hogy a véleménynyilvánítás közösen történik, tehát az összegyűlt egyéni véleménynyilvánítása nem minősül gyülekezésnek.

A gyülekezés fogalmának nincs egy általánosan elfogadott, explicit definíciója, azonban meghatározhatóak annak lényegi elemei (Hajas, 2010):

- többen,
- ideiglenes jelleggel,
- valamilyen meghatározott célból,
- nyitott rendezvényre jönnek össze.

A gyülekezési jog gyakorlása feltételezi a valós (térben és időben legalább részben a rendezvénnyel egybeeső), önkéntes, azonos célú és másokkal egyidejű részvételt. Az önkéntes részvétel jogából következik a nem-részvételhez való jog is, miszerint a részvétel elmaradásáért senkit nem érhet hátrány (Hajas, 2010 és 2012).

Az európai országok saját és a nemzetközi dokumentumok szabályozása alapján a **békés gyülekezéseket** részesítik védelemben. Az Európai Unió tagállamainak gyülekezési joggal kapcsolatos szabályozását részletesen a Képviselői Információs Szolgálat témában készített elemzése tartalmazza ([Gyülekezési jog – EU tagállamok](#)).

A Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala által készített útmutató (2010) értelmezésében egy gyülekezés akkor tekinthető békésnek, ha annak szervezői békés célokat vallanak és maga a gyülekezés erőszakmentes.

A dokumentum hét irányelvet fogalmaz meg a jog gyakorlásával kapcsolatban:

- A békés gyülekezéshez való jog, amennyire lehetséges, korlátozás nélkül gyakorolható. Annak szabályait világosan és explicit módon törvénynek kell meghatározni.
- Az állam pozitív kötelezettsége, hogy elősegítse és védje a békés gyülekezést.
- A korlátozásoknak formális jogi alappal kell bírniuk, és meg kell felelniük az Emberi Jogok Európai Egyezményében, vagy más nemzetközi jogi dokumentumokban foglalt alapelveknek.
- Minden korlátozásnak arányosnak kell lennie.
- A békés gyülekezés szabadsága mindenkit egyformán megillet, a jog szabályozásakor az illetékes hatóság nem lehet diszkriminatív az egyes egyénekkal vagy csoportokkal szemben.
- A törvénynek egyértelműen kell meghatározni az eljáró hatóságot.
- A szabályozó hatóságnak eleget kell tennie jogi kötelezettségeinek és felelősségre vonhatónak kell lennie az elkövetett eljárási vagy anyagi jogi hibákért.

#### NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK

A II. Világháborút követően több olyan nemzetközi egyezmény is született, mely célja az alapvető emberi jogok védelme. Az első ilyen egyezmény az ENSZ Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott és kihirdetett [Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata](#) 20. cikkében rögzíti a mindenkit megillető békés célú gyülekezési és egyesülési szabadságot. A dokumentum megalkotásakor nem bírt kötelező erővel, az a nemzetközi szokásjog alapján vált kötelezővé. Az Európa Tanácshoz köthető **Emberi Jogok Európai Egyezményeként** (EJEE) ismert Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről című dokumentumot 1950-ben fogadták el (hatálybalépés: 1953. Magyarországon kihirdette az [1993. évi XXXI. törvény](#)). Az Egyezmény megerősítette a korábbi ENSZ Nyilatkozatot, továbbá az

aláíró államok (jelenleg 47 állam) által elkövetett egyezményesértések kivizsgálását ellátó nemzetközi bírói testület felállítását írta elő. A gyülekezés és egyesülés szabadságát az Egyezmény 11. cikke tartalmazza. Meghatározásában a békés célú gyülekezés szabadsága mindenkit megillető jog, mely gyakorlását csak törvénnyel lehet korlátozni, továbbá csak olyan korlátozást lehet bevezetni, mely egy demokratikus társadalomban szükséges:

- a nemzetbiztonság vagy közbiztonság,
- a zavargás vagy bűnözés megakadályozása,
- a közegészség,
- az erkölcsök, illetve
- mások jogainak és szabadságának védelme érdekében.

Ugyanezen elveket rögzíti az ENSZ Közgyűlése által 1966. december 16-án elfogadott **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** (21. cikk, Magyarországon kihirdette az [1976. évi 8. törvényerejű rendelet](#)). [Az Európai Unió Alapjogi Chartája](#), mely a Liszszaboni Szerződés részeként vált kötelező erejűvé (2009. december 1.), szintén tartalmazza a mindenkit megillető, békés célú gyülekezés szabadságához való jogot (12. cikk).

#### EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA (EJEB)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (székhelye: Strasbourg) vizsgálja ki azokat az eseteket, melyekben az egyes szerződő felek (tagállamok) az Emberi Jogok Európai Egyezményét megsértették. A gyülekezési és egyesülési joggal kapcsolatban a Bíróság 1959 és 2016 között összesen 196 esetben járt el (ECHR (EJEB): [Overview 1959-2016](#)).

A Bíróság gyakorlata során pontosította az EJEE 11. cikkének értelmezését. A gyülekezéshez való jog gyakorlásával kapcsolatban hozott fontosabb megállapításai a következők ([Hajas, 2009](#); Albert és társai, 2012):

- A gyülekezési jog magában foglalja annak magánterületen és a közterületen való gyakorlását is.
- A szabadságjog nem csak a statikus, hanem a helyváltoztatással járó, dinamikus gyűlésekre is vonatkozik.
- Az állam kötelezettsége kettős: egyrészt negatív kötelezettsége, hogy ne akadályozza a jog gyakorlását; másrészt intézményvédelmi feladata a szabad, külső behatásoktól mentes joggyakorlás biztosítása (pl. ellentüntetőkkel szembeni fellépés).
- A bejelentési vagy engedélyezési eljárás nem sérti a jog lényegét.
- A jog békés gyakorlása esetén önmagában a demonstráció bejelentésének elmulasztása nem jelenti azt, hogy a tüntetők békés célú gyülekezéshez való jogát sérelem érheti.
- A spontán tüntetések esetén a bejelentés elmulasztása nem igazolja a békés célú gyülekezéshez való jog megsértését.
- A spontán tüntetések bejelentési kötelezettsége nem feltétlenül kivitelezhető, annak feloszlata a bejelentés elmulasztása miatt aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot.
- A rendőri fellépésnek arányosnak kell lennie.
- Nem lehet a gyülekezési jog korlátozásának alapja azoknak a politikai véleményeknek a megjelenítése, melyek a fennálló rendszert kritizálják, de a demokratikus alapelveket el nem utasítják.
- A gyülekezési jog korlátozásának nem lehet indoka a törvényi rendelkezések elleni békés tiltakozás.
- Amennyiben a résztvevő szándéka és magatartása a gyülekezés során békés maradt, a demonstrációt követően nem érheti őt hátrányos jogkövetkezmény a gyűlésen való részvétele miatt.

### MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOZÁS

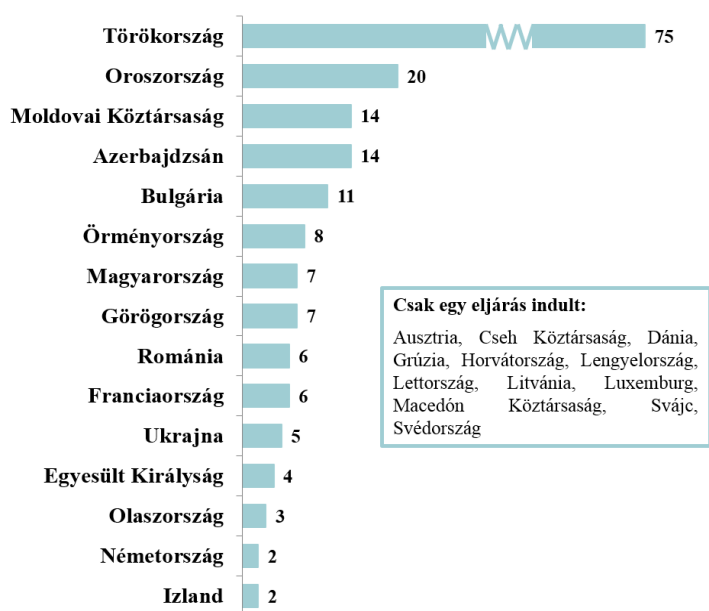
[Magyarország Alaptörvénye](#) mindenki számára biztosítja a békés gyülekezéshez való jogot (VIII. cikk (1)), gyakorlásának részletes szabályait a gyülekezési jogról szóló [1989. évi III. törvény](#) tartalmazza. A jelenleg hatályos Gyülekezési törvény a békés gyülekezés fogalmára vonatkozóan nem ad explicit definíciót, azonban annak korábban ismertetett lényegi elemeit tartalmazza. A gyülekezési szándékot legkésőbb három nappal az esemény tervezett időpontja előtt az illetékes rendőrségen írásban be kell jelenteni. A bejelentés nem jelent tartalmi vizsgálatot. A beérkezéstől számított 48 órán belül a **rendőrség megtilthatja a rendezvény megtartását**, ha (8. §):

- annak megtartása súlyosan veszélyeztetné a népképviselői szervek vagy bíróságok működését;
- a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

**A rendőrség feloszlatja a rendezvényt**, ha az

- bűncselekményt vagy arra való felhívást valósít meg;
- mások jogainak és szabadságának sérelmével jár;
- a rendezvényen a résztvevők fegyveresen jelennek meg;

1. ábra: Az EJEB eljárások száma a gyülekezés és egyesülés szabadságának megsértése miatt (1959-2016)



Forrás: Infoszolg/ECHR (EJEB): [Overview 1959-2016](#)

ha a rendezvényt tiltó határozat ellenére tartják meg.

Az Alkotmánybíróság több esetben is vizsgálta a gyülekezési törvényt. Ezek közül kiemelendő az [55/2001 \(XI.29.\) AB határozat](#), mely egyértelművé teszi, hogy a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet. A [75/2008 \(V.29.\) AB határozat](#) rögzíti, hogy:

- a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik;
- az azonnali reagálású (sürgős) gyülekezések esetében önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg a rendezvény;
- a gyülekezési törvény kiterjed az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre (spontán gyülekezés) is.

A [13/2016 \(VII.18.\) AB határozat](#), valamint a [14/2016 \(VII. 18.\) AB határozat](#) mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, mert nem szabályozott a gyülekezési jog és más alapjogok összeütközésének kezelése, illetve a vonatkozó törvényből hiányoznak az esemény békés jellegét biztosító

garanciális szabályok. Az AB határozatok értelmében az Országgyűlésnek 2016. december 31-ig kellett volna eleget tennie jogalkotási kötelezettségének.

### A gyülekezési törvény további hiányosságai

A tüntetési kultúra megváltozása miatt már korábban is felmerült a gyülekezési törvény módosításának igénye. Főbb hiányosságai a szakértők szerint ([Hajas, 2009](#); Balogh-Békesi és Balogh, 2013):

- nem tartalmaz a békés jelleget biztosító garanciális szabályokat, illetve nem határozza meg a békés jelleg elvesztéséhez kapcsolódó jogkövetkezményt;
- nem szabályozza a több napig tartó demonstrációkat;
- nem szabályozza a rendezvény feloszlásának jogszerű kereteit;
- a versengő demonstrációk és ellendemonstrációk kezelésére a törvény nem ad egyértelmű eligazítást.

#### Források:

- [1989. évi III. törvény](#) a gyülekezési jogról
- [Emberi Jogok Európai Egyezménye](#)
- European Court of Human Rights (ECHR)/Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) [honlapja](#)
- Albert Enikő – Papp Nikolett – Papp Olga – Szalóki István (2012): Gyülekezési jog – Az Alaptörvény előtt és után. In: Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről. pp. 173-180
- Balogh-Békesi Nóra – Balogh Zsolt (2013): A gyülekezési jog Magyarországon. In: Orosz András Lóránt – Ujházi Lóránd (szerk.): A Katolikus Egyház biztonsági helyzete a huszonegyedik században. L'Harmattan Kiadó, pp. 83-95.
- Hajas Barnabás (szerk.): [Gyülekezési jogi projekt](#). 2009/1. OGY Biztos Hivatala
- Hajas Barnabás (2010): A gyülekezési jog tárgya: a gyülekezés fogalma. In: Szabó Máté (szerk.): Ki őrzi az őröket? Az ombudsmani jogvédelem. Kairosz Kiadó, Budapest. pp. 243-279.
- Hajas Barnabás (2012): [A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései](#). PhD-értekezés
- Hajas Barnabás (2016): [Gyülekezési jog korlátainak egyes elméleti kérdéseiről és bírósági gyakorlatáról](#). Pázmány Law Working Papers 2016/15.
- OSCE/ODIHR and Venice Commission (2010): [Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly](#). Second Edition. Warsaw/Strasbourg

Készítette: Vajda Adrienn  
Képviselői Információs Szolgálat  
E-mail: [infoszolg@parlament.hu](mailto:infoszolg@parlament.hu)

infoszolg

Internet: [www.parlament.hu/infoszolg](http://www.parlament.hu/infoszolg)  
Intranet: [intra.parlament.hu/infoszolg/](http://intra.parlament.hu/infoszolg/)  
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486