



MAGYAR
HELSINKI
BIZOTTSÁG

A romák ellen irányuló tüntetések korlátozhatóságának jogi értékelése

Összefoglaló

Az új Gytv. jogalkotói indokolása kifejezetten utal arra, hogy a megtiltási és a felosztatási okok újra-szabályozására (részben) a közösségek, ideértve a romákat is, kollektív méltósághoz való jogának hatékonyabb védelme érdekében volt szükség. Ezt a jogalkotói szándékot az Alaptörvény 28. cikke alapján a rendőrség köteles figyelembe venni.

Az új Gytv. 13. § (1) és (2) bekezdése alapján a rendőrségnek nem kell megvárnia, hogy a gyűlés vagy az arra való felhívás formájában kifejezett vélemény elérje a büntetőeljárás megindításához szükséges szintet; elegendő, ha az a megítélése szerint szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti a közbiztonságot és a közrendet. Bűncselekmény elkövetésének értékelése során pedig fontos figyelembe venni, hogy az olyan vélemény kifejezése, amely objektíve alkalmas valamely védett közösséggel szembeni gyűlölet kiváltására, akkor is megvalósíthatja a közösség elleni uszítás bűncselekményét, ha erőszak közvetlen veszélye nem fenyeget.

Az új Gytv. 13. § (1) és (4) bekezdése alapján mások jogainak és szabadságának sérelme önálló megtiltási ok, függetlenül a közbiztonság és a közrend veszélyeztetésétől. Ez a szabályozás teljes mértékben összhangban van az alapjogi jogkorlátozás tesztjének logikájával, amelynek célja az egymással versengő alapjogok közötti egyensúly megteremtése. Egy olyan gyűlés esetén, amely kifejezetten sértő, illetve fenyegető (lehet) a roma közösségek számára, meg kell találni az egyensúlyt az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt gyülekezéshez való jog és az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése által védett kollektív méltósághoz való jog között. Az alapjogok mérlegelése során fontos szempont, hogy az a kommunikáció, amely

nem esik a véleménynyilvánításhoz való jog védelme alá, gyülekezés formájában sem élvezhet védelmet. Több jogforrás is megerősíti, hogy valamely nemzeti kisebbséggel szembeni gyűlölködő beszéd nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe, még akkor sem, ha nem éri el a bűncselekmény elkövetésének szintjét. Amikor a rendőrség gyülekezési jogi hatóságként valamely gyűlés esetleges megtiltását mérlegeli, akkor nem kizárólag a büntetőjog, hanem egyéb jogágak szabályait is figyelembe kell vennie, és annak alapján kell megítélnie, hogy a gyűlés által kifejezni célzott vélemény alkotmányos védelemben részesül-e vagy sem.

A töretlen bírói gyakorlat szerint a gyülekezési ügyben eljáró hatóság kötve van a bejelentésben foglaltakhoz, az abban leírtakat tartalma szerint kell megvizsgálnia, és a törvény szövegéből kifolyólag az egyeztetés során elhangzottakat is figyelembe kell vennie

A Kúria joggyakorlata azonban azt mutatja, hogy a rendőrség jogszerűen jár el, ha a bejelentés értékelése során figyelembe veszi a történelmi, politikai, és kulturális kontextust, és ezáltal „védekezik” a bejelentők tudatosan félrevezető információszolgáltatása ellen.

Végül pedig a kúriai joggyakorlat arra enged következtetni, hogy a fegyvereken, lőszeren, félkatonai ruházaton stb. kívül minden olyan eszköz használatát és felszerelés viseletét megtilthatja a rendőrség a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme érdekében, ideértve természetesen a roma közösség kollektív méltóságához való jogát is, amelyek nem tartoznak a gyűlések „nélkülözhetetlen” és „rendszerinti” kellékei közé.

Bevezető

A két gyülekezési törvény vonatkozó rendelkezéseinek összehasonlításából kitűnik (lásd 2. ábra a mellékletben), hogy az új Gytv. sokkal részletesebben és szélesebb körben szabályozza a gyűlés megtiltásának és felosztatásának eseteit a régi Gytv.-hez képest. Az új Gytv. jogalkotói indokolása hangsúlyosan utal arra, hogy a gyülekezési jog újra-szabályozására többek között a gyűlések megtiltására és felosztatására vonatkozó rendőrségi és bírósági joggyakorlat ellentmondásainak kiküszöbölése és hiányosságainak pótlása miatt volt szükség. Sőt, a megtiltási okok kapcsán az indokolás külön kiemeli a közösségek (ideértve természetesen a roma közösségeket is) méltóságának hatékonyabb védelmét is mint elérendő célt:

A Gytv. rendezvények megtiltására vonatkozó szabályozása egyértelmű felülvizsgálatra szorul, hisz a hatályos [értsd: régi] Gytv. annak ellenére nem biztosítja sem a magánélet-, sem pedig az emberi méltóság - különösen pedig a közösségek méltóságának - védelmét, hogy azt az Alaptörvény (szemben az Alkotmánnyal!) kifejezetten garantálja.¹

I. Megtiltási okok

2017-ben a Kúria gyülekezési jogi joggyakorlat-elemző csoportja közzétette összefoglaló véleményét (továbbiakban: [kúriai vélemény](#)), amely áttekintette és értékelte a régi Gytv.-n alapuló közigazgatási bírói gyakorlatot.

Egyértelműen kiderül, hogy a korábbi bírói gyakorlat széttartó volt aszerint, hogy a Gytv. mely rendelkezéseit tekintette a gyűlés megtiltása legitim jogalapjának. A bírók jelentős része kizárólag a 8. § (1) bekezdésében meghatározott eseteket fogadta el megtiltási okként, vagyis azt, hogy a gyűlés a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, valamint hogy a közlekedés más útvonalon nem lenne biztosítható. A bírók másik csoportja azon az állásponton volt, hogy (bizonyos feltételek mellett) a régi Gytv. 2. § (3) bekezdésének (bűncselekmény, bűncselekményre való felhívás, mások jogai és szabadsága megsértésének tilalma), továbbá a 14. § (1) bekezdésének (fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve való megjelenés tilalma, tiltó határozat ellenére megtartott gyűlés) a megszegése is szolgálhat egy gyűlés megtiltásának alapjául. A kúriai vélemény arra jutott, hogy ez utóbbi, kiterjesztő bírói értelmezés mind az Emberi Jogok Európai Bíróságának

¹ Az új Gytv. általános indokolása. (Kiemelés a szerzőtől)

(továbbiakban: EJEB) joggyakorlatával, mind pedig az Alaptörvény 28. cikkében foglalt „józan ész” szerinti jogértelmezési követelménnyel összeegyeztethető.² A joggyakorlat-elemző csoport ugyanakkor megállapította, hogy az Alkotmánybíróság döntései értelmében a közigazgatási bíró alkotmányosan csak a 8. § (1) bekezdésében foglalt okokat fogadhatja el a gyűlés megtiltása jogszerű alapjaként.

Ezért az EJEB gyakorlata és az Alaptörvény 28. cikkében foglalt „józan ész” szerinti jogértelmezés követelménye, valamint az AB gyakorlat között feszülő ellentmondások kiküszöbölése érdekében a kúriai vélemény arra jutott, hogy megfontolásra érdemes

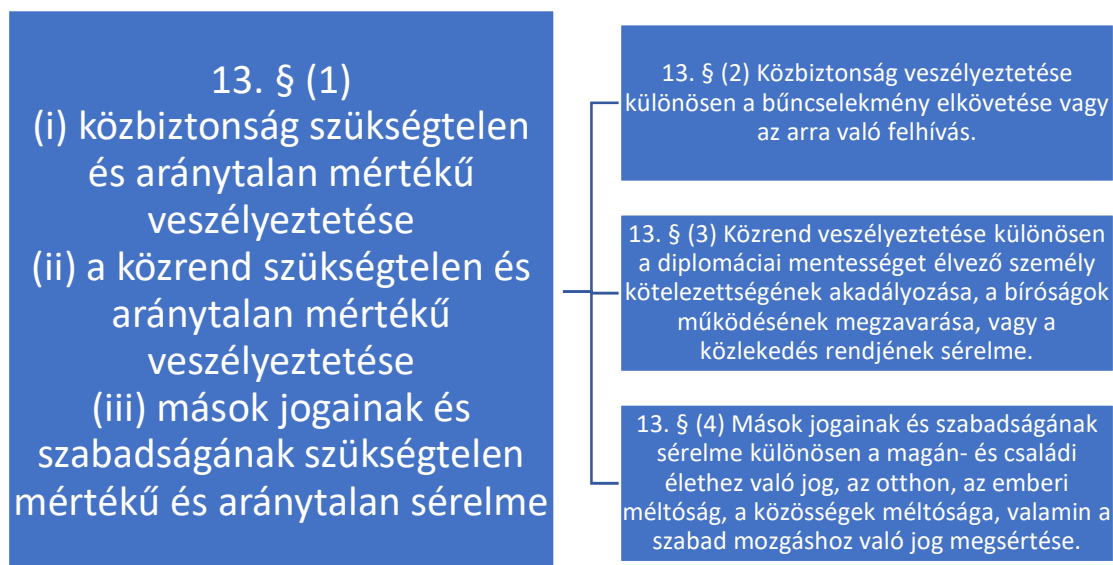
- közrendi klauzula bevezetése a Gytv.-be...;
- a Gytv. 2. § (3) bekezdésében, a 8. § (1) bekezdésében és a 14. § (1) bekezdésében megjelölt okok megtiltási okkénti alkalmazhatóságának megteremtése; Eszerint meg kellene teremteni annak a lehetőségét, hogy a rendezvény a feloszlásra vonatkozó okok – avagy azok egy része – alapján, megtiltható legyen, amennyiben tényekre alapozottan feltehető a kérdéses ok bekövetkezése;³

Az Országgyűlés az új Gytv. elfogadásával jelentősen átalakította a gyűlések megtiltásának alapjául szolgáló okokra vonatkozó szabályozást. Az új Gytv. 13. § (1) bekezdése három általános megtiltási okot határoz meg: (i) közbiztonság vagy (ii) a közrend szükségtelen és aránytalan mértékű veszélyeztetése, valamint (iii) mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelme. A 13. § (2)-(4) bekezdései az általános megtiltási okokat részletezik példálózó jellegű felsorolásokkal. A megtiltás egy további, külön kiemelt esetét szabályozza a 14. § a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek áldozatai emlékének fokozott védelme érdekében.

² Kúriai gyűlekezési joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, p. 19-20.

³ Kúriai gyűlekezési joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, p. 23. (Kiemelés a szerzőtől)

1. ábra A gyűlés megtiltásának okai az új Gytv. 13. §-a alapján



I.1. Az új Gytv. 13.§ (2) és (3) bekezdéseinek értelmezése

Az új Gytv. 13. § (2) és (3) bekezdései a szöveg nyelvtani értelmezése és a törvény indokolása szerint is csupán példálózó jellegű felsorolást tartalmaznak. Az új Gytv. indokolása kifejezetten rögzíti, hogy

a (2)-(3) bekezdésében meghatározott esetek nem jelentenek taxációt, vagyis a közbiztonságot és a közrendet más esetek is veszélyeztethetik. A fentieknek megfelelően mindkét esetben a gyűlekezési hatóságnak a veszély közvetlensége mellett annak mértékének szükségességét és arányosságát is értékelnie kell!

A törvény alapján tehát a rendőrségnek nem kell megvárnia, hogy a gyűlés vagy az arra való felhívás formájában kifejezett vélemény elérje a büntetőjogi eljárás megindításához szükséges szintet; elegendő, ha az a megítélése **szerint szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti a közbiztonságot és a közrendet**. A jogszabály ezáltal mérlegelési jogot biztosít a rendőrségnek, amit (a törvény szövegéből is következően) a standard alapjogkorlátozási teszt szerint kell elvégeznie: (i) van-e a jogkorlátozásnak legitim célja, továbbá a jogkorlátozás (ii) szükséges-e, és (iii) arányos-e a legitim cél elérése érdekében.⁴

Ha szűkebben vizsgáljuk az új Gytv. 13. § (2) bekezdésében kifejezetten említett megtiltási okokat (bűncselekmény, valamint elkövetésre felhívás), akkor leginkább a

⁴ Kúria Kgyk. 39.086/2022/8.

Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) 332. §-a érdemel figyelmet, amely a közösség elleni erőszakra vagy gyűlöletre uszítást rendeli büntetni.

A Btk. kommentár megjegyzi, hogy bár a **közösség elleni uszítás** tényállása (332. §) eredetileg kizárólag a gyűlöletre uszítást határozta meg elkövetési magatartásként, azonban a törvény szövegétől eltérően a bírói joggyakorlat (az Alkotmánybíróság értelmezésének megfelelően⁵) ténylegesen az *erőszakra* uszítást tartotta bűncselekménynek. Eszerint korábban csak az a magatartás minősült tényállásszerűnek, amely erőszakos cselekedet elkövetésének közvetlen veszélyével fenyegetett. Ugyanakkor 2015-ben az Európai Bizottság megállapította,⁶ hogy a 332. § ilyen értelmezése ellenétes az EU joggal, mivel a 2008/913/IB tanácsi kerethatározat⁷ 1. cikk (1) bekezdés a) pontja nem csak a nyilvánosság előtti erőszakra uszítást, hanem a *gyűlöletre* uszítást is büntetni rendeli.

Ezért szükségessé vált a Btk. 332. §-ának módosítása,⁸ melynek keretében a jogalkotó oly módon bővítette az elkövetési magatartást, hogy a gyűlöletre uszítás mellett az erőszakra uszítást is megjelenítette. Ezáltal egyértelművé vált, hogy a *gyűlöletre* uszítás és az *erőszakra* uszítás nem azonos fogalmak. A törvény indokolása kiemeli, hogy „a törvény szerinti gyűlöletre uszítás [...] nem jelenti egyértelműen az erőszak közvetlen veszélyét, illetve az erőszakos jellegű konkrét sérelem reális lehetőségét, ez utóbbit a törvény az 'erőszakra uszít' fordulattal fedi le.”⁹

A 332. § módosított szövegét értelmezve a gyűlöletre uszítás kapcsán a Btk. kommentár úgy fogalmaz, hogy

Az elkövetés történhet szóban, írásban, ráutaló magatartással egyaránt. A közösség elleni izgatás veszélyeztető bűncselekmény, így semmilyen eredmény (így például a gyűlölet tényleges kialakulása) nem része a tényállásnak, és annak sincs jelentősége, hogy az uszításra a jelenlévők hogy reagálnak. A bűncselekmény csak szándékosan követhető el, amely lehet egyenes és eshetőleges is. A cselekmény megvalósulásához elegendő, hogy az elkövető tudata kiterjedjen annak a lehetőségére, hogy a nagy nyilvánosság

⁵ Lásd különösen a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot.

⁶ A Bizottság 2015 decemberében 8186/2015/JUST számon EU Pilot eljárást indított Magyarország ellen a 2008/913/IB tanácsi kerethatározat magyarországi átültetése tárgyában.

⁷ A Tanács 2008. november 28-i 2008/913/IB kerethatározata a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről

⁸ 2016. évi CIII. törvény.

⁹ A 2016. évi CIII. törvény indokolása. Kiemelés a szerzőtől.

előtt tett kijelentései a tényállásban megjelölt csoportok elleni gyűlölet keltésére objektíve alkalmasak, és azt vagy kívánja, vagy abba belenyugodjon.¹⁰

Így tehát az olyan vélemény kifejezése, amely objektíve alkalmas valamely védett közösséggel szembeni gyűlölet kiváltására, akkor is megvalósíthatja a közösség elleni uszítás bűncselekményét, ha erőszak közvetlen veszélye nem fenyeget.

A közösség elleni uszítás törvényi tényállásának módosítása a bírói gyakorlatra is hatással volt. Az **Egri Törvényszék** által hozott **Bf.149/2019/33.** számú precedens értékű határozat, kifejezetten utalva a Btk. módosítására és annak okaira, a korábbi bírói gyakorlattól eltérően értelmezte a 332. §-t. Az ügy tényállása szerint a vádlott több cikkében és beszédében is a zsidókkal, a homoszexuálisokkal, és a liberális gondolkodású emberekkel szemben gyűlöletre uszító kifejezéseket használt. Így például azt, hogy „ránk támadnak, elpusztítanak, megszállnak, leigáznak, veszélyt jelentenek, bennünket gyilkolnak”, valamint, hogy „küzdeni fogunk a végsőig” és „takarodjanak”. A bíróság indokolása szerint „önmagában az a tény, hogy konkrét erőszakos cselekedetre vonatkozó felszólító módú felhívást nem tartalmaznak a beszédek, nem jelenti azt, hogy tevékeny gyűlölet kiváltására, az erőszak érzelmi előkészítésére nem alkalmas.” Ezenkívül azt is leszögezi a határozat, hogy „uszításnak nemcsak valamely csoport, illetőleg tagja elleni erőszak alkalmazására irányuló felhívás tekinthető, hanem az is, amikor az elkövető heves, ellenséges, józan gondolkodást nélkülöző érzelem kialakulását célozza, amely az erőszak érzelmi előkészítése.” Mindezen indokok alapján az Egri Törvényszék a vádlottat bűnösnek találta folytatólagosan elkövetett közösség elleni uszítás büntette miatt.¹¹

A hazai bírói értelmezés megváltozása összhangban van az EJEB gyűlöletbeszédre vonatkozó többévtizedes joggyakorlatával (lásd 2. táblázat alább). Az EJEB következetes álláspontja szerint az etnikai, vallási vagy szexuális kisebbségekkel szembeni, előítéleteken alapuló, gyűlölet szítására alkalmas beszédek veszélyeztetik az Egyezményben foglalt értékeket, így különösen a társadalmi békét, a politikai stabilitást és a diszkrimináció-tilalmat. Több ítélet kifejezetten hangsúlyozza, hogy a gyűlöletkeltésnek nem szükségszerű velejárója az erőszakra felbujtás. Éppen ezért a gyűlöletbeszéd büntetőjogi szankcionálása még akkor sem feltétlenül jelenti a

¹⁰ Btk. Nagykommentár. Kiemelés a szerzőtől.

¹¹ Az ítélet e részét a Debreceni Ítéletábra a 2021. június 14. napján meghozott és jogerőre emelkedett Bhar.I.625/2020/32. számú ítéletével helybenhagyta.

véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét, ha erőszakos cselekmény elkövetésének közvetlen veszélye nem fenyegetett.

1. táblázat Az EJEB gyűlöletbeszédre vonatkozó joggyakorlata

[Pavel Ivanov kontra Oroszország](#)¹²

2003-ban a kérelmezőt tömegtájékoztatási eszközök útján elkövetett etnikai, faji és vallási gyűlöletre való nyilvános uszítással vádolta meg az ügyészség. A vád szerint a kérelmező újságíró és laptulajdonos a saját publikációiban a zsidók társadalmi életből való kizárására szólított fel, azt állította, hogy az ország társadalmi, gazdasági és politikai problémáit a zsidók tevékenysége idézte elő, és a zsidók közösségét úgy írta le mint egy rosszindulatú daganat. A kérelmezőt 300 eurónak megfelelő pénzbüntetésre ítélte az orosz bíróság.

Az EJEB nem állapította meg a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságának megsértését. Az ítélet kijelentette, hogy „egy etnikai csoport ilyen általános és heves támadása ellentmond az Egyezmény alapértékeinek, nevezetesen a toleranciának, a társadalmi békének és a megkülönböztetésmentességnek”. Következésképpen a Bíróság kimondta, hogy az Egyezmény 17. cikke értelmében a kérelmező nem részesülhet az Egyezmény 10. cikke (véleménynyilvánítás szabadsága) által biztosított védelemben.

[Feret kontra Belgium](#)¹³

A kérelmező mint egy belgiumi politikai párt, a Nemzeti Front elnöke két éven keresztül részt vett olyan választási szórólapok és plakátok terjesztésében, amelyeken iszlám-ellenes üzenet voltak láthatók, például : „Állítsuk meg Belgium iszlamizálódását!”, „Mentsük meg népünket az iszlám hódító jelentett kockázattól!”. A kérelmezőt diszkriminációra és erőszakra való fejbujtás elkövetésével vádolták meg. A belga bíróság 250 óra közmunkára, 10 hónap felfüggesztett börtönbüntetésre ítélte, valamint 10 évre eltiltotta közhivatal viselésétől.

¹² Pavel Ivanov kontra Oroszország, kérelem száma: 35222/04, döntés kelte: 2007. február 20.

¹³ Feret kontra Belgium, kérelem száma: 15615/07, ítélet kelte: 2009. július 16.

Az EJEB hangsúlyozta, hogy a vallási, etnikai vagy kulturális előítéleteken alapuló gyűlöletet szító politikai beszéd veszélyezteti a demokratikus államok társadalmi békéjét és politikai stabilitását. Habár a politikai pártoknak és képviselőknek széleskörű véleménynyilvánítási szabadságot kell élvezniük, a választási kampány során tett rasszista és idegenellenes megjegyzések hozzájárultak az intolerancia és a gyűlölet növekedéséhez. Ezért a Bíróság nem állapította meg a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságának sérelmét.

[Balsyte-Lideikiene kontra Litvánia](#)¹⁴

A kérelmező egy kiadó tulajdonosa volt, amely 2000-ben is megjelentette a Litván Naptár nevű kiadványát. A naptárban olyan kijelentések szerepeltek, amelyek alkalmasak voltak etnikai és nemzeti csoportok elleni gyűlölet szítására. A kiadvány tartalmazta például, hogy „A litván nemzet csak úgy marad fenn, ha nacionalista nemzet marad – más út nem létezik!”, többször hivatkozott a zsidókra a litvánok elleni háborús bűnök elkövetőiként, és hasonló megjegyzéseket tett a lengyelekkel kapcsolatban is. A litván bíróság a kérelmezőt közigazgatási figyelmeztetésben részesítette, a naptárakat pedig lefoglalta és megtiltotta azok további terjesztését.

Az EJEB is úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt szövegrészek a lengyelek és a zsidók elleni gyűlölet szítására alkalmas kijelentéseket tartalmaztak, amelyek komoly aggodalomra adhattak okot a litván hatóságok számára. Az ítélet egyetértett a nemzeti hatóságok értékelésével, és végül nem találta egyezményesértőnek a kérelmezővel szemben kiszabott büntetést.

[Willem kontra Franciaország](#)¹⁵

A kérelmező, aki a tényállás idején polgármester volt, izraeli termékek bojkottálására szólított fel. Vele szemben a francia hatóságok 1000 eurós pénzbírságot szabtak ki diszkriminációra felbujtás miatt. Az EJEB megállapította, hogy a kérelmező véleménynyilvánításhoz való joga nem sérült, mert az ilyen felbujtás megakadályozása szükséges egy demokratikus társadalomban.

¹⁴ Balsyte-Lideikiene kontra Litvánia, kérelem száma: 72596/01, ítélet kelte: 2009. február 4.

¹⁵ Willem kontra Franciaország, kérelem száma: 10883/05, ítélet kelte: 2009. július 16.

[Vejdeland és Mások kontra Svédország](#)¹⁶

A kérelmezők egy középiskolában osztottak szét körülbelül 100 szórólapot úgy, hogy azokat a tanulók szekrényébe tették. A szórólapok homofób kijelentéseket tartalmaztak, köztük például a HIV és az AIDS összekapcsolását a pedoflíával és a homoszexualitással. A svéd Legfelső Bíróság 2006-ban a kérelmezőket elítélte nemzeti vagy etnikai csoport elleni izgatás miatt.

Az EJEB megállapította, hogy a svéd hatóságok nem sértettek meg a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságát, mivel a szóban forgó közlések a homoszexuális közösség elleni támadásnak minősültek, független attól, hogy nem tartalmaztak erőszakra felhívást. Az ítéletet általános értelemben jegyezte meg, hogy a gyűlöletkeltés nem szükségszerűen jár együtt az erőszakra felhívással, továbbá hangsúlyozta, hogy a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés ugyanolyan súlyos, mint a faji, származáson vagy bőrszínen alapuló diszkrimináció.

[Atamancsuk kontra Oroszország](#)¹⁷

A kérelmező közzétett több cikket is, amelyben azt sugallta, hogy az orosz emberek szenvedéseikért bizonyos nem orosz csoportok voltak a hibásak. A kérelmező egyes etnikai jellemzőkre alapozva azt állította, hogy e csoportok tagjai bűnözői tevékenységet folytatnak, és bűnöző módjára viselkednek. Habár a cikk konkrét népcsoportot nem jelölt meg, a szövegkörnyezetből egyértelműen kiderült, hogy bizonyos nem szláv etnikumú ázsiai csoportokra és az örményekre utalt. Az orosz bíróságok a kérelmezőt pénzbüntetésre elítélték amiért a gyűlöletet és ellenségeskedést szított, és meggyalázta egy népcsoport méltóságát annak etnikai hovatartozása, nyelve, származása vagy vallása miatt.

Az EJEB kiemelte, hogy a gyűlöletkeltés nem feltétlenül jelent erőszakos cselekményre vagy más bűncselekményre való kifejezett felhívást. A lakosság bizonyos csoportjainak megsértésével, nevetségessé tételével vagy rágalmazásával elkövetett támadások elegendőek lehetnek a hatóságok számára az idegengyűlölő vagy más módon diszkriminatív beszéd elleni küzdelemhez a felelőtlenül gyakorolt véleménynyilvánítási szabadsággal

¹⁶ Vejdeland és Mások kontra Svédország, kérelem száma: 1813/07, ítélet kelte: 2012. február 9.

¹⁷ Atamanchuk kontra Oroszország, kérelem száma: 4493/11, ítélet kelte: 2020. február 11.

szemben. Az EJEB úgy ítélte meg, hogy az orosz hatóságok nem sértették meg jelen ügyben a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát.

[Lilliendahl kontra Izland](#)¹⁸

2015-ban az egyik helyi izlandi önkormányzat jóváhagyta azt a javaslatot, hogy megerősítsék a magukat az LMBT közösséghez tartozó diákoknak nyújtott iskolai felvilágosítást és tanácsadást. A döntésről szóló egyik online cikk alá a kérelmező kommenteket írt, amelyekben a „szexuális deviancia” és az „undorító” kifejezéseket használta a javaslattal kapcsolatban. A vádhatóság úgy ítélte meg, hogy a kérelmező kommentjei egy szexuális kisebbség elleni fenyegetésnek, gúnyolódásnak, rágalmazásnak és becsmérésnek minősültek. A kérelmezőt végül 800 eurós pénzbírságra ítélték.

Ezen ítéletében az EJEB alaposan áttekintette a korábbi joggyakorlatát és az alapján megkülönböztette a gyűlöletbeszéd két formáját. Egyrészt, vannak a gyűlöletbeszédnek olyan formái, amelyek olyan súlyosak, hogy nem élveznek semmiféle védelmet az Egyezmény alatt. A gyűlöletbeszéd kevésbé súlyos formái nem esnek ki teljes mértékben a 10. cikk védelméből, de azokat a tagállamok korlátozhatják. Az EJEB megállapította, hogy jelen ügyben a kérelmező által tett kijelentések gyűlöletbeszédnek minősültek, a kérelem ezért nyilvánvalóan alaptalannak minősült, a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága nem sérült.

I.2. Az új Gytv. 13.§ (4) bekezdésének értelmezése

Mások jogainak és szabadságának sérelme önálló megtiltási ok, függetlenül a közbiztonság és a közrend veszélyeztetésétől. Ez az értelmezés már a korábbi Gytv.-re épülő bírói joggyakorlatban is megjelent, de az új Gytv. 13. § (4) bekezdése ezt már egyértelműen megfogalmazza.

A régi Gytv. 2. § (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást,

¹⁸ Lilliendahl kontra Izland, kérelem száma: 29297/18, ítélet kelte: 2020. május 12.

valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”. A kúriai joggyakorlat-elemző csoport véleménye alapján létezett olyan bírói értelmezés, amely szerint mások jogainak és szabadságának sérelme, például gyűlöletbeszéd formájában, akkor is megalapozza a gyűlés megtiltását, ha az nem valósít meg bűncselekményt vagy arra való felhívást:

a Gytv. 2. § (3) bekezdéséhez kapcsolódó tényállás lehet a korlátozást mások jogainak és szabadságának védelme érdekében megalapozó – részben a dehumanizálás tilalmához kapcsolódó – esetkör: a gyűlöletbeszédet tartalmazó, faji megkülönböztetést propagáló demonstrációk, amelyek jogsértő hatása különösen erősen érvényesül akkor, amikor a gyűlöletkeltő beszédek a támadott csoport tagjainak lakóhelyén hangzanak el.¹⁹

Ahogy arra korábban utaltunk, ez a bírói értelmezés nem vált általános joggyakorlattá.

Az új. Gytv. elfogadásával azonban a jogalkotó egyértelműen elkülönítette mások jogainak és szabadságának sérelmét mint megtiltási okot a közrend és a közbiztonság veszélyeztetésétől. Erre utal az új Gytv. 13. §-hoz fűzött jogalkotói indokolás is, amely kimondja „...az állam [...] köteles garantálni, hogy egyfelől, a gyülekezést sem zavargás, sem bűncselekmény nem fogja megzavarni, másfelől, hogy a gyűlés során nem fognak sérülni mások jogai és szabadsága”. (Kiemelés a szerzőtől)

Mások jogainak és szabadságának sérelme különálló megtiltási okként kezelése teljes mértékben összhangban van az alapjogi jogkorlátozás tesztjének logikájával, amelynek célja az egymással versengő alapjogok közötti egyensúly megteremtése. Egy olyan gyűlés esetén, amely kifejezetten sértő, illetve fenyegető (lehet) a roma közösségek számára, meg kell találni az egyensúlyt az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt gyülekezéshez való jog és az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése által védett kollektív méltósághoz való jog között.

Ez a mérlegelés egy nagyon összetett jogalkalmazói tevékenység, amelynek keretében minden egyedi eset összes körülményét figyelembe kell venni. Álláspontunk szerint azonban néhány jogértelmezési kérdést érdemes tisztázni a roma közösségek méltóságának sérelmével fenyegető gyűlések azonos megítélése érdekében.

¹⁹ Kúriai gyülekezési joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, p. 28. (Kiemelés a szerzőtől)

A gyülekezéshez való jog a kommunikációs alapjogok családjába tartozik, vagyis a véleménynyilvánításhoz való jog az anyajoga, gyakorlatilag a véleménynyilvánítás jogának egy különleges formában, egy gyűlés keretében történő gyakorlása. Ebből következik, hogy az a vélemény, amely nem esik a véleménynyilvánításhoz való jog védelmi körébe, gyülekezés formájában sem élvezhet védelmet.

Több jogforrás is megerősíti, hogy valamely nemzeti kisebbséggel szembeni gyűlölködő beszéd nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körében. A magyar jogrendszerbe Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (továbbiakban: PPJNE)²⁰ 20. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.” Ehhez hasonlóan az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy „a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére.”

A közösség elleni uszítást megvalósító beszéd nyilvánvalóan nem részesül alkotmányos védelemben. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a gyűlöletbeszéd akkor sem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe, ha nem éri el a bűncselekmény szintjét. Valamely alapjog büntetőjogi eszközökkel való korlátozása csak a legvégső megoldásként alkalmazható. De természetesen nem a büntetőjog az egyetlen jogterület, amely korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát és szankcionálja a gyűlöletbeszédet.

Az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése az Alaptörvény negyedik módosításával került bele az alkotmányos normaszövegbe, amelynek jogalkotói indokolása szerint „az Alkotmánybíróság erre vonatkozó korábbi gyakorlata világossá tette, hogy törvényi szinten nem biztosítható hatékony fellépés a gyűlöletbeszéddel szemben, ezért azt az Alaptörvény módosításával indokolt megalapozni.” Az Alaptörvény negyedik módosítása annak a lehetőségét is megteremtette, hogy a közösségek méltóságának megsértése esetén polgári jogi eszközökkel lehessen szankcionálni a gyűlölködő megnyilvánulások bizonyos eseteit.

²⁰ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

Ehhez hasonló módon a sajtótörvény²¹ 17. §-a kimondja, hogy „a médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség vagy ezek bármely tagja elleni – a közösséghez tartozása miatt történő – gyűlölet keltésére vagy erőszakra uszításra, [továbbá] kirekesztésére.” A hivatkozott rendelkezés alapján pedig a Méditanács már több ügyben is megállapított törvénysértést, amiért a kifogásolt médiatartalom etnikai, vallási, szexuális vagy politikai kisebbségek ellen gyűlöletet keltett, gyűlöletre uszított, vagy ilyen közösséghez tartozó személyek kirekesztését célozta.²²

Amikor a rendőrség gyülekezési jogi hatóságként valamely gyűlés esetleges megtiltását mérlegeli, akkor nem kizárólag a büntetőjog, hanem egyéb jogágak szabályait is figyelembe kell vennie, és annak alapján kell megítélnie, hogy a gyűlés által kifejezni célzott vélemény alkotmányos védelemben részesül-e vagy sem.

II. A gyűlés bejelentésének értékelése

Az új Gytv. 13. § (1) bekezdése szerint a rendőrség a bejelentett gyűlést megtiltja, ha „*az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető*”, hogy valamelyik megtiltási ok fennáll. Az idézett jogszabályhelyből a „*rendelkezésre álló információk*” és a „*megalapozottan feltehető*” kifejezéseket érdemes alaposabban értelmezni.

A töretlen bírói gyakorlat szerint a gyülekezési ügyben eljáró hatóság kötve van a bejelentésben foglaltakhoz, az abban leírtakat tartalma szerint kell megvizsgálnia, és a törvény szövegéből kifolyólag az egyeztetés során elhangzottakat is figyelembe kell vennie. A törvény és a bírói joggyakorlat ezáltal teljesen legitim módon korlátok közé szorítja a rendőrségi jogalkalmazást. De ez nem jelenti, hogy a rendőrség eszköztelen lenne a gyűlés szervezőinek tudatosan félrevezető információszolgáltatásával szemben.

A Kúria joggyakorlata azt mutatja, hogy a rendőrség jogszerűen jár el, ha a bejelentés értékelése során figyelembe veszi a történelmi, politikai, és kulturális kontextust. A

²¹ 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól

²² Lásd különösen az NMHH Méditanácsának [1389/2017. \(XII. 19.\) számú](#), [1349/2017. \(XII. 12.\) számú](#), [903/2017. \(VII. 25.\) számú](#), [551/2016. \(V. 17.\) számú](#), [879/2022. \(X. 25.\) számú](#), és [683/2022. \(VII. 26.\) számú](#) döntéseit.

Kgyk.VII.39.086/2022/8. számú határozatával a Kúria egy olyan ügyet bírált el, amelyben a rendőrség megtiltott egy gyűlést az új Gytv. 14. §-a alapján a nemzetiszocialista rendszerek áldozatainak védelmére hivatkozva. Az alapügyben a rendőrség megállapította, hogy bár a bejelentők nem február 11-én, a Becsület Napján, hanem egy nappal később akartak „kegyeleti megemlékezést” tartani, a bejelentők/szervezők személye, korábbi tevékenységeik, kommunikációjuk és az ügy összes körülménye alapján mégis alappal feltételezhető volt, hogy a megvalósuló gyűlés sértené a Gytv. 14. §-át. A rendőrség külön kiemelte, hogy „ezek a csoportok (értsd a szervezők/bejelentők) nem direkt, hanem asszociatív módon fogalmazzák meg a megtartani kívánt rendezvényeik célját oly módon, hogy az ezzel az ideológiával azonosulni akaró emberek számára egyértelművé váljon, hogy az adott rendezvény a 'Becsület Napja' megemlékezés.” A Kúria jogszerűnek találta a rendőrség tiltó határozatát miután megbizonyosodott róla, hogy eleget tett az indokolási kötelezettségének, és ezáltal jóváhagyta a bejelentések céljának kontextus-érzékeny vizsgálatát.²³

Ezzel a döntésével a Kúria gyakorlatilag egy rendőrségi jogalkalmazási módszert szentesített, amely gond nélkül átvihető az új Gytv. 13. §-a alkalmazására. A rendőrség a bejelentés, az egyeztetésen elhangzott információk és a saját vizsgálata alapján jogszerűen juthat arra a következtetésre, hogy az ügy valamennyi körülményét figyelembe véve „megalapozottan feltehető”, hogy a gyűlés a romák ellen irányuló bűncselekményt valósítana meg (közösség elleni uszítás) vagy pedig a roma közösség kollektív emberi méltóságához való jogát sértené. Arról, hogy milyen tények és körülmények milyen mérlegelése alapján jutott erre a következtetésre, indokolási kötelezettségének körében kell számot adnia.

III. Gyűlés megtartása feltételeinek előírása

Az új Gytv. 13. § (5) bekezdése szerint „Ha a gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását nem tiltja meg, de a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme miatt szükséges, a szervező számára határozatban előírja a gyűlés megtartásának feltételeit.” Ez a rendelkezés túlmutat a 9. § (1) bekezdésén,

²³ Ezt később megerősítette a Kúria Kgyk. 39.539/2022/9. számú határozata is.

amely felsorolja azokat az eszközöket és ruházatokat, amelyeket tilos a gyűlés során birtokolni és viselni (pl. lőfegyver, robbanóanyag, félkatonai jellegű ruházat stb.).

A Kúria joggyakorlata arra enged következtetni, hogy minden olyan eszköz használatát és felszerelés viseletét megtilthatja a rendőrség a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme érdekében, ideértve természetesen a roma közösség kollektív méltóságához való jogát is, amelyek nem tartoznak a gyűlések „nélkülözhetetlen” és „rendszerinti” kellékei közé.²⁴ Ugyanígy a gyűlés helyszínének és a vonulás útvonalának a megválasztását is korlátozhatja a rendőrség ugyanezen okokból kifolyólag, hiszen a Kúria értelmezésében „a helyszín és az időpont (időtartam) választásának joga sem nem feltétlen, sem nem korlátlan, az az Alaptörvény I. cikkében foglalt, az alapjogok korlátozására vonatkozó feltételek szerint korlátozható.”²⁵ Ennek során a rendőrség teljesen jogszerű módon veheti figyelembe a gyűlés által érintett lakóközösség multikulturális jellegét és az azt fenyegető veszélyt, ahogy azt a jászberényi roma-ellenes tüntetést korlátozó rendőrségi határozatot felülvizsgáló kúriai döntés is megerősítette.²⁶ Ezzel összhangban hivatkozunk a kúriai joggyakorlat-elemző csoport véleményét is, amely kiemelte, hogy nem tekinthető békésnek az a tüntetés, amely valamely csoportot úgy félemlít meg vagy zaklat, hogy a csoport tagjai számára nincs lehetőség a kitérésre.²⁷

Összegzőképpen tehát a gyűlés megtartásának engedélyezése mellett minden olyan korlátozás megengedett, amely a roma közösség megfélemlítését vagy zaklatását hivatott megelőzni.

²⁴ Kúria Kgyk.IV.39.450/2022/5. (BH 2022.251)

²⁵ Kúria Kgyk.IV.39.450/2022/5. (BH 2022.251)

²⁶ Kúria Kfv.IV.40.428/2021. (BH 2021.321)

²⁷ Kúriai gyülekezési joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, p. 26-27.

Melléklet

2. táblázat A gyűlés megtiltásának és felosztatásának esetei a régi és az új Gytv. alapján

	1989. évi III. tv. (régi Gytv.)	2018. évi LV. tv. (új Gytv.)
Megtiltás esetei	<p>8. § (1) 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 rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.</p>	<p>13. § [A gyűlés megtiltásának okai]</p> <p>(1) A gyűlékezési hatóság a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül a gyűlésnek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban való megtartását megtiltja, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, illetve mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, és a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme az (5) bekezdés szerinti enyhébb korlátozással nem biztosítható.</p> <p>(2) A közbiztonságot veszélyezteti különösen, ha a felhívás vagy a gyűlés bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg.</p> <p>(3) A közrendet veszélyezteti az is, ha a felhívás, illetve a gyűlés</p> <p>a) a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozza,</p> <p>b) alkalmas arra, hogy a bíróságok működését megzavarja, vagy</p> <p>c) a közlekedés rendjének</p>

		<p>sérelmével jár.</p> <p>(4) Mások jogainak és szabadságának sérelme különösen, ha a felhívás, illetve a gyűlés - az alkalmazott technikai eszközök, időtartama miatt - alkalmas mások magán- és családi életének védelméhez való jogának, otthonának, emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, vagy szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának korlátozására.</p> <p>(5) Ha a gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását nem tiltja meg, de a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme miatt szükséges, a szervező számára határozatban előírja a gyűlés megtartásának feltételeit.</p> <p>14. § [A nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek áldozatainak emlékének védelme]</p> <p>A gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását akkor is megtiltja, ha</p> <p>a) a gyülekezés helyszíne olyan országos jelentőségű történelmi emlékhely vagy időpontja olyan nap, ami a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztet, és</p> <p>b) a bejelentéskor rendelkezésre álló körülmények alapján fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy a gyűlés a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra által elkövetett embertelen bűnök tényét tagadja, kétségbe vonja, jelentéktelen színben tünteti fel, vagy azokat igazolni törekszik, és ezáltal a gyűlés alkalmas a köznyugalom megzavarására.</p>
Feloszlítás esetei	<p>12. § (1) Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét</p>	<p>17. § [A gyűlés vezető általi feloszlítása]</p> <p>Ha a gyűlés résztvevőinek</p>

	<p>veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt felosztatni.</p> <p>(2) A rendezvényen résztvevők nem jelenhetnek meg fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve.</p> <p>14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja.</p> <p>2. § (3) A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.</p>	<p>magatartása a gyűlés törvényességét veszélyezteti - ideértve különösen a gyűlés békés jellegének elvesztését, a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését, mások jogainak vagy szabadságának sérelmét is -, és a rend másként nem állítható helyre, a gyűlés vezetője a gyűlést felosztatja.</p> <p>18. § [A gyűlés rendőrség általi felosztatása]</p> <p>(1) A rendőrség a gyűlést felosztatja, ha</p> <p>a) azt megtiltó határozat ellenére tartják meg,</p> <p>b) a vezető a 17. § szerinti kötelezettségének, a rendőrség képviselőjének felhívása ellenére nem tesz eleget - ideértve azt is, ha a rendőrség a felhívást a vezetővel személyesen, vagy a bejelentésben, illetve a 11. § (4) bekezdése szerinti határozatban megjelölt elérhetőségen nem tudta közölni,</p> <p>c) azt a tudomásul vett bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye, vagy</p> <p>d) a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt nem tiltotta meg.</p> <p>9. § [A gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások]</p> <p>(1) Tilos a gyűlésen - ideértve az oda eljutást, illetve az onnan távozást is -</p> <p>a) lőfegyvert, lőszert, robbanóanyagot, robbantószer, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket, a 67/548/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott veszélyes anyagot vagy ezek utánzatát magánál tartva,</p>
--	--	---

		<p>b) az élet kioltására, személyi sérülés vagy súlyos anyagi kár okozására alkalmas dologgal, vagy</p> <p>c) erőszakot közvetítő vagy megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházatot viselve megjelenni.</p> <p>(2) Ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta, a résztvevők</p> <p>a) nem viselhetnek védőfelszerelést, egyenruhát, vagy azzal összetéveszthető ruházatot,</p> <p>b) továbbá arcukat nem takarhatják el.</p>
--	--	--