
A gyülekezési jog és mások jogai

Hallók Tamás*

Az alapvető jogok elismerése és biztosítása nagyon fontos mérföldköve volt az emberiség történelmének. Az egyes jogok azonban nem érvényesülhetnek mindig teljesen, korlátozás nélkül. Tekintettel kell lenni ugyanis arra, hogy más jogok is vannak és másoknak is vannak jogaik. Így van ez szűkebb vizsgálódási területünknel, a politikában való részvételt biztosító gyülekezési jognál is. Ha egy rendezvényt ugyanis megtartanak, akkor nyilván mások jogai nem biztos, hogy érvényesülni fognak, korlátozhatják ezeket, vagy akár sérülhetnek is. Ezért az államnak mindenképpen figyelnie kell arra, hogy szükségtelenül és aránytalanul ne korlátozzák egyik jogot sem. Magyarországon a gyülekezési jog más jogokkal való viszonyára a jogalkotó már 1989 óta figyelemmel van. A 2018-as jogszabályváltozások azonban ezt a területet átalakították. Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy ezek tükrében hogyan értelmezhető a gyülekezési jog és más jogok kapcsolata.

1. Más jogok

Fontos kérdés, hogy a gyülekezési jog a gyakorlása során *mely alapjogokkal kerül kapcsolatba*. Ezeknek két csoportját különíthetjük el. Az *egyik csoportba* sorolható jogok *a gyülekezési joggal együtt érvényesülnek*, annak a gyakorlását segítik, vagy a gyülekezési jog segíti ezen jogok gyakorlását. A *másik csoportba* tartozó jogok viszont *szemben állnak a gyülekezési joggal*, hiszen vagy korlátozzák azt, vagy azokat korlátozza a gyülekezés joga.

Az első csoportba tartozó jogok közül kettőre a már nem hatályos gyülekezési jogról szóló *1989. évi III. törvény* (a továbbiakban *régi Gytv.*) szövegéből is következtethetünk. Eszerint a gyülekezési jog gyakorlása keretében rendezvények tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. [2. § (1) bek.] Hasonlóképpen szól a hatályos gyülekezési jogról szóló *2018. évi LV. törvény* (a továbbiakban *Gytv.*) is: a „gyűlés a legalább két személy részvételével közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel”. [2. §

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Alkotmányjogi Intézeti Tanszék.

(1) bek.] Ez a jog a *véleménynyilvánítás szabadsága*.

Ezen jog viszonya a gyülekezési joghoz kiegészítő jellegű, a vélemény –és akaratképzést szolgálja.¹ A kapcsolatukat már az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta a 30/1992. (V.26.) AB határozatban, ahol a kommunikációs alapjogok közé sorolta mindkettőt, ezen jogok anyagjának tekintve a véleménynyilvánítási szabadságot, és tágabb értelemben e körbe sorolva a gyülekezési jogot.

A másik jog a *petíciós jog*, ami a gyülekezésnek többnyire velejárója. A régi Gytv. szerint: „A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.” [2.§ (2) bek.]

Az Alkotmánybíróság a *közügyekben való részvétel jogával* is lát kapcsolatot. A gyülekezési szabadság jelentőségét ugyanis növeli, hogy a sajtóval ellentétben közvetlenül biztosítja mindenki számára a politikai akaratképzésben való részvételt. Előnye, hogy a személyek hasonló feltételekkel tudják igénybe ennek eszközeit. [75/2008. (V. 29.) AB határozat]

Emellett kapcsolódik még az *egyesülési joghoz* is. A gyülekezési jog gyakorlása ugyanis az egyesületalakítás első mozzanataként fogható fel. Míg a gyülekezési jog az egyesülési jognak alapfeltétele, a petíciós jognak viszont csak lehet feltétele.²

Mely jogok állhatnak szemben a gyülekezési szabadsággal? Ilyen jog lehet. *mások gyülekezési joga* is, ha egy csoport ugyanazon a területen akar rendezvényt tartani, ahol mások, de velük ellentétes álláspont alapján, vagy más kérdésben szeretne véleményt nyilvánítani.

A *mozgásszabadság joga* is ide tartozik.³ Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint a bejelentési kötelezettségnek az indoka, hogy a gyülekezési jog ilyenkor szembe kerül a szabad mozgáshoz való joggal. A 75/2008. (V. 29.) AB határozat szerint viszont inkább a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel áll szemben. *Bragyova András alkotmánybíró* azonban *különvéleményében* rámutatott, hogy mások szabad mozgáshoz való joga szükségképpen sérül a közterületeken tartott gyűlésekkel, hiszen a területet a gyülekezők birtokba veszik, a rendezők pedig onnan másokat kiutasíthatnak. Ezzel a gyűlés idejére ez a terület megszűnik mindenki számára hozzáférhetőnek lenni. [Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, 75/2008. (V. 29.) AB határozat]

Kapcsolatba kerülhet a gyülekezési joggal a *magánélet sérthetlenségéhez való jog* és az *emberi méltósághoz való jog* is. Kükorelli István alkotmánybíró az 55/2001. (XI.29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében rámutatott, hogy a nyilvános rendezvény sértheti az emberi méltóságból következő általános személyiségi jogot és a magánszféra védelméhez való jogot, ha a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását.⁴ Ezt hívjuk *foglyul ejtett közönségnek*.

¹ Drinóczi Tímea– Petrétei József: A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban. *Jura* (2002) 1., 24. o.

² *Uo.* 22-24. o.

³ *Uo.* 25. o.

⁴ Idézi Hajas Barnabás: Megjegyzések a gyülekezési jog gyakorlatának irányváltásaihoz. *Iustum, Aequum, Salutare* (2016) 4., 34. o.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A *magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, és be se tekinthessenek.* A magánszféra védelme azonban kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon).{32/2013. (XI. 22.) AB határozat [82]-[84]} E jog pedig magában foglalja a *magánlakás sérthetlenségéhez való jogot*, lévén a magánlakás a magánélet színtere. {11/2014. (IV. 4.) AB határozat [55] }

2. A szabályok

A régi Gytv. általános rendelkezései szerint *a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.* [2. § (3) bek.] A rendezvényt viszont erre hivatkozva a tv. alapján nem lehetett előzetesen *megtiltani*, [8. § (1) bek.] viszont a rendőrség *feloszlathatta azt*, ha az *mások jogainak és szabadságának sérelmével jár.* [14.§ (1) bek.]

Erre kritikaként felvetődött, hogy nincs lehetőség egy rendezvény betiltására akkor sem, ha annak jogsértő jellege már előre nyilvánvaló. Tehát az ilyen rendezvény megkezdését meg kell várni, majd azokat azonnal feloszlítani.⁵ Bizonytalan értelmezésre az vezetett, hogy a régi Gytv. az általános rendelkezései között mondta ki ezt a korlátozást, a rendezvény megtiltásának esetei között nem, így a kérdés az volt, hogy ez utóbbira miért ne vonatkozhatna.

A *13/2016. (VII. 18.) AB határozat* szerint *mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet* áll fenn, mert a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog összeütközése esetén feloldásuk szempontjait és annak eljárási kereteit. A *14/2016. (VII. 18.) AB határozat* pedig megállapította, hogy *az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn, mert a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezéstről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését.* Mindkét határozat a mulasztás orvoslására 2016. december 31-ig adott határidőt az Országgyűlésnek. Addigra ez nem következett be.

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) beiktatott egy mondatot a magánélet sérthetlenségének jogáról szóló VI. cikkbe. Eszerint *a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.* [VI.

⁵ Szikinger István: A gyülekezési jog szabályozásának mai kérdései: jogi szabályozás és intézményi környezete a rendszerváltás után. in: *Tüntetés, rendőrség, demokrácia.* (szerk.: Szabó Máté – Dominique Wisler) Villányi úti könyvek 17. Politikatudományi sorozat 13. Budapest, Villányi Úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány, 1999, 197. o.

cikk (1) bek.] Az Országgyűlés pedig elfogadta a *gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvényt*, ami hatályon kívül helyezte az 1989. évi III. törvényt, és 2018. október 1-jén hatályba lépett.

A törvény jelentősen változtatott a gyűlés megtiltási okain. Eszerint a gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban megtiltja, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés többek között *mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár*. Azonban csak akkor tiltja meg, ha mások jogainak és szabadságának védelme enyhébb korlátozással nem biztosítható. [13.§ (1) bek.] Ha biztosítható, akkor előírja a szervező számára a gyűlés megtartásának feltételeit. [13.§ (5) bek.] Mindezen megtiltási okokhoz értelmezést is nyújt a törvény. *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*. [13.§ (2)-(4) bek.] A törvényben itt nem kimerítő jellegű felsorolással találkozunk⁶, amit a *különösen* szó alkalmazása is alátámaszt.

3. Mások jogainak és szabadságának sérelme

Hogyan értelmezhető mások jogainak, szabadságának sérelme? Alapvető fontosságú, hogy itt is, mint minden jognál, alkalmaznunk kell a jogok korlátozásának alkotmányos szempontjait, amelyet az Alkotmánybíróság dolgozott ki, és az Alaptörvény is átvett. Eszerint *alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható*. [Alaptörvény I. cikk (3) bek.]

Mint tudjuk, a más jogok sérelme a régi Gytv. szerint sem volt ismeretlen, hiszen ez a fordulat általános korlát és feloszlatási ok is volt. A régi Gytv. általános korlátozó szabálya és a Gytv. tiltó oka hasonló megfogalmazású. Ezért értelmezéséhez felhasználhatjuk a korábban kialakult álláspontokat is.

Bragyova András szerint mások jogait egy gyűlés annál jobban korlátozza, minél nagyobb a gyűlés számára lefoglalt közterület és a gyűlés hossza. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése nem csak a gyülekezési jog védelmére kötelezi a törvényhozót, hanem mindenki más személyes és mozgásszabadságának, magánélethez való jogának, vagyis általános szabadságjogának védelmére. Ezért indokolt mindkét jog korlátozása [Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, 75/2008. (V. 29.) AB határozat] Az államot ugyanis az a kötelezettség terheli, hogy mindenki más, így a gyülekezés résztvevőin kívül a harmadik személyek alapjogait is megfelelő védelemben részesítse. Ezért a jogalkalmazóknak esetről esetre

⁶ Pethő Balázs: A gyülekezési jog újraszabályozása – a gyűlés megtartásának új szabályai. *Magyar Jog* (2019) 6., 360. o.

érvényre kell juttatni az arányosság követelményét, hogy megtalálják a gyülekezési jog és a vele konkuráló más alapjogok közti egyensúlyi helyzetet. {14/2016. (VII. 18.) AB határozat [65]}

A kérdés az, hogy mikor éri el a kívülállók jogának sérelme azt a szintet, amikor a demonstrálók véleménynyilvánítási jogának már nem lehet elsőbbséget biztosítani.⁷ Hajas Barnabás szerint ez azt jelenti, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelmet elviselnie.⁸ A Fővárosi Közigazgatási-és Munkaügyi Bíróság F5.Kpk.46.118/2013/7. végzése szerint „Nem kétséges, hogy önmagában mások jogainak gyakorlása miatti kényelmetlenség nem ok a gyülekezéshez való jog korlátozására. A folyamatos, heteken keresztül és kifejezetten a lakóköznyezetben, a magánszférát is kikezdő alapjog-gyakorlás azonban igen. Az ilyen rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, ezért az ilyen rendezvény korlátozható.”⁹ Ezt a Gytv. indokolása is megerősíti: Ez nem egy abszolút korlátozás, hanem a gyülekezési jog és más alapjog közötti konfliktusok feloldásául szolgáló zsinórmérték, annak egyik lényeges eleme, az arányosság követelménye. (Gytv. részletes indokolás)

Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezési jog közterületen való gyakorlásakor elkerülhetetlen a gyülekezési jogot nem gyakorlók jogainak kisebb-nagyobb sérelme. Ezért a gyülekezési jog szabályozása minden esetben komoly érdekmérlegelést kíván, a törvényhozó feladata tehát különösen nehéz. Ez még nem jár szükségképpen a gyülekezési jog korlátozásával, de mindenképpen szükségessé teszi az egymással összeütköző, egy időben, egy helyen egymással szemben álló jogok összemérését, és a döntést arról, hogy melyik alapvető jog korlátozása milyen feltételekkel indokolt melyik alapjog javára. Ezt a döntést elsősorban a törvényhozó hozza meg, de a jogalkalmazóknak is széleskörűen mérlegelniük kell, hogy megfelelő egyensúlyt teremtsenek a gyülekezési jog és mások alapjogainak védelme között. {14/2016. (VII. 18.) AB határozat [58]} A szükségtelen és aránytalan korlátozás megvalósulása attól is függ, hogy hány ember, milyen tartalommal, mennyi ideig, milyen hangosítással és pontosan hol tiltakozik.¹⁰

Tiltást alkalmazni ugyanis önmagában azért nem lehet, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben a személyiségi jogok hipotetikus sérelmét vélik felismerni. A köznyugalomban okozott esetleges sérelem olyan feltételezés csupán, amely a békés gyülekezéshez való jog mint a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapjog korlátozását önmagában nem indokolhatja kielégítően. [14/2016. (VII. 18.) AB határozat [49]]

Egyértelműen jogellenesnek kell tekinteni azokat a rendezvényeket, amelyeknek célja, hogy faji, etnikai, vallási vagy más csoport elleni gyűlöletet szítsanak vagy

⁷ Gömbös Sándor: Ki törődik a rendezvények helyszínén vagy annak közelében élő, de a rendezvényen részt venni nem kívánó személyek jogaival? Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (II.) *Közjogi Szemle*, (2009) 2. , 22. o.

⁸ Hajas Barnabás: i.m. 35. o

⁹ Idézi: Hajas Barnabás: *Kommentár a gyülekezési törvényhez*. Budapest., Wolters Kluwer, 2018, 86. o.

¹⁰ *Új gyülekezési törvény: inkább jobb lett, de van vele gond elég*. In.: https://helsinkifigyelo.blog.hu/2018/10/08/uj_gyulekezési_torvény_inkább_jobb lett_de_van_vele_gond_eleg, 2019. január 28.

más nyilvánvalóan erőszakos célra irányulnak. A határvonal a szabadság és a korlátozás között tehát az erőszak jelenléte.¹¹ Az Alkotmánybíróság szerint biztosan mások jogainak és szabadságának sérelmével jár az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés. {14/2016. (VII. 18.) AB határozat [44]}

4. A magánélet sérthetlenségéhez való jog és a gyülekezési jog

A magánélet sérthetlenségének jogát a gyülekezési jog vonatkozásában külön az Alkotmánybíróság, majd pedig az Alaptörvény hetedik módosítása emelte ki. Mikor sérülhet ez a jog a gyülekezési jog miatt?

Az egyik ilyen mód a már említett *foglyul ejtett közönség* esete. Az Alkotmánybíróság szerint ezt nem kell mindenhol elfogadni: a közterületeken általában ki lehet térni a meghallgatni nem kívánt gyűlés elől, az otthon viszont speciális helyszín, amit az államnak jogi védelemben kell részesítenie. {13/2016. (VII. 18.) AB határozat [43]}

Egy-egy közéleti szereplő tevékenysége elleni tiltakozásra gyakran szokták választani a lakóházának környékét. Azonban itt mások is laknak. Az Alkotmánybíróság szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának távoli, az intimszférát nem érintő összefüggése a magánélet sérthetlenségéhez való joggal indokolhatja-e a gyülekezés megtiltását. Ekkor nincs jelentősége annak, hogy a rendezvény egyik helyszínén közszereplő lakik, ugyanis őket ugyanúgy megilleti az otthon nyugalma. Sőt, a fair balance elvével csak kivételes esetben egyeztethető össze, ha a gyülekezők jogukkal egy ilyen helyen kívánnak élni. *A demokratikus társadalomtól elvárt tolerancia sem ad okot arra, hogy a demokratikus véleményformálás szereplőit (a közéleti szereplőket és azok nem közéleti szereplő lakótársait, szomszédait) a magánélet sérthetlenségéhez való joguk aránytalan sérelmével helyezték nyomás alá. Az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalma védelmére és e nyugalomnak csupán a fokozottan ideiglenes jellegű és a magánszférához való jogukat aránytalanul nem érintő megzavarására.* A körülmények mérlegelése alapján akár itt is tartható gyűlés, de szigorúbb technikai feltételek mellett. Figyelembe kell venni különösen a gyülekezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a címzettekhez. {13/2016. (VII. 18.) AB hat. [53]} Ezt a Gytv. indokolása is megerősíti.

Ha valakinek a lakása előtt több napon, heten át életvitelszerűen demonstrálnak, annak minden következményével (zaj, szemételés, köztisztaság), akkor a környéken élők magánszférája egyértelműen sérülhet.¹²

Tehát a sérelmen a szükségtelen és aránytalan sérelmet kell értenünk. Ha a gyülekezési jog más joggal, jelen esetben a magánélet sérthetlenségének jogával ütközik, akkor a jogalkalmazó szervezetnek kell az aránytalan korlátozás mértékét

¹¹ Hajas Barnabás: Megjegyzések...i.m., 35. o.

¹² Gómbös Sándor: i.m. 22. o.

megítélni.

Egy valamiről viszont nem szabad elfelejtkezni. A gyülekezési jog ugyanúgy, mint a véleménynyilvánítási szabadság, kommunikációs alapjog. A véleménynyilvánítási szabadságról az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kimondta, hogy annak kitüntetett szerepe van az alapjogok között. Ugyan nem korlátozhatatlan alapjog, de ez a kitüntetett szerepe mindenképpen azzal jár, hogy *csak igen kevés joggal szemben kell háttérbe szorulnia*, vagyis a véleménynyilvánítási szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti, a demokratikus társadalom működésének alapvető feltétele. [30/1992. (V. 26.) AB határozat] Ez irányadó a gyülekezési jogra is.

Erre az Alkotmánybíróság később is rámutatott. {ld. 13/2016. (VII. 18.) AB határozat [25]} A határozat idézi az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelveit is: a „demokratikus társadalmak toleranciaigénye miatt a gyülekezésnek nagyon magas küszöböt kell átlépnie ahhoz, hogy azt mások jogaira és szabadságaira nézve sértőnek lehessen elfogadni. Annál is inkább így van ez, mivel a gyülekezés szabadsága definíció szerint csak meghatározott ideig korlátozza mások ilyen vagy más irányú jogait.” {13/2016. (VII. 18.) AB határozat [54]} Czine Ágnes alkotmánybíró szerint is figyelemmel kell lenni arra, hogy a gyülekezési jog kommunikációs alapjogként fokozott védelmet élvez, korlátozására szűkebb tere nyílik a jogalkotónak, mint arra a korlátozás általános szempontrendszere lehetőséget nyújtana. {Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat [71]}

Mindezek alapján a magánélet sérthetetlenségéhez való jog megsértése csak akkor vetődhet fel, ha már aránytalanul sérti azt a gyülekezési jog gyakorlása. Tehát már visszaélészerű, nem a vélemény-kifejezés a célja, hanem a magánélet, az otthon nyugalmanak megsértése.

Mindez nem jelentheti azt, hogy a békés és ideiglenes jellegű gyülekezések súlytalan indokokkal korlátozhatók lennének. Pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága nem fogadta el a Patyi és mások kontra Magyarország ügyben, hogy a miniszterelnök háza elé szervezett rendezvényeket a rendőrség arra hivatkozva tiltotta meg, hogy húsz tüntető számára a járda nem elég széles. Egy másik alkalommal húsz percesre tervezett, húszfős gyülekezést a rendőrség az utcában közlekedő rendszeres autóbuszjárat miatt, valamint azért tiltott meg, hogy sokan az utcán keresztül utaznak a Budapest környéki síelőhelyekre. {13/2016. (VII. 18.) AB határozat [44]}

Egyértelműen tükrözik-e ezt az értelmezést az alkotmányos és a törvényi szabályok? Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése kimondja „A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása *nem járhat* mások magán- és családi életének, valamint otthonának *sérelmével*.” Ez hogyan értelmezhető? Pusztán nyelvtani értelmezéssel arra is következtethetünk, hogy a jogok sorrendjében a gyülekezési jog így hátrébb került, mint a magánélet sérthetetlensége.

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításához (2018. június 28.) fűzött indokolás szerint alaptörvényi szinten kívánták rögzíteni, hogy a véleménynyilvánítás szabadság és a gyülekezési jog gyakorlásának külső korlátja lehet mások magán- és családi életének, és az otthonának tiszteletben tartásához való joga. A törvény ezen jogok ütközésekor az alapvető jogok korlátozásának az Alaptörvényben meghatározott általános kereteire és az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel hangsúlyozza a magánszféra jogai ezen elemeknek fokozott védelmét. (Alaptörvény hetedik módosítása, részletes indokolás)

A kérdés itt az, hogy ellentétes-e ez az eddigi alkotmányos felfogással, különösen a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban megfogalmazottakkal. A szabad kommunikációs folyamat biztosítása az állam elsőrendű kötelessége. Ezért jelentős a véleménynyilvánítási szabadság és így a gyülekezési jog szerepe is a jogok között. Ezért nem szabad a magánélet sérthetlensége mögé szorulnia. Természetesen az aránytalan korlátozás már megengedhetetlen. Tehát ha a politikai véleménynyilvánítás, tiltakozás a gyülekezés célja, és nem a visszaélészerű vagy erőszakos joggyakorlás, a gyülekezési jognak érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény új rendelkezését ugyanis többféleképpen lehet értelmezni. Ha szűken értelmezzük, akkor a magánélethez való jognak bármilyen apró sérelme már akadálya lehet a gyülekezési jog gyakorlásának. Az Alaptörvény módosításának indokolása alapján nem teljesen kizárt erre következtetni, hiszen eszerint a gyülekezési jog gyakorlásának külső korlátja lehet mások magán- és családi életének, valamint otthonának tiszteletben tartásához való joga. A külső korlátot az Alkotmánybíróság 30/1992.(V. 26.) AB határozata óta úgy értelmezhetjük, hogy az más jog sérelmét jelenti, ami valamilyen jogsértő cselekményt is eredményezhet. Ebből a megfontolásból született az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdése, ami kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Nyilván az emberi méltóság nagyon minimális sérelme (meghatározott személyekkel, pl. politikusokkal kapcsolatos jelzőket skandál a tömeg) ebbe még beleférhet, de a jog sérelme nem igazán valósulhat meg. Ez nem is véletlen, hiszen az emberi méltósághoz való jog tényleg csak kivételes esetekben korlátozható. Viszont ha a magánélet sérthetlenségénél ehhez hasonlóan fogalmazzuk, az arra enged következtetni, hogy a gyülekezési jog- (véleménynyilvánítási szabadság) ezt a jogot nem igazán korlátozhatja, tehát sok esetben háttérbe kell szorulnia. Ez az értelmezés viszont egyáltalán nincs összhangban azzal, hogy a gyülekezési jog érvényesülése a demokratikus társadalom működésének alapvető feltétele. Ráadásul az Alaptörvény-módosítás indokolása is ellentmondásos, hiszen emellett kimondja, hogy „A törvény az említett alapvető jogok ütközése esetén - az alapvető jogok korlátozhatóságának Alaptörvényben meghatározott általános kereteire és az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel - hangsúlyozza a magánszférajogok ezen elemeknek fokozott védelmét.” Tehát ha e két jog összeütközésekor az alaptörvényi kereteket és az Alkotmánybíróság gyakorlatát figyelembe kell venni, az egyben azt jelenti,

hogyan az alapjogok korlátozásának kialakult szempontjait akkor mégis figyelembe kell venni. Tehát akkor mégiscsak szükségtelen és aránytalan korlátozásról lehet itt is szó?

A szűk értelmezés ugyanis ahhoz is vezethet, hogy a gyülekezési jog tartalma teljesen kiüresedjen, hiszen mindig vannak olyanok, akik egy tüntetéssel nem értenek egyet, nyilván az ő magánéletüket, nyugalmukat zavarja. Viszont ellene szólhatnak az alapvető jogok korlátozásának kialakult feltételei, és az is, hogy a régi Gytv. mások jogainak sérelmére vonatkozó fordulatát sem ilyen szűken értelmezték.

A *tágabb értelmezés* viszont figyelembe veszi az alapjogok korlátozásának feltételeit, vagyis hogy csak akkor kell háttérbe szorulnia a gyülekezési jognak, ha az szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a magánélet sérthetlenségét. Ez elfogadhatóbb.

A Gytv.-ben viszont az szerepel, hogy a gyűlést a rendőrség a megjelölt helyszínen vagy időpontban megtiltja, ha többek között *mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár*. [13.§ (1) bek.] Mások jogainak és szabadságának sérelmét jelenti 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*. [13.§ (4) bek.] Tehát itt a szükségtelen és aránytalan korlátozás jelentheti a sérelmet. A törvény azonban kétértelmű, hiszen az (1) bekezdésben használja, viszont a (4) bekezdésben már nem használja a szükségtelen és aránytalan kifejezést, ami szintén félreérthető.

5. A gyakorlat

A más jogokkal való kapcsolatról már a gyakorlatban felmerülő esetek is tanúskodnak. A rendőrség a jogok védelmében vagy megtiltó vagy ún. korlátozó, előíró határozatokat hozott.

Egyik esetben a szervező 2019. február 11-ére 8-16 óráig Budapesten az Oktogonra gyűlést jelentett be 3000 fő részvételével. Ezután csatlakoznának a Hősök teréről jövőkhöz, és a Kossuth térre vonulnak. A vonulás 100 főig a járdán, 100-500 fő között egy sávon, 500-1000 között a menetirány szerint két sávon halad. A Kossuth téren hangosítással 17 órától 18.30-ig tart a gyűlés. A Szabadság hidat 8 óraker teljesen lezárják le, azután a többi hidat a Rákóczi híd és az Árpád híd kivételével.

A rendőrség a rendezvényt megtiltotta, többek között azért is, mert felmerülhet más jogok, a magán- és családi élet zavartalanságához való jog és a szabad mozgáshoz való jog sérelme. Hangsúlyozták, hogy a hatóság nem választhat az alapjogok között, rangsort sem állíthat fel köztük, hanem összeütközésük konkrét helyzetben való vizsgálatát és értékelését kell megvalósítania. Nemcsak a résztvevők jogát, hanem az egész közösség, a rendezvény helyszínén vagy ahhoz

közel élők, dolgozók, közlekedők érdekét is figyelembe kell venni, ezen jogokhoz nem szorosan kapcsolódó jogokat is, mint pl. a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való jogot. Az Oktogonon jelentős számú villamos és autóbusz halad át, aminek szüneteltetésével a belváros tömegközlekedése ellehetetlenülne. A résztvevők nagy létszáma miatt a vonulási útvonal teljes forgalmát is szüneteltetni kell. A hidakon pedig szintén nagy a forgalom. Így a közlekedés rendjének, mások jogainak és szabadságának továbbá a szabad mozgáshoz való jog védelme érdekében megvalósul a közrend közvetlen, szükségtelen és aránytalan veszélyeztetése.[Bp. rfkap. 01000-160/104-4/2019.rendb.határozata] Ettől részletesebben azonban a határozat nem tér ki a jogok egymáshoz való viszonyára. Az indokolás arról szól, hogy azoknak is érvényesülniük kell, ezért a gyülekezési jog háttérbe szorul. Valamennyire ez következne a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatból is.

Szekszárdon a Garay térre 2018. november 30-án 14-18 óráig gyűlést jelentettek be, aminek célja, hogy a trianoni békéről megemlékezzenek kb. 100-150 fő részvételével. A hatóság megállapította, hogy a gyülekezési jog szemben áll a magánélet és otthon zavartalanságához fűződő személyes joggal, valamint a szabad mozgáshoz való joggal. Hangsúlyozták, hogy a hatóság nem választhat és rangsort sem állíthat fel az alapjogok között. Megállapította, hogy a gyűlés megtiltásának nincs jogi oka, de a konkuráló alapjogok azonos szintű védelme érdekében előírták, hogy a gyűlés helyszínét úgy vehetik igénybe, hogy gépjármű forgalmat és az áthaladni kívánók mozgását nem akadályozhatják. A tér szélein ez utóbbira 5-5 méter távolságot kell tartani. (Szekszárd rkap. 17010-160/220/2018. rendb. határozata)

Egy másik esetben 2018. december 27-én 10 órától 2019. január 31-én 12 óráig a Kúria épülete elé jelentettek be gyűlést. A rendőrség határozatában a közbiztonság, a közrend valamint mások jogai és szabadsága érdekében előírta, hogy a gyűlést csak akkor lehet megtartani, ha hangszórót nem használnak. A gyülekezési jog ugyanis itt konkurál a munkavégzéshez való joggal (Alaptörvény XII. cikk). Hangsúlyozták, hogy a hatóság nem választhat az alapjogok között, rangsort sem állíthat fel közöttük, valamennyi alapjog tiszteletben tartásával kell érvényesítenie a szükség szerinti korlátozó szerepét. (01000-160/1591-1/2018. Budapest rfkap. határozat) Megjegyzendő, hogy a Alaptörvény XII. cikke a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot biztosítja. Ezen jognak a határozatban szereplő zavartalan munkavégzés nem igazán a része. A gyülekezési jog pedig inkább ezzel kerül szembe. A zavartalan munkavégzés sokkal inkább a személyi biztonságához való jog részének tekinthető, amelynek nemcsak a magánéletben, hanem a munkavégzés helyén is érvényesülnie kell. Tehát a gyülekezési jog ebben az értelemben inkább a személyi biztonságához való joggal ütközik.

A következő esetben 2019. augusztus 25-én 12 órától szeptember 1-jén 14 óráig Budapesten a Szent György téren a Sándor palota előtti füves térre jelentettek be rendezvényt. A helyszínnel kapcsolatban összevetették a természetes környezet védelmére vonatkozó alapjogot a gyülekezési joggal. A bejelentővel közölték, hogy a gyűlés megtartása veszélyeztetné a téren lévő füves-

fás természeti környezetet, ezért ezen alapjog védelme érdekében a gyűlést néhány méterrel arrébb kell megtartani a murvás, apró kavicsos lefedett részen. Ez nem befolyásolná a gyűlés lényegi tartalmi elemeit, más rendezvényeket korábban is ezért ott tartottak.(01000-160/1209-9/2019. rendb. Budapest rfkap.határozat).

A vizsgált esetek alapján megjegyzendő, hogy a rendőrség nagyon óvatosan áll az alapjogok összeütközéséhez. Hasonló óvatosság volt már a régi Gytv. hatálya idején is, hiszen kevés esetben oszlatták fel a rendezvényt ilyen okból. Gömbös Sándor ennek két okát látta.¹³ Ha fenn is áll ez az ok, akkor is szükséges törekedni a rendezvény békés lezárására. Ez mindaddig fennáll, amíg a kívülállók tudomásul veszik jogaik korlátozását. A másik ok, hogy ezt a rendőrségnek mérlegelnie kell, amivel kapcsolatban sok bizonytalanság lehet.

Most a rendőrség mindig hangsúlyozza, hogy nem választhat az alapjogok között, rangsort sem állíthat fel közöttük. Sokszor nem tilt, hanem inkább előírja mások jogainak a védelmében a betartandó feladatokat, és ezzel más alapjogok védelmét biztosítja is.

6. Következtetések

A rendőrség jogalkalmazásának óvatossága magyarázható azzal, hogy nem könnyű megállapítani, hogy mikor sérül egy jog szükségtelenül és aránytalanul. Ugyanakkor ez betudható a szabályok már említett bizonytalanságának is. A megoldásra lehet két mód: az Alaptörvény egyértelműen fogalmazzon: így „*A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának szükségtelen és aránytalan sérelmével.*” Így persze a törvényi szabályokat is pontosítani kellene, következetessé tenni. A megtiltás főszabálya maradhat változatlanul: „*A gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban megtiltja, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés [...] mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár.*” Az ezt részletező szabály pedig a következőképpen szólhat: „*Mások jogainak és szabadságának szükségtelen és aránytalan sérelme különösen, ha a felhívás, illetve a gyűlés - az alkalmazott technikai eszközök, időtartama miatt - alkalmas mások magán- és családi életének védelméhez való jogának, otthonának, vagy szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának szükségtelen és aránytalan korlátozására.*” Emellett külön meg kell említeni az emberi méltóság védelme miatt azt is, hogy „*Mások jogának és szabadságának sérelmével jár, ha a gyülekezés alkalmas mások emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére.*”

A másik megoldás az lehet, hogy sehol sem kell kiírni, hogy a sérelemnek szükségtelennek és aránytalanoknak kell lenni, mivel az egyértelmű, mert a jogok

¹³ *Uo.* 22-23. o.

korlátozásának általános szabályai érvényesülnek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján. Ekkor viszont felvetődik a kérdés, hogy miért kell alkotmányos szinten kiemelni ezek közül a magánélet sérthetlenségének jogát. Hiszen ugyanazok a korlátozási szabályok vonatkoznak rá, mint bármely más jogra. Alkotmányos szinten kiemelni ugyanis csak azon jogokat szükséges (ha egyáltalán kell), amelyeknek csak nagyon kevés esetben megengedett a sérelme, pl. az emberi méltósághoz való jognak. Ezért a magánélet sérthetlensége jogának ilyen alkotmányos kiemelése felesleges, félreértésekre adhat okot, ezért ez a szabály elhagyandó.
