

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3191/2024. (V. 31.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kgyk.VII.39.120/2023/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő (dr. Molnár Noémi Fanni ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria Kgyk. VII.39.120/2023/8. számú ítélete ellen. Álláspontja szerint a támadott bírósági ítélet sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését, valamint IX. cikk (1) bekezdését.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy tényállása szerint az indítványozó 2023. november 6-án ügyfélkapun keresztül a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) alapján bejelentést tett a Budapesti Rendőr-főkapitánysághoz (a továbbiakban: BRFK), egy 2023. november 22-én 18 óra és 20 óra között, Budapest II. kerületében megtartani szándékozott gyűlés vonatkozásában. A gyűlés céljaként az Izraelben és Palesztinában zajló konfliktus kapcsán a bármely oldalon élő ártatlan civilekkel való szolidaritást, a konfliktus békés, egyenjogúságon alapuló rendezésének követelését jelölte meg. A bejelentés szerint a demonstráció elutasít minden rasszista, sovinizta, antiszemita, arabellenes, iszlamofób megnyilatkozást, cselekedetet, és elutasítja a háborús és emberiség elleni bűnöket, a jogfosztást, az egyetemes emberi jogok megsértését és a terrort. A bejelentés a gyűlés létszámát 200 főre becsülte. A BRFK az indítványozót személyes egyeztetésre idézte, amelyen az indítványozó kifejtette, hogy meggyőződése szerint van mód és lehetőség a különböző vallású személyek békés együttélésére, a kérdéses konfliktus miatt azonban mindkét oldalon ártatlan emberek halnak meg. Az indítványozó a személyes egyeztetésen vállalta, hogy a rendezvény békés jellegének megőrzése érdekében kellő számú rendezőt fog biztosítani (akik között lesznek zsidó és muszlim emberek is). Hivatkozott arra is, hogy korábbi hasonló bejelentéseit a BRFK a különböző vallású személyek szembenállása miatt megtiltotta, de ez álláspontja szerint nem helytálló. Emellett azt is kiemelte, hogy a gyűlés nem Hamász-párti lesz.
- [3] A bejelentés alapján a BRKF a gyűlés megtartását megtiltotta. A tiltó határozat indokolása szerint a BRFK-nak a Gázai övezetben zajló események és az Izrael-Hamász terrorszervezet közötti háborús helyzet miatt speciális mérlegelést kellett lefolytatnia, a Gytv. 13. § (1) bekezdésében is rögzített közbiztonságot vagy közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyeztető kitétel miatt, valamint arra tekintettel, hogy Európa több nagyvárosában, a hasonló tematikájú gyűlések erőszakba torkollottak. A BRFK határozatában azt is kiemelte, hogy a kérdéses konfliktusban számos olyan világpolitikai nyilatkozat hangzott el, amely ezen gyűlések eskalálására lehet alkalmas. Mindezek alapján a BRFK arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentés alapját képező gyűlés harmadik személy számára azt a látszatot kelthetné, hogy az egy a Hamász alapítójától származó felhívás megnyilvánulási formája. Emellett a BRFK szerint fontos figyelembe venni, hogy a gyűléshez bárki szabadon csatlakozhat, amely a gyűlés témája alapján lehetőséget adna – az indítványozó szándékával ellentétes – szélsőséges, adott esetben Hamász-párti tüntetők csatlakozására is, amely ugyancsak a gyűlés eszká-lálódását eredményezheti.

- [4] A BRFK ezen körülmények alapján folytatta le a korlátozás szükségességi-arányossági tesztjét, és a más európai városokban zajló tüntetéseket is alapul véve, arra a következtetésre jutott, hogy a gyűlés megtartása a közrendet vagy közbiztonságot közvetlenül veszélyezteti, figyelemmel arra is, hogy a közelmúltban több hasonló rendezvény megtartását is megtiltotta a BRFK. A BRFK határozatában ugyanakkor azt is kiemelte, hogy nem vitatja az indítványozó jóhiszeműségét és a bejelentése céljának valóságát, valamint azt sem, hogy nem kizárt ellentétes vallású emberek békés együtt tiltakozása, azonban sokkal nagyobb esélyét látja annak, hogy az ellentétes érzelmű emberek csoportjai által közbiztonsági deficit alakuljon ki. A BRFK szerint a közvetlenség jogi indokát adja az is, hogy egy ilyen célú közterületen megtartott gyűlésen az ellentétes érzelmű csoportok tagjai támadó jelleggel léphetnek fel egymással szemben, továbbá a gyűléshez való szabad csatlakozás miatt a gyűlésen akár a Hamász felhívására érkező, agresszív, közrendre veszélyt jelentő személyek is megjelenhetnek. A BRFK a gyűlés helyszínét is kifogásolta, mivel az egy olyan személyről kapta a nevét, aki zsidó vallásúból tért át az iszlám hitre, ez pedig akár alkalmas lehet arra is, hogy bizonyos szélsőségekben (akik szerint vallást nem lehet váltani) indulatokat vált ki. Mindezek alapján a BRFK arra a megállapításra jutott, hogy a gyűlés szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyeztetheti a közrendet és a közbiztonságot, ezen okoknak a valószínűsége ugyanis rendkívül magas, így a gyűlés megtartását megtiltotta. A BRFK vizsgálta, hogy lehetőség lenne-e a megtiltás helyett korlátozó intézkedések előírására, erre azonban a BRFK (a fentiekben írtak miatt) nem látott lehetőséget.
- [5] 1.2. Az indítványozó ezt követően a Hatóság határozatával szemben keresettel élt a Kúriához, amely azonban a keresetet elutasította.
- [6] A kúriai ítélet indokolása szerint a BRFK határozata tartalmaz ugyan kisebb pontatlanságokat, ezek azonban érdemben nem befolyásolták a döntés tartalmát. A Kúria kiemelte, hogy a BRFK határozatában nem választotta el a közrend és a közbiztonság sérelmének a vizsgálatát. A közrendi veszély az Alaptörvényben meghatározott alkotmányos rend veszélyeztetését jelenti, amelyet a Gytv. szerinti tiltó okok rendszerében külön kell vizsgálni. Az indítványozó a gyűlés bejelentése során arra hivatkozott, hogy a különböző vallású személyek a gyűlésen együtt tudják kifejezni a béke iránti igényüket. A Kúria szerint azonban az ellentétes vélemények megjelenését jelen esetben a világpolitikai folyamatok tükrében kellett értékelni. Ezért a közrend veszélyeztetettsége kérdésében nem kizárólag az indítványozó bejelentésében megjelölt szándékából, hanem a fenti tények figyelembevételével kellett döntenie. E tekintetben pedig már önmagában a közrend szükségtelen és aránytalan sérelme megalapozhatja a gyűlés megtiltását. A Kúria ítéletében kiemelte, hogy a Gytv. nem várja el a bejelentést elbíráló hatóságtól (jelen esetben a BRFK-tól) a bizonyosság, bizonyítottság teljes szintjét. A bejelentést elbíráló hatóság ugyanis a megtiltás során egy jövőbeni, még meg nem történt eseményt vizsgál, vagyis annak esetleges alakulását a valószínűség szintjén prognosztizálja. A Gytv. 13. § (1) bekezdésében szereplő „megalapozottan feltehető” kifejezés is erre utal. Ezt a vizsgálatot pedig a bejelentés és a személyes meghallgatás alapján rendelkezésre álló információk alapján kell elvégezni.
- [7] A Kúria megítélése szerint a BRFK minden ilyen információt mérlegelt (pl. a Hamász alapítójának a felhívását, vagy épp a konfliktus kirobbanásának időponti közelségét), ezért önmagában a gyűlés felhívásában szereplő „kellékek” (béke feliratú molinó, a tervezett beszédek tartalma) nem voltak elégségesnek tekinthetők a gyűlés békés jellegének garantálásához. A gyűléshez való szabad csatlakozás lehetősége a fenti körülmények miatt jelenthetett potenciális veszélyt a gyűlés tekintetében, ahogyan a helyszínválasztás is (e tekintetben is osztotta a Kúria a BRFK álláspontját). A más európai városokban tartott tüntetések közül ugyan nem mindegyik vált békétlenné, de több gyűlés azonban igen. Ugyan Magyarországon kisebb az esélye annak, hogy a gyűlés békétlenné váljon, de ez az indítványozó szerint sem zárható ki teljes mértékben (az indítványozó keresetében kifejezetten is elismerte, hogy a bejelentett gyűlés biztonsági szempontból kockázatos, annak békés jellege legalábbis kétséges). A Kúria szerint az indítványozó által a békés jelleg fenntartására tett vállalások nem voltak elégségesnek tekinthetők. A korlátozó határozat lehetősége kapcsán a Kúria kiemelte, hogy az indítványozó sem vetette fel a személyes egyeztetés során, hogy annak kapcsán milyen vállalásokat tudna tenni. Mindezek alapján a Kúria úgy ítélte meg, hogy a bejelentett gyűlés minden észszerű megfontolás szerint a békés jelleg elvesztésének veszélyét hordozta, így annak megtartása szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyeztetné a közrendet és a közbiztonságot.
- [8] A fentiek szerint a Kúria elvi tartalomként megállapította, hogy a Gytv. 13. § (1) bekezdésében szereplő „megalapozottan feltehető” kifejezés arra utal, hogy a megtiltási okok valamelyike előre látható, várható, gyanítható vagyis valószínű. Ez a valószínűsítés azonban csak tényeken alapuló következtetések útján történhet, amely során személyes meghallgatást is tartani kell. Emellett a Kúria azt is kiemelte, hogy a megtiltó határozatot vitató közigazgatási per során abban kell állást foglalni, hogy tényeken alapuló értékelés alapján a bejelentést elbíráló

hatóság okkal következtethetett-e a tiltó ok fennállására. Harmadik elvi tartalomként pedig azt hangsúlyozta a Kúria, hogy a közrendi veszély az Alaptörvény által meghatározott alkotmányos rend veszélyeztetését jelenti, amelynek önálló vizsgálat tárgyát kell képeznie.

- [9] 1.3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel álláspontja szerint a támadott kúriai ítélet (és az annak alapjául szolgáló BRFK határozat) sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését, valamint IX. cikk (1) bekezdését.
- [10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy véleménye szerint a Gytv. 13. § (1) bekezdésében foglalt „megalapozottan feltehető” fordulatát a Kúria alaptörvény-ellenesen értelmezte, mivel az esetleges veszélyek bekövetkezésének a valószínűségét is elegendőnek tartotta. Álláspontja szerint mind a BRFK, mind pedig a Kúria csak azokat a ténybeli indokokat tekintette elfogadhatónak, amelyek a tiltó ok alátámasztására szolgálnak, és az ezzel ellentétes indokokat vagy figyelmen kívül hagyta, vagy csekély súlyúnak minősítette (pl. az indítványozó mint szervező által vállalt kötelezettségeket, illetve a megtiltás helyett a korlátozó rendelkezések alkalmazását). Véleménye szerint egy gyűlés megtiltásához nem lehet elegendő a valószínűsíthetőség, ehhez magasabb szintű bizonyítottságot kell elvárni. Egy gyülekezési hatóság csak akkor nyúlhat ugyanis a tiltás eszközéhez, ha gyűlés békés jellege más eszközzel nem biztosítható, illetve ha az enyhébb korlátozások és/vagy előírások elégtelennek bizonyulnak. Álláspontja szerint egy gyűlés megtiltása a legsúlyosabb korlátozás, ezért ahhoz csak akkor nyúlhat egy gyülekezési hatóság (szemben a Kúria érvelésével, amely szerint ezen szempont nem kell, hogy a gyülekezési hatóság vizsgálatának a tárgya legyen), ha biztosra vehető, hogy a gyűlést annak megtartása esetén fel kellene oszlatni. Ha ez azonban nem bizonyítható, akkor vagy tudomásul kell venni annak megtartását, vagy a békés jelleget garantáló korlátozásokat kell bevezetni. Ha elegendő egy gyűlés előzetes megtiltásához (amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a legsúlyosabb korlátozás, hiszen megfosztja a jogosultat a véleménynyilvánítás lehetőségétől) a sérelem valószínűségének az igazolása is, akkor a jövőben a gyülekezési hatóságok olyan széles körben nyúlhatnak a megtiltás eszközéhez, ami összeegyeztethetetlen az alapjogok korlátozására vonatkozó szigorú alkotmányos követelményekkel.
- [11] Jelen ügyben az indítványozó szerint nem tisztán a tényeken alapuló következtetés történt (itt külön is kiemelte az alkotmányjogi panasz a Hamász alapítójának a felhívását, amely szerinte nem minden muszlim vallású személlyel szemben tekinthető kötelező érvényűnek). Ugyancsak kifogásolta, hogy a Kúria (és a BRFK) az indítványozó terhére róta a helyszín megválasztását is. Az indítványozó szerint ha mindezek alapján még szükségesnek is tartaná az alapjogkorlátozást az Alkotmánybíróság, az akkor is aránytalannak minősülne, ugyanis a Kúria (és a BRFK) nem vette figyelembe azon lehetőségeket, amelyek enyhébb korlátozást tettek volna lehetővé (és az indítványozó saját maga által alkalmazott „intézkedéseit” sem értékelte a Kúria).
- [12] 2. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdésében dönt, ennek során mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [13] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbi okok miatt nem fogadható be.
- [14] 2.1. Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [15] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. §-a és az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján határidőben a bíróságra érkezett, amelyet továbbítottak az Alkotmánybíróság részére.
- [16] Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt az alapul szolgáló eljárás felperese nyújtotta be az ügyet érdemben lezáró bírói ítélettel szemben, amely tekintetében további jogorvoslatnak nincs helye.
- [17] 2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének valamint a IX. cikk (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozott, így ennek a feltételnek az indítvány eleget tesz.

- [18] 2.3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének a sérelmére. Megállapítható azonban, hogy ezen alaptörvényi cikk tekintetében önálló érvelést nem adott elő. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének a sérelmére ugyanis kizárólag az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben hivatkozott. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszhoz az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésére irányuló részét érdemben nem vizsgálta, mivel az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indokolás hiánya az ügy érdemi elbírálásának akadálya.
- [19] 2.4. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére is. Ezen alaptörvényi rendelkezés tekintetében megállapítható, hogy az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont], az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány benyújtását részletesen indokolta, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet fogalmazott meg a bírói döntés megsemmisítésére nézve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [20] 2.5. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele azonban, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételetyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [21] Az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét abban látta, hogy véleménye szerint a BRFK és a Kúria a gyűlés megtiltásával összefüggésben csak valószínűsítette a Gytv. 13. § (1) bekezdésével összefüggésben a közrend vagy közbiztonság közvetlen, szükségtelen és aránytalan sérelmének a veszélyét, azt azonban nem igazolta. Álláspontja szerint a BRFK és a Kúria rendelkezésére álló információk csupán feltételezések és nem megalapozottan feltehető okok voltak, ezáltal pedig a BRFK és a Kúria tévesen értelmezte az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését.
- [22] Az Alkotmánybíróság e tekintetben az alábbiakat tartja szükségesnek megjegyezni.
- [23] A (BRFK és a) Kúria az irányadó gyakorlatot figyelembe véve, a szükségességi-arányossági tesztet elvégezve elemezte és alkalmazta az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének az ügyben releváns részeit, és abból következően részletesen megindokolta ítéletét (a BRFK pedig határozatát). Emellett azt is fontos hangsúlyozni, hogy a (BRFK és a) Kúria a közrendnek és közbiztonságnak a megalapozottan feltehető sérelmét, a rendelkezésre álló bizonyítékok értékelése és mérlegelése alapján ítélte meg, ennek elvégzése pedig a hatóságok és az általános hatáskörű bíróság hatáskörébe tartozik, ezért ennek felülbírálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.
- [24] Mindezek alapján megállapítható, hogy a kúriai ítélet az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése tekintetében nem veti fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételetyét, mivel a Kúria figyelembe vette az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését, és azt megfelelő módon és mélységben elemezte döntése meghozatala során. Olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés sem merült fel, melynek tisztázását a kúriai ítélettel szemben vagy azzal párhuzamosan az Alkotmánybíróság indokoltnak tartana. Az alkotmányjogi panasz tehát az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése tekintetében nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeknek.
- [25] 3. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem tett eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjának, valamint az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeket, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is – az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
alkotmánybíró

*Haszoniczné dr. Ádám Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Patyi András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Réka s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/143/2024.

