

Alkotmánybíróság
részére
a Kúria
útján

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	IV/ 0 0 1 4 3 - 0 / 2024	
Érkezett:	2024 JAN 17.	
Erkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> @	<input type="checkbox"/> EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
1	11	11

39120 / 23 / 11
Az irat előlírásának helye
Kúria I. üzemeltető
2024 JAN 16.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Molnár Noémi Fanni ügyvéd

indítványozó
jogi képviselőjeként

meghatalmazással igazolt

az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) és 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő a a Kúria Kgyk.VII.39.120/2023/8. számú ítéletével szemben.

Kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a Kúria Kgyk.VII.39.120/2023/8. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mert a bírói döntés azzal, hogy a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény 13. § (1) bekezdésében foglalt "megalapozottan feltehető" fordulatát úgy alkalmazza, hogy az mindössze azt a ténybeli megalapozottságot és tényszerű következtetést jelenti, ami a tervezett gyűlés megtiltásának feltételét valószínűvé teszi, ahelyett, hogy a tiltásokban foglalt feltétel bekövetkezésének valószínűségét attól tenné függővé, hogy az a szervezőnek a gyűlés békés jellegének a fenntartására vonatkozó, valamint a gyülekezési hatóságnak a gyűlés biztosítására, illetve a közrend és a közbiztonság súlyos sérelmének a megelőzésére vonatkozó kötelezettségeinek, végül pedig a tiltásnál enyhébb korlátozásokra vonatkozó felhatalmazása teljesítése ellenére sem kerülhető el, sérti az indítványozónak az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében garantált jogát a békés gyülekezéshez, és a IX. cikk (1) bekezdésében garantált jogát a szabad véleménynyilvánításhoz.

Kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján semmisítse meg Budapest Rendőrfőkapitányának a Kúria Kgyk.VII.39.120/2023/8. számú ítéletével felülvizsgált 01000-160/1549-2/2023. rendb. számú határozatát is.

2024 JAN 16.

Tényállás	3
Az indítványozói jogosultság	5
Érintettség	5
A megsértett alapvető jogosultság	5
Jogorvoslat kimerítése	5
Határidő megtartása	5
A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség	6
Az ügy alapvető alkotmányjogi jelentősége	6
A bírói döntés által okozott alapjogsérelem bemutatása	8
A releváns alkotmánybírósági gyakorlat	8
A sérelmezett ítélet alaptörvény-ellenessége	12
Az alapjogkorlátozás szükségtelensége	12
Az alapjogkorlátozás aránytalansága	17
Egyéb nyilatkozatok	20
Mellékletek	21

Tényállás

1. Indítványozó 2023. november 6. napján a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) szerint bejelentést tett a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak mint gyülekezési hatóságnak egy 2023. november 22. napján 18 órától 20 óráig a budapesti [REDACTED] parkban, mintegy 200 fő részvételével tartandó gyűlésről. A gyűlés célja a bejelentés szerint "az Izraelben és Palesztinában folyó konfliktus kapcsán a bármely oldalon élő ártatlan civilekkel való szolidaritás, a konfliktus békés, egyenjogúságon alapuló, mind az izraeli, mint a palesztin néphez tartozók szabadságát, jogait, életfeltételeit és biztonságát garantáló módon történő rendezésének követelése." (AP2)
2. A gyülekezési hatóság 2023. november 7. napján egyeztető tárgyalást tartott az indítványozóval, ahol a indítványozó együttműködő volt, részletezte a tervezett gyűlés körülményeit és a békés jelleg megőrzése érdekében tervezett erőfeszítéseit. Indítványozó hangsúlyozta a gyűlés és a helyszín jelentőségét, valamint a béke melletti, illetve az erőszak és a terror elleni elkötelezettségét (AP3).
3. Indítványozó egy nyilatkozatot is benyújtott a gyülekezési hatóságnak, amiben a gyűlés célját, a gázai konfliktus békés rendezése melletti elkötelezettségét, az erőszak, a háború és a terror, valamint az antiszemitizmus, a rasszizmus és az iszlamofóbia elutasítását hangsúlyozza és részletezi (AP4). A gyülekezési hatóság az egyeztetés során a jogszabályok ismertetése, a külpolitikai helyzetre való figyelemfelhívás, illetve a tiltó és a korlátozó határozatok lehetőségének felvetésén túl nem tett érdemi észrevételt.
4. A gyülekezési hatóság 2023. november 7. napján kelt, 01000-160/1549-2/2023. rendb. számon hozott határozatával a bejelentés szerinti gyűlés megtartását a Gytv. 13. § (1) bekezdése alapján megtiltotta (AP5). A gyülekezési hatóság tiltó határozatát a személyesen eljáró felperes 2023. november 7. napján vette át elektronikus úton, ugyanazon a napon, amikor a tiltó határozatot a gyülekezési hatóság közzétette a honlapján. Másnap az alperes közleményt adott ki a tiltásról (A6).
5. Indítványozó jogi képviselője útján törvényes határidőn belül, 2023. november 9. napján a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 5. §-a, valamint a Gytv. 15. § (2) bekezdése alapján közigazgatási pert indított a tiltó határozat jogsértő jellegének megállapítása és hatályon kívül helyezése iránt a Kúria előtt (AP7).
6. A Kúria eljáró öttagú tanácsa 2023. november 15. napján személyes meghallgatást tartott (AP8).
7. A Kúria az indítványozó keresetét elutasító ítéletét 2023. november 16. napján hozta meg (AP9). A kereset elutasításának indoka: "[43] A rendelkezésre álló – tényeken alapuló – információk egyenként és összességében történő értékelése alapján a Kúria megállapította, hogy az alperes okkal következtetett a tiltó ok fennállására."
8. Indítványozó szerint a tényálláshoz hozzátartoznak az alábbi előzmények és körülmények is. A gyülekezési hatóság Kúria előtt támadott tiltó határozata a hetedik, indítványozó vonatkozásában pedig a második tiltó határozat volt, amit a gázai konfliktus október 7-i kitörése óta az ahhoz kapcsolódó céllal bejelentett gyűlések tárgyában hozott, és azóta még egy újabb tiltó határozat született.
 - 2023. október 13. [REDACTED] cél: a palesztin nép melletti kiállás, a szélsőségektől való elhatárolódás¹
 - 2023. október 14., [REDACTED] pesti hídfő, cél: a gázai néppel való szolidaritás²

¹ A gyülekezési hatóság honlapja:

https://www.police.hu/sites/default/files/2023.%2010.13.%20Bp.II_ker_%20Bem%20t%C3%A9r.pdf

² A gyülekezési hatóság honlapja:

- 2023. október 20., [REDACTED] cél: tüntetés a béke mellett, a háború ellen és a függetlenségért, és a magyar kormány felhívása arra, hogy lépjen fel a háború megállítása érdekében és a mindkét oldalon élő civilek megvédelmezésért³
- 2023. október 25., [REDACTED], cél: a Gázába történő izraeli invázió elleni kiállítás, és a honfitársak figyelmenek felhívása a világbéke érdekében történő kiállításra⁴
- 2023. október 28., [REDACTED] cél: felhívás a súlyos humanitárius katasztrófa elkerülésére, a konfliktus békés úton történő rendezésére⁵
- 2023. október 28. [REDACTED] park, cél: a bármely oldalon élő ártatlan civilekkel való szolidaritás, a konfliktus békés, egyenjogúságon alapuló, mind az izraeli, mind a palesztin néphez tartozók szabadságát, jogait, életfeltételeit és biztonságát garantáló módon történő rendezésének követelése, illetve minden rasszista, sovíniszta, antiszemita, arabellenes és iszlamofoób megnyilatkozás, cselekedet, valamint a háborús és emberiség elleni bűnök, a jogfosztás, az egyetemes emberi jogok megsértése és a terror elutasítása⁶
- 2023. november 1., [REDACTED] park, cél: a bármely oldalon élő ártatlan civilekkel való szolidaritás, a konfliktus békés, egyenjogúságon alapuló, mind az izraeli, mind a palesztin néphez tartozók szabadságát, jogait, életfeltételeit és biztonságát garantáló módon történő rendezésének követelése, illetve minden rasszista, sovíniszta, antiszemita, arabellenes és iszlamofoób megnyilatkozás, cselekedet, valamint a háborús és emberiség elleni bűnök, a jogfosztás, az egyetemes emberi jogok megsértése és a terror elutasítása⁷
- 2024. január 4., [REDACTED] cél: a béke és az azonnali Izraeli-Palesztin tűzszünetet követelő ENSZ-határozat melletti kiállítás⁸

9. E tiltó határozatok indokolása szinte szó szerint megegyezik, a gyülekezési hatóság ugyanazokra az indokokra való hivatkozással hozott tiltó határozatot, mint amelyekkel a jelen eljárásban érintett tiltó határozatot is indokolta. Mindennek következtében Magyarországon eddig egyetlen békeünnepet sem lehetett megtartani, amelyen a gázai konfliktus kapcsán véleményt lehetett volna nyilvánítani, a civilekkel szembeni erőszak ellen tiltakozni lehetett volna, vagy a konfliktussal kapcsolatban véleményt lehetett volna nyilvánítani.

10. Indítványozó szerint az, hogy a gyülekezési hatóság az ő tervezett gyűléseit, valamint eddig minden egyes ilyen gyűlés megtartását megakadályozta, nem független attól a tényről, hogy Orbán Viktor miniszterelnök 2023. október 13. napján személyesen rendelkezett az aznapra bejelentett gyűlés megakadályozása iránt. Ezt a kormányfő sajtófőnöke erősítette meg azután, hogy aznap reggel 07:39:50 perckor a miniszterelnök a Kossuth rádió "Jó reggelt Magyarország" című műsorában általános érvénnyel azt nyilatkozta, hogy *"Most a következő dolog az, ami megdöbbentő, és a vészcsengőt a mi fejünkben is meg kell, hogy indítsa, hogy*

https://www.police.hu/sites/default/files/2023.10.14.Bp_.V.ker_.%20Szabads%C3%A1q%20h%C3%ADd%20pesti%20h%C3%ADdf%C5%91%20V%C3%A1mh%C3%A1z%20k%C3%B6r%C3%BAt.pdf

³ A gyülekezési hatóság honlapja:

https://www.police.hu/sites/default/files/2023.%20okt%C3%B3ber%20-%20%C3%A1n%2015.00-18.00%20Bp.II.ker_.%20Bem%20t%C3%A9r.pdf

⁴ A gyülekezési hatóság honlapja:

<https://www.police.hu/sites/default/files/Budapest%20Tilt%C3%B3Hat%C3%A1rozat.pdf>

⁵ A gyülekezési hatóság honlapja:

<https://www.police.hu/sites/default/files/2023.10.29.%20Budapest%20II.%20ker.%20Full%C3%A1nk%20utca.pdf>

⁶ A gyülekezési hatóság honlapja:

<https://www.police.hu/sites/default/files/2023.11.01.%20Budapest%20II.%20ker%C3%BClet%20Germanus%20Gyula%20park.pdf>

⁷ A gyülekezési hatóság honlapja:

<https://www.police.hu/sites/default/files/2023.11.01.%20Budapest%20II.%20ker%C3%BClet%20Germanus%20Gyula%20park.pdf>

⁸ A gyülekezési hatóság honlapja:

https://www.police.hu/sites/default/files/2024.01.13._Budapest%20V.%20ker%C3%BClet%20Kossuth%20Lajos%20t%C3%A9r_tilt%C3%B3hat%C3%A1rozat.pdf

szimpátiatüntetések vannak a terroristák mellett egész Európában. Még Magyarországon is próbálkoztak, de, ugye, itt terrorszervezetek mellett szimpátiatüntetést nem lehet rendezni, mert az önmagában is terrorveszélyt jelentene a magyar polgárok számára, tehát ezt felejtjük el. Itt ennek most nincs itt ideje, nem is fogunk erre semmilyen engedélyt sem megadni, élni fogunk a törvények adta jogainkkal, mármint a kormányzat.”⁹

Az indítványozói jogosultság

Érintettség

11. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében 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.
12. Indítványozó a sérelmezett ítéletet eredményező eljárásban bejelentőként és felperesként vett részt. A jogerős kúriai ítélettel hatályában fenntartott tiltó határozat alapján indítványozó nem tarthatta meg a tervezett gyűlést, nem gyakorolhatta a gyülekezéshez és a véleménynyilvánításhoz fűződő alapvető jogait. Így közvetlen érintettsége fennáll.

A megsértett alapvető jogosultság

13. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.
14. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

Jogorvoslat kimerítése

15. Indítványozó a gyülekezési hatóság tiltó határozatával szemben jogorvoslattal élt, és a kereset elutasításával a Kúria jogerősen döntött arról, hogy az indítványozó nem tarthatja meg a tervezett gyűlést. Indítványozó ezzel az elérhető rendes jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, mert a Kúria sérelmezett ítélete elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 126. § (3) bekezdése kizárja. Perújítási eljárás nincs folyamatban.

⁹ "Jó reggelt Magyarország" 2023. október 13. napi adása:

https://mediaklikk.hu/radio-lejatszo-kossuth/?date=2023-10-13_04-18-00&enddate=2023-10-13_09-10-01&ch=mr1,

A kormányfő személyes oldala:

<https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-interjuja-a-kossuth-radio-jo-reggelt-magyarorszag-cimu-musoraban-2023-10-13/>

A miniszterelnök sajtófőnökének nyilatkozata:

<https://telex.hu/belfold/2023/10/13/orban-viktor-megakadalyozas-szimpatiatuntetes-magyar-kulugyminiszterium-buda-pest>

Határidő megtartása

16. Indítványozó az ítéletet 2023. november 16. napján vette át, így az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti kézbesítéstől számított hatvan napos határidő megtartottnak minősül.

A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség

17. Indítványozó szerint a tiltóok alkalmazása nem felelt meg a valószínűsítés azon szintjének, amit a "megalapozottan feltehető" fordulattal kapcsolatban a Kúria elvárt, és a Kúria ennek ellenére hagyta helyben a tiltóok alkalmazását.
18. Mind a gyülekezési hatóság, mind a Kúria csak azokat a ténybeli indokokat tekintették elfogadhatónak, amelyek a tiltóok alkalmazását támasztották alá, ezek mellett ténybelileg nem vagy nem kellően megalapozott indokokat fogadtak el a tiltóok alkalmazásának alátámasztására, és az az ellen szóló ténybeli indokokat rendre figyelmen kívül hagyták, illetve csekélyebb súlyúnak tekintették. Továbbá a bíróság figyelmen kívül hagyta, illetve irrelevánsnak ítélte azt a tényt, hogy indítványozó szervezőként számos erőfeszítést tett, illetve tett volna a gyűlés békés jellegének biztosítása érdekében, és azt a tényt, hogy a gyülekezési hatóságnak vannak gyűlésbiztosítási, illetve közrend- és közbiztonságvédelmi kötelezettségei és felhatalmazásai, amelyek teljesítésével a gyűlés megtartásával együtt járó közrendi vagy közbiztonsági kockázatok jelentős mértékben csökkenthetők. Végül a bíróság nem érvényesítette a gyülekezési hatósággal szemben az előzetes korlátozás arányosságára vonatkozó követelményt, illetve az erre vonatkozó érdemi - bíróság által érdemben felülvizsgálható - indokolás hiányát.
19. Mindennek következtében az indítványozó gyülekezési szabadsága nem érvényesülhetett, mert azt a hatóság határozata és az azt helybenhagyó bírósági ítélet - az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető módon - korlátozta.

Az ügy alapvető alkotmányjogi jelentősége

20. A tiltóok alkalmazása körében a kúriai ítélet azt a jogértelmezést teszi kötelezővé, hogy a tiltóok alkalmazásához a jövőre vonatkozó bizonyítottság szintjének a tényeken alapuló valószínűséget kell elérnie. A Gytv. 13. § (1) bekezdésének "megalapozottan feltehető" fordulatainak a sérelmezett ítélet elvi tartalma szerinti leszűkítése a pusztán lehetőség, illetve valószínűség szintjére azonban ellentétes az alapjog korlátozhatóságára vonatkozó szigorú alkotmányos követelményekkel, mert az előzetes tiltás körében ennél akkor is magasabb fokú bizonyítottságot kellene elvárni a gyülekezési hatóságtól, ha a teljes bizonyosság szintje a dolog természetéből fakadóan nem lehetséges. A szervezőnek és a gyülekezési hatóságnak a gyűlés békés jellegének biztosítására vonatkozó kötelezettségeinek kirekesztése az arra vonatkozó mérlegelésből, hogy az előzetes tiltóok fennállása "megalapozottan feltehető", valamint annak figyelmen kívül hagyása, hogy a gyülekezési hatóság csak akkor nyúlhat a tiltás eszközeihez, ha korlátozó-előíró határozattal a gyűlés békés jellege nem biztosítható, ugyancsak ellentétes az alapjog korlátozhatóságnak alkotmányos arányossági követelményével. A szigorúság követelménye fakad különösen abból a körülményből, hogy a tiltásra nem más alanyi alapjogok sérelmének közvetlen veszélye miatt, hanem olyan elvont értékek védelmében került sor, amelyek mások jogait és szabadságát csak közvetetten, áttételesen védik.
21. Az alapjog legsúlyosabb korlátozására vonatkozó alkotmányos követelményeknek az felel meg, ha a bíróság számon kéri a gyülekezési hatóságon annak ténybeli és indokolt vizsgálatát, hogy mind a szervezőt, mind a gyülekezési hatóságot terhelő jelentős gyűlésbiztosítási kötelezettségüknek milyen mértékben képesek eleget tenni, illetve hogy a gyülekezési hatóság

milyen, a tiltásnál enyhébb korlátozások és/vagy előírások alkalmazását tekintette elégtelennek, tekintettel arra, hogy a tiltások bekövetkezésének valószínűségét az említett kötelezettségeknek a teljesítésével, továbbá tiltásnál enyhébb korlátozás és/vagy előírás meghatározásával csökkenteni lehet.

22. A tiltások alkalmazásának nem lehet olyan alacsonyan a mércéje, ami lényegében minden jövőre vonatkozó jogi következtetéstől elvárható - tényeken alapuló valószínűség -, hanem el kellene érnie annak igazolását, és bíróság által érdemben felülvizsgálható indokoltságát, hogy a gyűlekezési hatóság, figyelemmel mind a szervező által nyújtott garanciákra a gyűlés békés jellegének fenntartására vonatkozóan, mind a gyűlekezési hatóság felhatalmazásait a gyűlés békés jellegének biztosítására és a közrend-közbiztonság súlyos sérelmének elkerülésére, valamint a tiltásnál enyhébb gyűlekezési jogi korlátozások alkalmazására vonatkozó felhatalmazását is, hogy a gyűlés megtartása esetén annak feloszlata az, ami "megalapozottan feltehető".
23. Tekintettel arra, hogy az előzetes tiltás a gyűlekezési jog korlátozásának a legsúlyosabb formája, ami csak a legvégső esetben, *ultima ratio* jelleggel alkalmazható, és tekintettel arra, hogy a szervezőnek és a gyűlekezési hatóságnak a gyűlés békés jellegének biztosítására vonatkozó kötelezettségei, valamint a korlátozó-előíró határozat meghozatalának lehetősége együttesen a lehető legkisebb alapjogkorlátozást (az arányosság követelményének teljesülését) szolgálják, a gyűlekezési hatóság az előzetes tiltás eszközehez csak akkor nyúlhat, ha azt tudja igazolni - bíróság által érdemben felülvizsgálható indokokkal -, hogy a gyűlés megtartása esetén azt fel kellene oszlata. Amíg ezt a gyűlekezési hatóság nem tudja megalapozottan igazolni, addig fennáll az arra vonatkozó kötelezettsége, hogy felmérje, milyen intézkedések alkalmazásával tudja biztosítani a gyűlés megtartását, továbbá ha nem képes saját intézkedések alkalmazásával ezt megtenni, akkor milyen, a közrend vagy a közbiztonság, illetve mások jogai és szabadsága sérelmével arányban álló korlátozások és/vagy előírások bevezetésével szükséges korlátoznia a szervezői szabadságot és a résztvevők gyűlekezési jogát. A gyűlekezési hatóság csak legvégső esetben nyúlhat az előzetes tiltás eszközehez azzal, hogy a tiltás indoklásában - bíróság által érdemben felülvizsgálható indokokkal - számot kell adna arról, hogy miért volt elkerülhetetlen a legsúlyosabb korlátozás alkalmazása. A gyűlekezési hatóságnak a tiltások alkalmazásának felülvizsgálata körében érdemi és szigorú vizsgálatot kell lefolytatnia arra nézve, hogy a tiltások alkalmazása megfelelt-e a fenti alkotmányos követelményeknek, és ha arra jut, hogy a gyűlekezési hatóság nem felelt meg, akkor a határozatot hatályon kívül kell helyeznie.
24. A hatályos Gytv. a gyűlés feloszlatajának indokait a tiltások fennállásához köti, és a tiltó- és a feloszlatai okokat átjárhatóvá teszi. Ezzel a dogmatikai megoldással is az áll összhangban, hogy a tiltások alkalmazására csak akkor legyen lehetőség, ha a gyűlés megtartása esetén annak azonnali feloszlatajának elkerülhetetlensége - figyelemmel a gyűlekezési hatóság alkotmányos kötelezettségeire mind a gyűlés jellegének, mind a közrend és a közbiztonság súlyos sérelmének megelőzésére - megalapozottan feltehető.
25. Indítványozó szerint ha a sérelmezett ítéletnek az a megállapítása, hogy "[32] [...] *nem szempont a bejelentés vizsgálatakor, hogy a gyűlést azonnal oszlatai kellene-e, a Gytv. 13. § (1) bekezdése az alperes által mérlegre teendő szempontokat világosan meghatározza, ez pedig nincs ezek között*", alkotmányosan helyes jogértelmezés lenne, akkor abból az következne, hogy sem a szervezőnek, sem a gyűlekezési hatóságnak nem kellene semmilyen erőfeszítést tennie előzetesen annak érdekében, hogy a gyűlés békés jellegét biztosítsák az adott körülmények között előre látható biztonsági kockázatok tekintetében.
26. A Gytv. lehetővé teszi a gyűlekezési hatóság számára, hogy az előzetes egyeztetés eredményeként határozatban írja elő a közrend, a közbiztonság, illetve mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükséges feltételeket. Azt azonban nem tisztázza a Gytv., hogy a gyűlekezési hatóságnak milyen szempontok szerint, milyen típusú és milyen fokú veszélyeztetés esetén elegendő bizonyos feltételek előírása mellett tudomásul vennie a bejelentett tüntetést és mikor nyúlhat ezek helyett a tiltás eszközehez. Azt sem tisztázza a Gytv.,

hogy melyek azok a feltételek, amelyek biztosításáról a rendőrségnek kell gondoskodnia. Többek között ez tette lehetővé a gyülekezési hatóság számára azt, hogy kibújjon a bejelentett gyűlés biztosításával kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítése alól, és indokolás nélkül figyelmen kívül hagyja mind az alapjogvédelmi kötelezettségei körében rá háruló feladatait, mind a tiltásnál arányosabb korlátozást jelentő korlátozó határozat alkalmazását. Indítványozó szerint a bírói döntés sem tisztázta a korlátozó-előíró határozat és a tiltó határozat viszonyát, valamint a gyülekezési hatóságnak az alapjogvédelmi kötelezettségéből a gyűlések biztosítására vonatkozó feladatait.

A bírói döntés által okozott alapjogsérelem bemutatása

A releváns alkotmánybírói gyakorlat

27. A megállapított tényállás alapján nyilvánvaló, hogy az ügy alapját képező magatartás a véleménynyilvánítási szabadság, valamint a gyülekezési jog keretén belül értékelendő. Az Alaptörvény szerint az állam elsőrendű kötelezettsége, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben tartsa és védelmezze [I. cikk (1) bekezdés], a békés gyülekezéshez, valamint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog pedig mindenkit megillető sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jog (VIII. és IX. cikk).
28. Indítványozó a következő esetjogot emeli ki jelen alkotmányjogi panasz szempontjából meghatározó előzményként:

30/1992. (V. 26.) AB határozat

III.2.1. "[...] a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen "anyajoga" többféle szabadságjognak, az ún. "kommunikációs" alapjogoknak. [...] A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik [...] a gyülekezési jog is [...]

Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. **Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni-képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele. [...]**

III.2.2. **„Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.** Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással.”

V.1. "[...] a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely "intézmény" közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom)."

V.3. "A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. [...] **A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.** Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt - az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot - biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt - különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.

Az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki - az állam is - támogathatja, s a helytelennek tartott ellen felléphet, mindaddig, amíg ezzel valamely más jogot nem sért olyan mértékben, hogy az előtt a véleményszabadságnak is vissza kell lépnie."

4/2007. (II. 13.) AB határozat

III.1. „[e]gy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját.”

75/2008. (V. 29.) AB határozat

IV.2. "A gyülekezési szabadság mint kommunikációs jog jelentőségét növeli, hogy - ellentétben a sajtóval - közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja mindenki számára a politikai akaratképzésben való részvételt. ... Ezért a közügyekben való részvételt biztosító jogintézmények közül nagy a jelentőségük azoknak, amelyeket a személyek hasonló feltételekkel tudnak igénybe venni. Hagyományosan idetartozik a közterületi gyülekezés szabadsága".

IV.3.1. "Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindezek a közéleti célú, békés megmozdulások az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog körébe tartoznak. Az együttes, nyilvános véleménykifejezés joga mindenkit megillet, függetlenül a gyűlés szervezettségétől, illetve a gyűlésre okot adó közéleti esemény jellegétől és idejétől."

3/2013. (II. 14.) AB határozat

"[38] A 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány 62. § (1) bekezdésében a Magyar Köztársaság elismerte a békés gyülekezés jogát és biztosította annak szabad gyakorlását. A 2012. január elsejétől hatályos Alaptörvény mindenki jogát biztosítja a "békés gyülekezéshez". Bár az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének szövege kifejezetten nem követeli meg az államtól, hogy az emberek szabad gyülekezését biztosítsa, ez a kötelezettség az **Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből** következik, ez utóbbi rendelkezés ugyanis **minden alapvető (ideértve a gyülekezési) jog védelmét az állam elsőrendű kötelezettségévé teszi.** Az állam jogalkotó és jogalkalmazó intézményei tehát kötelesek biztosítani, hogy a gyülekezni kívánók élhessenek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jogokkal. **Az Alkotmánybíróság ezért továbbra is irányadónak tekinti a korábbi határozataiban foglalt gyülekezési szabadsággal kapcsolatos megállapításokat.**

[39] Az alkotmánybírósági gyakorlatban a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449.;

75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663.]. Az, hogy egy rendezvény közügyet érint-e, következképpen gyülekezésnek minősül-e az Alaptörvény értelmében, a kifejezésre juttatni szándékozott vélemény tartalmától, formájától és kontextusától függ.

[40] A békés gyülekezéshez való jognak (együtt a véleménynyilvánítás szabadságával és az egyesülés szabadságával) van egy egymáshoz szorosan kapcsolódó lényeges tartalma, amely a demokratikus társadalmi gyakorlat előfeltétele. Kollektív véleménynyilvánítási joguk alapján a polgárok az országos és a helyhatósági választások időpontja közötti időben is véleményt nyilváníthatnak a széles értelemben vett közügyeket érintő kérdésekben. Ilyen közügyet érintő kérdés például, hogy miként viszonyulunk a történelemhez, milyen eseményt és milyen módon tartunk ünneplésre méltónak. **A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére.**

[41] Az egyén gyülekezési szabadságába tartozik, hogy gyülekezést szervezzen és gyülekezésen vegyen részt. A gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [Ehhez hasonlóan lásd a strasbourgi bíróság Sáska kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének 21. pontját (58050/08, 2012. november 27.).] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez. Talán mert a rendezvény éppen az adott helyen történetekre kíván emlékezni és emlékeztetni, vagy mert a helyszínnek szimbolikus jelentése van. Ilyen esetekben a gyülekezés szabadsága magában foglalja az adott helyen való gyülekezés jogát, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően korlátozható. [...]

[45] 3.2. Tekintettel arra, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy [...] az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek. A korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Ráadásul a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal, és nem szabad érintenie a gyülekezési szabadság lényeges tartalmát. [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] A korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az Alaptörvény által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása.

[46] Összhangban van ez a mérlegelésre vonatkozó teszt a strasbourgi bíróság gyakorlatával is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ugyanis arányossági tesztet alkalmazott, amikor például azt vizsgálta a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) ügyben, hogy megfelelt-e az Egyezmény 11. cikkében biztosított békés gyülekezés jogának, hogy a rendőrség a panaszos gyülekezéssel kapcsolatos bejelentéséről a [REDACTED] biztonsági műveleti területté nyilvánítása miatt nem döntött érdemben. Szigorú tesztet alkalmaz az amerikai Legfelsőbb Bíróság is azokban az esetekben, amikor olyan nyilvános fórumokon történő gyülekezés korlátozásáról van szó, amelyeket tipikusan kommunikációs tevékenységek jellemeznek. Egy ilyen terület esetében a gyülekezés korlátozása akkor alkotmányos, ha a korlátozás szűkre szabott módon kényszerítő állami érdeket szolgál és tartalom-, illetve nézőpontsemleges. [Lásd például: United States v. Grace 461 US 171 (1983); Snyder v. Phelps 562 US (2011)]"

24/2015. (VII. 7.) AB határozat

[30] [Az "in dubio pro libertate" alkotmányos elv] azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak."

30/2015. (X. 15.) AB határozat

„[25] [...] A gyülekezések kitüntetett kommunikációs funkciója tehát abban áll, hogy olyan módon teszik lehetővé a közügyek megvitatásába való bekapcsolódást, ami minden más formánál erőteljesebb hangsúlyt tud adni a kifejezett véleménynek. Mindez azt is jelenti, hogy egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő, ezzel képes ugyanis felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre. [...]

[26] A gyülekezések kitüntetett kommunikációs funkciója nem pusztán a véleménynyilvánítás alapjogával hozza szoros összefüggésbe a gyülekezéshez való alapjogot, hanem a közvetlen demokráciával is. A gyülekezések célja ugyanis tipikusan egy kritikus vélemény, egy elégedetlenség kifejezésre juttatása, ami a közvetett demokrácia valamely intézménye által már meghozott, vagy még csak tervbe vett döntések korrekcióját célozza. A kifejtett vélemény tehát mindig a befolyásolás eszközeként jelenik meg a kommunikációs térben."

[30] A korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül."

[32] [...] az in dubio pro libertate elvnek megfelelően az következik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása tekintetében a bizonyítási teher mindig a korlátozást előíró hatóság oldalán áll fenn."

[50] Az arányosság tekintetében figyelemmel kell lenni a tiltó ok ultima ratio jellegére és számba kell venni a tiltásnál enyhébb korlátozások lehetőségét. E tekintetben nem a gyülekezés által okozott zavarás teljes elhárítása a cél, hiszen egy gyülekezés szükségképpen és ideiglenes jelleggel kényelmetlenséget okoz. Az arányosság azt követeli meg a jogalkalmazóktól, hogy ne automatikusan, a megfelelő mérlegelés elvégzése és annak indokolása nélkül alkalmazzák a törvényben meghatározott tilalmi okot, és döntésükben ne a teljes zavarásmentességre, hanem a törvényben meghatározott korlátozó ok tartalma szerinti súlyos zavarás elhárítására, kiküszöbölésére törekedjenek [...]"

[51] A mérlegelés eredményeként meghozott döntés indokolásából ki kell tűnnie, hogy a jogalkalmazók számba vették a gyülekezés enyhébb korlátozási lehetőségeit."

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az Emberi Jogok Európai Egyezményének (az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény) 11. cikkében biztosított gyülekezési szabadsággal kapcsolatos joggyakorlata az alábbiakban foglalható össze.

PLATTFORM "ÄRZTE FÜR DAS LEBEN" kontra AUSZTRIA ÜGY (10126/82. sz. kérelem)

"32. [...] A békés gyülekezés valódi és tényleges szabadsága ezért nem redukálható pusztán az állam azon kötelezettségére, hogy ne avatkozzon bele: egy pusztán negatív felfogás nem lenne összeegyeztethető a 11. cikk (11. cikk) tárgyával és céljával."

OYA ATAMAN kontra TÖRÖKORSZÁG ÜGY (74552/01. sz. kérelem)

"42. A Bíróság szerint mindaddig, amíg a tüntetők ténylegesen nem követnek el erőszakos cselekményeket, a hatóságoknak bizonyos fokú toleranciát kell tanúsítaniuk a békés gyülekezésekkel szemben, ha nem akarják az Egyezmény 11. cikkében garantált gyülekezési szabadságot teljesen kiüresíteni."

FÁBER kontra MAGYARORSZÁG ÜGY (40721/08. sz. kérelem)

"37. Továbbá, az Egyezmény 11. cikkében védett gyülekezési jog olyan demonstrációkat is védelemben részesít, amelyek esetleg aggodalmat keltenek, vagy sértik az általuk hirdetni kívánt eszméket vagy igényeket ellenző személyeket (ld. Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, § 86, ECHR 2001–IX). Az Egyezmény 11. cikkében foglalt garanciák minden gyülekezésre kiterjednek, kivéve azokat, ahol a szervezők vagy a résztvevők szándékai erőszakosak, vagy akik más módon tagadják a „demokratikus társadalom” alapjait (ld. G. v. Germany, no. 13079/87, Commission decision of 6 March 1989, Decisions and Reports (DR) 60, p. 256; Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom, Commission decision of 16 July 1980, DR 21, p. 138). **Bármilyen megdöbbenőnek és elfogadhatatlannak tűnnek is bizonyos nézetek vagy elhangzó szavak, olyan esetekben, amikor nem kerül sor erőszakra felhívásra, és/vagy a demokratikus elvek elutasítására, a gyülekezés és a véleménynyilvánítás szabadságába beavatkozó intézkedések nem szolgálják a demokráciát, s gyakran még veszélyeztetik is azt** (ld. Sergey Kuznetsov v. Russia, no. 10877/04, § 45, 23 October 2008; Alekseyev v. Russia, nos. 4916/07, 25924/08 and 14599/09, § 80, 21 October 2010).

38. Ha az ellentétes csoportok közötti feszültség vagy éles szóváltás valamely demonstráció alatti valószínűsége a demonstráció betiltását indokolná, akkor a társadalom azzal szembesülne, hogy egy adott kérdés vonatkozásában megfosztották a többségi vélemény érzékenységét sértő, eltérő nézetek meghallgatásának a lehetőségétől (ld. fent hivatkozott Stankov, § 107). A Bíróság hozzáteszi: **egy demonstráció aggodalmat kelthet, vagy sértheti a demonstráció által hirdetni kívánt eszméket vagy igényeket ellenző személyeket. A résztvevőknek azonban meg kell tudniuk tartani a demonstrációt anélkül, hogy félniük kelljen az ellenfél általi fizikai erőszak alá vetéstől; az ilyen félelem elriasztaná az egyesüléseket vagy más, közös eszméket vagy érdekeket támogató csoportokat attól, hogy nyíltan kifejezzék a közösséget érintő, erősen vitatott kérdésekkel kapcsolatos álláspontjukat.** Egy demokráciában az ellentüntetési joga nem akadályozhatja a tüntetéshez való jog gyakorlását.

[...]

40. **A kockázat fennállása önmagában nem elegendő valamely esemény betiltására: az ügy mérlegelése során a hatóságoknak konkrét értékeléseket kell készíteniük a zavarkeltés várható mértékéről ahhoz, hogy felbecsülhessék az erőszakos összeütközések veszélyének semlegesítéséhez szükséges forrásokat** (ld. Barankevich v. Russia, no. 10519/03, § 33, 26 July 2007; fent hivatkozott Alekseyev, § 75)."

A sérelmezett ítélet alaptörvény-ellenessége

Az alapjogkorlátozás szükségtelensége

29. A gyülekezési hatóság a sérelmezett ítélet által helybenhagyott tiltó határozatát a Gytv. 13. § (1) bekezdésére alapította azzal, hogy "Összességében kijelenthető, hogy a gyűlés, vagy az azzal okozott szükségtelen és aránytalan mértékű közrendet, közbiztonságot veszélyeztető ok valószínűsége rendkívül magas, így a gyülekezési hatóság nem dönthet másként, mint a gyűlés adott helyen és időben való megtiltása." (tiltó határozat, 6. oldal)
30. A sérelmezett ítéletnek a tiltás helybenhagyását összefoglaló indoklása szerint "A rendelkezésre álló – tényeken alapuló – információk egyenként és összességében történő értékelése alapján a Kúria megállapította, hogy az alperes okkal következtetett a tiltó ok fennállására. A felperes által bejelentett gyűlés minden észszerű megfontolás szerint a békés jelleg elvesztésének közvetlen veszélyét hordozza, így annak megtartása közvetlenül, szükségtelenül és aránytalanul veszélyeztetné a közrendet és a közbiztonságot is." ([43])
31. Döntése elvi tartalmaként pedig az alábbiakat szögezte le a Kúria:
 "[45] I. A Gytv. 13. § (1) bekezdésében írt „megalapozottan feltehető” kifejezés arra utal, hogy a közrend vagy a közbiztonság közvetlen, szükségtelen és aránytalan mértékű veszélye, illetve mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelme a rendelkezésre álló adatokból, tényekből, ténybeli körülményekből előre látható, várható, gyanítható, vagyis valószínű. A veszély, illetve a sérelem bekövetkezésének megalapozott valószínűsítése csak tényeken alapuló következtetések útján történhet. A gyülekezési hatóságnak az egyeztetést követően rendelkezésre álló – tényekkel alátámasztható – információkból kell levonni a jövőre vonatkozó, valószínűséget megalapozó következtetését.
 II. A gyűlés megtiltására levont következtetést vitató kereseti érvelés esetén a közigazgatási perben abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy a rendelkezésre álló – tényeken alapuló – információk egyenként és összességében történő értékelése alapján az alperes okkal következtetett-e a tiltó ok fennállására.
 III. A közrendi veszély az Alaptörvény által meghatározott alkotmányos rend veszélyeztetését jelenti, ami a tiltó okok körében önálló vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze. Az ellentétes vélemények megjelenésének kockázatát az adott ügyben annak tükrében kellett értékelni, hogy a gyűlés aktualitását egy elkövetett és jelenleg is folyamatban lévő – az alperes határozatában bemutatott – terrorcselekmény adja. A közrend veszélyeztetettsége körében nem csupán és nem is elsősorban a felperes szándékának, a gyűlés bejelentett céljának kellett jelentőséget tulajdonítani, hanem a gyűlés előbb megjelölt összefüggéseinek."
32. Indítványozó szerint a gyülekezési hatóság azt, hogy a Gytv. 13. § (1) bekezdése szerinti tiltóok fennállt, nem a Kúria által is megkövetelt, kizárólag tényeken alapuló következtetésekre alapította, és az ezt helybenhagyó sérelmezett ítéletében a Kúria alaptörvény-ellenesen értelmezte a Gytv. "megalapozottan feltehető" fordulatót a tiltó határozat indokolásának felülvizsgálata során. A Gytv-ellenesen meghozott tiltó határozat figyelembe vett, de helytelenül értékelt, önkényesen szelektált, illetve figyelmen kívül hagyott tényeken, valamint tényekkel ellentétes, okszerűtlen feltételezéseken alapult, a sérelmezett ítélet pedig mindezen indokolási anomáliákat nem értékelté úgy, ahogyan azt a gyülekezési jog legsúlyosabb korlátozásának megalapozottságával kapcsolatban alkotmányosan elvárható volna. A gyülekezési hatóság tiltó határozatát helybenhagyó kúriai ítélet ezért sérti az indítványozó Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében és a Gytv. 1. §-ban biztosított békés gyülekezéshez, valamint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében és a Gytv. 2. § (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz való jogát azzal, hogy az Alaptörvény 1. cikk (1) és (3) bekezdésével ellentétesen szükségtelenül korlátozta e jogok gyakorlását, az alábbiak szerint.
33. Indítványozó szerint a Gytv. "megalapozottan feltehető" fordulatá implikálja azt, hogy a gyülekezési hatóságnak a tervezett gyűlés megtiltásáról vagy korlátozásáról szóló döntését tényekre és azokból okszerűen levont következtetésekre kell alapítania. Ugyanakkor indítványozó szerint a Gytv. magasabb valószínűségi szintet követel meg, mint ami a tények és ténybeli következtetések alapján egyszerűen várható, gyanítható, vagy valószínű. Tekintettel arra, hogy az előzetes tiltás a gyülekezési szabadság korlátozásának legsúlyosabb formája, mert a véleménynyilvánítás lehetőségétől előre megfosztja az alapjog jogosultját {30/2015. (X. 15.) AB

határozat, [30]), nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel az, hogy az alapjog legsúlyosabb korlátozása körében a jogkalmazónak ne kelljen szigorú és bíróság által érdemben felülvizsgálható bizonyítási eljárást lefolytatnia, és adott esetben pusztán lehetőségek, távoli veszélyek, alacsony valószínűségek alapján lehessen a gyülekezési jog gyakorlását ellehetetleníteni [FÁBER kontra MAGYARORSZÁG ÜGY (40721/08. sz. kérelem), 40.].

34. Ha a hatóságnak elegendő lenne egyszerű valószínűséget igazolnia, akkor ez még a ténybeli összefüggések követelménye mellett is olyan széles körben tenné lehetővé, hogy a tiltás eszközához nyúljon, ami összeegyeztethetetlen az alapjogok korlátozására vonatkozó szigorú alkotmányos követelményekkel. Indítványozó szerint a jelen esetben éppen amiatt önkényes a tiltó határozat és annak kúriai helybenhagyása, mert bár bizonyos fokú valószínűsége ugyan van annak, hogy a gyűlés megtartása veszélyeztetheti a közrendet vagy a közbiztonságot, a gyülekezési hatóság indokai alapján ez a valószínűség korántsem magas fokú, a Kúria szerint pedig ez a korántsem magas fokú valószínűség elegendő a tiltás megalapozásához. Mindezt pedig még élesebb megvilágításba helyezi az, hogy mind a gyülekezési hatóság, mind a Kúria figyelmen kívül hagyta, illetve irrelevánsnak tekintette a gyülekezési hatóságnak a gyűlések biztosítására, valamint a közrend és a közbiztonság védelmére vonatkozó alkotmányos kötelezettségeit, valamint indítványozónak a gyűlés békés jellegének biztosításával és megőrzésével kapcsolatos kötelezettségeit és a bejelentése és azt követő egyeztetés körében tett vállalásait [PLATTFORM "ÄRZTE FÜR DAS LEBEN" kontra AUSZTRIA ÜGY (10126/82. sz. kérelem), 32.].
35. Indítványozó egyetért azzal, hogy "A veszély, illetve a sérelem bekövetkezésének megalapozott valószínűsítése csak tényeken alapuló következtetések útján történhet." ([32]) Sőt, panaszos szerint az, hogy a veszély vagy a sérelem bekövetkezésének valószínűsége "megalapozottan feltehető", nemcsak a tények objektív, teljeskörű, elfogulatlan figyelembe vételének, és a belőlük levont következtetések okszerűségének, logikai helyességének és kényszerítő erejének racionális követelményeit foglalja magában, hiszen ez minden racionalitásra igényt tartó, így minden jogi döntéssel szemben is követelmény. A Gytv. "megalapozottan feltehető" fordulatnak ehhez képest azt az alkotmányos követelményt is magában kell foglalnia, hogy a veszély vagy a sérelem bekövetkezése nem lehet pusztán valamilyen távoli, potenciális, ésszerűen és életszerűen elhárítható lehetőség, hanem annak reálisnak, mások jogai és szabadsága, illetve a közrend vagy a közbiztonság közvetlen sérelmével fenyegetőnek, és a tiltástól enyhébb eszközökkel el nem háríthatónak kell lennie. Indítványozó szerint az alapjog-korlátozás szigorúságának követelményével csak az ilyen minuciózus vizsgálat van összhangban [30/2015. (X. 15.) AB határozat, [32]]. Az ilyen indokolás követelményének azonban a gyülekezési hatóság tiltó határozata nem felelt meg, és a sérelmezett ítélet is a szigorú felülvizsálat követelményének figyelmen kívül hagyásával fogadta el a tiltó határozat indokolásának nem tényeken alapuló feltételezéseit, nem tényekből levont következtetéseit, illetve a releváns tények figyelmen kívül hagyását. Ezzel a Kúria alaptörvény-ellenes módon ítélte jogszerűnek azt, hogy a tervezett gyűlés megtiltása a közrend vagy a közbiztonság távoli, nem közvetlen, nem nyilvánvaló, illetve elhárítható veszélyén alapuljon.
36. A sérelmezett ítélet szerint a gyülekezési hatóság az alábbi tényekre alapította a tiltó határozata alapjául szolgáló veszély, illetve sérelem valószínűségét: "Az alperes a határozatában a döntését alátámasztó tényként vette számba az Izrael és a Hamász terrororganizáció között fennálló háborús helyzetet, a Hamász alapítójának felhívását, a gyűléshez való szabad csatlakozás lehetőségét, a helyszín szimbolikus jelentését, valamint a más európai nagyvárosokban megtartott, hasonló gyűlések erőszakossá válását." ([34]) Indítványozó megjegyzi, hogy összhangban a Kúria által is hangsúlyozott eljárási követelménnyel ([33]), keresetében részletesen elvégezte ezeknek a körülményeknek az értékelését, és rendre kimutatta, hogy a gyülekezési hatóság ezeket helytelenül értékelte, valamint rámutatott a gyülekezési hatóság által nem értékelt további releváns tényekre. Jelen panaszban ezért indítványozó - a keresetében leírtakon túl - csak azt mutatja be, hogy a Kúria értékelése és következtetése miatt nincs összhangban az alapjogkorlátozás szigorúságára vonatkozó alkotmányos követelményekkel,

ezáltal pedig miért sérti az Alaptörvény által védett jogot a békés gyülekezéshez, valamint a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságához.

37. (i) Az Izrael és a Hamász terrorszervezet között fennálló háborús helyzetet illető mérlegelésre a sérelmezett ítélet indokolása kifejezetten nem tér ki. Indítványozó ezért itt hívja fel a figyelmet arra, hogy a világban zajló háborús konfliktusok a gyűlések, béketüntetések tartásának, vagy egyik vagy másik fél melletti vagy elleni kiállásnak a hagyományos fórumai. Hatványozottan így van ez akkor, amikor a konfliktust illetően az adott ország állama is határozottan állást foglal, mint ahogyan ez a jelen esetben a magyar miniszterelnök részéről is történt. Az ilyen, háborús konfliktusokkal kapcsolatos gyűlések esetében természetesen mindig speciális biztonsági kockázatok merülhetnek fel annak következtében, hogy a konfliktus kifejezetten éles és alkalmas arra, hogy komolyabb indulatokat is kiváltson az emberekből, vérmérséklettől, politikai hovatartozástól, személyes identitásuktól függően {30/2015. (X. 15.) AB határozat, [25]}. Ugyanakkor az is az ilyen tüntetések közbiztonsági kockázatainak specialitásához tartozik, hogy éppen a más országokban, más országok között zajló konfliktus távolisága miatt a gyűlésen kifejtett vélemények és érzelmek intenzitása, hőfoka alacsonyabb is, mint az olyan gyűlések kapcsán, amelyek egy saját országban történő eseményre, belpolitikai ügyekre reagálnak. Például Magyarországon 2008-ban a Budapest Pride felvonulást súlyos fizikai támadások érték szélsőjobboldali, homofób csoportok részéről.¹⁰ Ugyanakkor az orosz-ukrán háború kitörését követően egy hónappal egymástól nem messze egyszerre zajlott ukránbarát és oroszpartí gyűlés.¹¹ Abból a tényből tehát, hogy egy fegyveres nemzetközi konfliktus adja a gyűlés apropóját, nem következik szükségszerűen, hogy a gyűlés megtartása elkerülhetetlenül a közrend vagy a közbiztonság közvetlen és szükségtelen veszélyeztetésével járna, és az sem következik szükségszerűen, hogy a közrend aránytalanul nagyobb veszélyeztetésével járna, mint bármely más tüntetés.
38. Indítványozó szerint egy közterületre tervezett gyűléssel járó kockázatokat valóban csak tényeken alapuló és alapos, az adott társadalmi kontextusra is kiterjedő kockázatelemzés alapján lehet felmérni. Természetesen nem várható el a rendészeti kompetenciával rendelkező gyülekezési hatóságtól, hogy a rendelkezésére álló szűk határidőben minden részletre kiterjedő tanulmányt készítsen, és ezt indítványozó sem kéri számon a jelen ügyben. Ugyanakkor a Kúria által is hangsúlyozott "tényeken alapuló következtetés" követelményéből és az alapjog-korlátozás szigorú tesztjéből az következik, hogy a bíróság nem elégedhet meg azzal, hogy a gyülekezési hatóság mindössze a háborús konfliktus tényére és az abból fakadó absztrakt veszélyre hivatkozzon [FÁBER kontra MAGYARORSZÁG ÜGY (40721/08. sz. kérelem), 40.] Márpedig a gyülekezési hatóság még a jelenlegi gázai konfliktust sem tényszerűen ismerteti, mert az az kiobbantó terrortámadást ismerteti, de az arra adott katonai reakciót nem, mindössze halottak, sebesültek és menekülők nagyságrendjéről ír, és azzal zárja a konfliktus ismertetését, hogy "a helyzet azóta sem konszolidálódott" (tiltó határozat 4. és 5. oldal). Ennél konkrétabb, tényszerűbb, szélesebbkörű indokolásba a gyülekezési hatóság nem bocsátkozott, és a Kúria sem kérte számon rajta az absztrakt veszélyre való hivatkozásnál tényszerűbb indokolást.
39. Indítványozó szerint az, hogy a jelen ügyben nem tisztán tényeken alapuló következtetés történt, abból is kitűnik, hogy a céljaikban hasonló, de eltérő ténybeli paraméterekkel bejelentett (máskor, máshol, más tematikával, más létszámmal, más szervező részéről tervezetten stb.) gyűlések megtartását a gyülekezési hatóság rendre, kivétel nélkül, szinte szó szerint megegyező indokolással mind megtiltotta. Eszerint a tiltás nem pusztán tényeken alapuló következtetéseken, illetve csak vékony és önkényesen szelektált ténybeli alapokon történt, és sokkal inkább a gyűlés célja volt az, amit a gyülekezési hatóság minden esetben közrendre, közbiztonságra veszélyesnek tekintett. Ezeket a tüntetéseket egyrészt az a ténybeli körülmény teszi hasonlóvá, hogy megtartásukra a jelenlegi gázai konfliktus ad okot, azaz egy olyan, országunktól távoli,

¹⁰ <https://budapestpride.hu/tortenetunk/>

¹¹

<https://telex.hu/belfold/2022/04/30/ukranbarat-es-oroszparti-tuntetes-zajlik-egyszerre-budapesten-mar-ossze-is-ert-a-ke-tabor>

nemzetközi konfliktus, ami sokkal kevesebb közvetlen hatást gyakorol Magyarországra és az itt élő emberekre (magyarokra, zsidókra, palesztinokra), mint amennyit például a hazánk szomszédságában zajló orosz-ukrán háború gyakorol az itt élő magyarokra, ukránokra, oroszokra, és emiatt nem is magától értetődő, hogy hevesebb indulatokat vált ki, mint az utóbbi. Másrészt az a ténybeli körülmény teszi hasonlóvá a megtiltott gyűléseket, hogy azokon olyan politikai vélemények hangoztak volna el, amelyek nem azonosak a magyar kormányhoz a gázai konfliktussal kapcsolatos egyértelmű álláspontjával. Indítványozó szerint nem felel meg sem a tényeken alapuló következtetés követelményének, sem az alapjogkorlátozás tartalomfüggetlensége követelményének az, hogy az alapjog gyakorolhatósága attól függjön, hogy egy bizonyos közéleti témában történő véleménynyilvánítás, vagy a kormány álláspontjától eltérő vélemény hangoztatása eleve közrendsértőnek, és az alapján tilthatónak minősülhet. {30/1992. (V. 26.) AB határozat, V.3., 4/2007. (II. 13.) AB határozat, III.1., 75/2008. (V. 29.) AB határozat, IV.3.1., 3/2013. (II. 14.) AB határozat, [40]}

40. Indítványozó csak a rend kedvéért jegyzi meg, hogy a Kúria még annak figyelmen kívül hagyását sem észrevételezte, hogy diplomáciai rangú palesztin képviselet 1982 óta működik Magyarországon, és 1988-ban Magyarország elismerte a palesztin államot, azóta a palesztin képviselet nagykövetséggé alakult, jelenleg is, pedig ennek fényében a gyülekezési hatóságnak az a feltételezése, hogy egy palesztin-párti, palesztin-érdekű, vagy palesztinokkal is szolidaritást vállaló gyűlés szükségképpen terror-éltető lenne, nyilvánvalóan irracionális, és ellentétes a közrend részének tekintett alkotmányos berendezkedéssel.
41. (ii) A Hamász alapítójának a felhívását illetően a Kúria tényeken alapuló következtetésnek ítélte azt, hogy a gyülekezési hatóság *"feltevése nem tekinthető minden alapot nélkülözőnek, okszerűtlennek"*, és maga is elismeri, hogy *"arról, hogy a felhívás kikhez juthatott el, illetve, hogy annak üzenetét ki hogyan értékeli, kit milyen cselekedetre indít, egzakt információ kétségtelenül nem áll rendelkezésre"* ([35]).
42. Indítványozó szerint nem felel meg a tényeken alapuló következtetés követelményének és az alapjogkorlátozás szigorú tesztjének az, hogy az alapjog gyakorolhatósága olyan feltételezésen alapuljon, aminek a ténybeli alapjairól nincs egzakt információ. Ha elfogadnánk azt, hogy a szólásszabadság határait túllépő szélsőségesek által tett felhívások elegendő alapot szolgáltatnak ahhoz, hogy egy adott álláspont mellett vagy ellen tüntetni lehessen - ahogyan ezt a gyülekezési hatóság és a Kúria teszi -, éppen azokat fosztanánk meg az alapjog-gyakorlás lehetőségétől, akik elhatárolódnak ezektől a szélsőségektől.
43. A Kúria nem értékelt ebben a körben azt a keresetben kifejtett tényt (22-23. pont), hogy a Hamász alapítójának a felhívása korántsem tekinthető minden muszlim vallású személlyel kapcsolatban kötelező érvényűnek, és hogy korántsem tekinthető minden nem-muszlim vallású személlyel kapcsolatban egyáltalán ismertnek - viszont a gyülekezési hatósághoz hasonlóan elfogadta mindezek ellentétének a feltevését.
44. Indítványozó rámutat arra is, hogy Kúria tévesen interpretálta azt, hogy mi a jelentősége a gyűlés technikai kellékeként tervezett négy nyelvű béke-feliratnak. Míg a kereset azzal kapcsolatban hivatkozott erre, hogy a négy nyelvű szlogen mindenki számára egyértelművé teszi a gyűlés célját (23. pont), a Kúria szerint az a békés jelleg biztosítékaként szolgált volna (elégletlenül).
45. (iii) A gyűléshez való szabad csatlakozás lehetőségét a sérelmezett ítélet úgy értékeli, hogy *"a perbeli gyűlés időpontja, helyszíne, tematikája az adott helyzetre konkretizálja a közbiztonság veszélyének fennállását, amely veszély éppen emiatt közvetlenné minősül."* ([36]) Indítványozó azt nem is vitatja a jelen esetben, hogy fennáll a lehetősége annak, hogy esetleg olyanok is csatlakozni próbálnának, akik nem alapjogot akarnak gyakorolni, hanem a Hamász terrortámadásával való szimpátiájukat akarják kifejezni, vagy általánosságban az erőszakos konfliktusrendezést elfogadó véleményüket akarják nyilvánítani. Panaszos azonban arra is rámutat, hogy ha önmagában ennek a lehetséges kockázatnak az absztrakt fennállását általános érvénnyel kezelnék és tiltást megalapozó körülményként tekintenék rá, akkor abból az

következne, hogy minden olyan tüntetés esetében, ami erős ellenérzéseket, indulatokat válthat ki, vagy amelynek céljával olyan szélsőségesek is egyetértenek, akik a meggyőződésüket nemcsak az alapjogok gyakorlásával kívánják érvényre juttatni, akkor ez az absztrakt lehetőség szinte minden gyűlés megtiltásának legitim alapjává válna a gyűlekezési hatóság kezében. Ilyen absztrakt, hipotetikus veszélyre hivatkozni egy tiltóok alkalmazása körében önmagában is önkényessé, és ezzel alaptörvény-ellenessé teszi a korlátozó határozatot helybenhagyó ítéletet. {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, [30]; 30/2015. (X. 15.) AB határozat, [32] és [50]; FÁBER kontra MAGYARORSZÁG ÜGY (40721/08. sz. kérelem), 40.} Még súlyosabbá teszi azonban ezt az indokolást az, hogy a Kúria figyelmen kívül hagyta és nem kérte számon a gyűlekezési hatóságon azt, hogy éppen a fentiekben felvetett esetekre tekintettel ír elő a Gytv. mind a szervező, mind a rendőrség számára kötelezettségeket, és biztosít számukra hatékony felhatalmazásokat [4. § (1)-(3) bekezdések, 7. § (1)-(1) és (6) bekezdések, 17-18. §, valamint Btk. 217-217/B. §, 340. § (3) bekezdés e) pont,] [PLATTFORM "ÄRZTE FÜR DAS LEBEN" kontra AUSZTRIA ÜGY (10126/82. sz. kérelem), 32.].

46. (iv) A helyszín szimbolikus jelentését illetően indítványozó annyit jegyez meg, hogy a keresetében éppenhogy valószínűtlenné tartotta, hogy a helyszín szimbolikája bárkiből is olyan fokú ellenséges érzelmeket váltana ki, hogy azt közbiztonsági kockázatot fokozó tényezőként lehetne figyelembe venni, illetve hogy ha a helyszínválasztás mégis magasfokú, erőszakos tettekben is megnyilvánuló ellenségeskedést váltana ki, akkor azt nem a indítványozó bejelentő terhére kell értékelni, hanem az a gyűlekezési hatóság alapjog-védelmi kötelezettségét alapozza meg, különös tekintettel arra, hogy a választott helyszín szimbolikája Magyarország alkotmányos rendjével van tökéletes összhangban (kereset 42-43.). A sérelmezett ítélet azonban mindezt éppen ellentétesen értelmezte, és a belőle levont hipotetikus következtetést indítványozó terhére értékelte (37).
47. (v) A más európai nagyvárosokban megtartott, hasonló gyűlések erőszakossá válásával kapcsolatban a sérelmezett ítélet azt mondja, hogy a gyűlekezési hatóságnak "ezt a tényít [ti. hogy valóban zajlottak olyan gyűlések, amelyek elveszítették békés jellegüket] *ugyancsak a perbeli gyűlés békétlenségének veszélyére utalóként kellett értékelnie*" ([38]). Ugyanakkor az nem derül ki az ítéletből, hogy az ezzel ellentétes ténybeli körülményt, azt a keresetben hangsúlyozott tényit, hogy nem minden gyűlés vált békétlenné, a gyűlekezési hatóságnak hogyan kellett volna értékelnie (ugyanúgy, vagy kisebb vagy nagyobb súllyal kellett volna figyelembe vennie? Hány külföldi békétlenné vált gyűlés kell minden hasonló tematikájú magyarországi gyűlés megtiltásához? Elég egy, vagy ennél több?), vagy hogy egyáltalán figyelembe kellett volna vennie. Annak összefüggésében, hogy a Kúria szerint csak tényeken alapuló következtetések útján történhet a veszély, illetve a sérelem bekövetkezésének megalapozott valószínűsítése, az indítványozó rámutat arra, hogy keresetében konkrétan megjelölte azokat a gyűléseket, amelyek nem váltak erőszakossá, míg a gyűlekezési hatóság a tiltó határozatában csak általánosságban utalt azokra a városokra, amelyekben gyűlések elveszítették a békés jellegüket. A sérelmezett ítéletben azonban a Kúria nem kérte számon a gyűlekezési hatóságon azt, hogy az nem értékelte kiegyensúlyozottan a tényeket, illetve azt, hogy miközben a békétlenné váló tüntetéseket a gyűlekezési hatóság minden további nélkül a tiltást megalapozó körülményekként értékelte, súlytalanak ítélte indítványozónak a korábban Magyarországon megtartott, szintén a gázai konfliktushoz kapcsolódó, zsidók és palesztinok részvételével békésen lezajlott tüntetésére való hivatkozását. A sérelmezett ítélet tehát alaptörvény-ellenesen figyelmen kívül hagyta a ténybeli körülmények szelektív, önkényes figyelembe vételét.
48. Indítványozó szerint a tényeken alapuló következtetés értelemszerűen magában foglalja a tények kiegyensúlyozott értékelését. Ennek hiányában a következtetés egyoldalú, amint a jelen esetben is történt. Ha a sérelmezett ítélettel összhangban elfogadható lenne, hogy a gyűlekezési hatóság a tények önkényes szelektálásával egyoldalú döntést hozzon a gyűlések előzetes megtiltásával kapcsolatban, akkor a hatóság szinte bármikor megtilthatna nemzetközi konfliktusokkal kapcsolatos tüntetéseket azon az alapon, hogy hasonló tematikájú gyűlések máshol és máskor már elveszítették a békés jellegüket. Továbbá, ha a sérelmezett ítélet indokolása helytálló lenne, akkor a tények hatósági szelektálását azzal sem lehetne ellensúlyozni, hogy a gyűlés szervezője

a jogorvoslati eljárásban rámutat a figyelmen kívül hagyott tényekre, a békés jellegüket megtartó hasonló gyűlésekre, mert a bíróság számára sem lenne kötelező azokat figyelembe venni. A jelen esetben ugyanis a Kúria mindössze annyival lépett túl a korábbi hasonló tematikájú, magyarországi, békésen megtartott közös zsidó-muszlim tüntetés példáján, hogy a körülmények alapvető megváltozására hivatkozott, anélkül, hogy megjelölte volna konkrétan azokat a releváns körülményeket, amelyek valóban mások a már lezajlott és a tervezett gyűlés esetében. Indítványozó szerint tehát a Kúria alapjog-sértő módon sem a gyülekezési hatósággal, sem saját magával szemben nem juttatta érvényre a ténybeli megalapozottság és annak alapos felülvizsgálata követelményét.

49. Indítványozó tehát azon az állásponton van, hogy mindezek a körülmények sem egyenként, sem összességükben értékelve nem felelnek meg annak a ténybeli megalapozottsági követelménynek, és a valószínűség olyan magas fokának, amit a sérelmezett ítélet, illetve a Gytv. a "megalapozottan feltehető" fordulat megkövetel, az alapjokorlátozás így önkényes módon történt, ezért a tiltás és az azt helybenhagyó ítélet szükségtelenül korlátozta indítványozó gyülekezési jogának gyakorlását.

Az alapjokorlátozás aránytalansága

50. Amennyiben a t. Alkotmánybíróság úgy ítélné meg, hogy a gyülekezési jog legradikálisabb korlátozása ténybelileg megalapozott volt, bírósági felülvizsgálata pedig maradéktalanul megfelelt az alapjokorlátozás alkotmányos követelményeinek, indítványozó arra mutat rá, hogy a tervezett gyűlés megtartásának megtiltása és annak kúriai helybenhagyása gyülekezési jogának aránytalan korlátozását jelentette.
51. A Gytv. 13. (1) bekezdése szerint a gyülekezési hatóság csak abban az esetben tilthatja meg egy gyűlés megtartását, ha a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme az (5) bekezdés szerinti enyhébb korlátozással nem biztosítható. A 13. § (5) bekezdése pedig úgy szól, hogy 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.
52. A gyülekezési hatóság tiltó határozata szerint *"a gyülekezési hatóság eljárása során vizsgálta a Gytv. 13. § (5) bekezdésében meghatározott azon lehetőséget, amely az előíró-korlátozó határozat meghozatalát jelenti, azonban ... nem látott arra módot, hogy olyan előírással vagy korlátozással tudja biztosítani a békés gyülekezéshez való jogot, amely a tiltásnál enyhébb kereteket nyújt"* (6. oldal).
53. Ugyanakkor a tiltó határozat nem részletezi a bíróság általi felülvizsgálatra alkalmas módon azt, hogy a gyülekezési hatóság milyen korlátozások és előírások lehetőségét vizsgálta, és azokat milyen indokok alapján vetette el. A sérelmezett ítéletében pedig a Kúria nemcsak nem kifogásolta a gyülekezési hatóságnak ezt az eljárását (*"Az alperes az egyeztetésről felvett jegyzőkönyv szerint ugyan tényleg nem jelezte, hogy kompromisszumos megoldásra egyáltalán nem lát módot"*), hanem indítványozó terhére értékelte, hogy ő nem tett javaslatot a saját gyűlése korlátozására: *"a felperes sem tárt konkrét, megfontolható javaslatot sem az alperes, sem azt követően, akár a meghallgatás során a Kúria elé"* ([41]).
54. Indítványozó szerint ez nem felel meg annak az arányossági követelménynek, ami az alapjogok korlátozhatóságának alkotmányos követelménye. A gyülekezési hatóság tiltó határozatának indokolása akkor felelt volna meg az alapjogok korlátozhatóságának alkotmányos követelményének, ha okszerűen megjelölte volna azokat a korlátozási és/vagy előírási lehetőségeket, amelyeket fontolóra vett, és azokat az indokokat, amelyek alapján ezeket a lehetőségeket elvetette. Csak egy ilyen indokolás tette volna lehetővé, hogy a tiltó határozat bírósági felülvizsgálata során a Kúria megítélhesse a tiltás arányosságát. Ezt az indokolásbeli

hiányosságot azonban a Kúria nem kérte számon a gyülekezési hatóságon, ellenben számon kérte indítványozón, hogy miért nem tett ő maga korlátozási javaslatot a saját tüntetésére, saját alapjog-gyakorlására vonatkozóan. Belátható, hogy saját (alap)joggyakorlásának önkéntes és proaktív korlátozása senkitől nem várható el, és ennek elvárása ellentétes az alapjogkorlátozás alkotmányos követelményeivel is {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, [30]; 30/2015. (X. 15.) AB határozat, [32]}.

55. Indítványozó rámutat, hogy a gyülekezési hatóságot éppúgy terhelő, a Gytv. 8. §-a szerinti együttműködési kötelezettségből, de különösen az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében foglalt állami alapjogvédelmi kötelezettségből az következik, hogy a gyülekezési hatóság - amennyiben úgy látja, hogy a korlátozás szükséges - már a bejelentést követő egyeztetésen fejtsse ki a szervező előtt azokat az aggályait, amelyek alapján úgy gondolja, hogy a bejelentett gyűlés megtartását korlátozni szükséges, kompromisszumot lehetővé tevő javaslatokat tegyen ezek aggályai elhárítására, és tegye lehetővé, hogy a szervező - szintén megfelelő az együttműködési kötelezettségének - kísérletet tegyen a gyülekezési hatóság aggályainak eloszlására, akár a bejelentett gyűlése paramétereinek megváltoztatása révén is. Ez állna összhangban az egyeztetésnek a 30/2015. (X. 15.) AB határozatban kifejtett alkotmányos tartalmával is. Ehhez képest a Kúria még az arra vonatkozó ténybeli indokolás hiányát sem róta fel a gyülekezési hatóságnak, ami alapján az a korlátozó határozat kizártságáról döntött.
56. Indítványozó szerint neki semmilyen kötelezettsége vagy felelőssége nincs abban, hogy proaktívan informálja a gyülekezési hatóságot arról, hogy milyen korlátozások kivetését tartaná elfogadhatónak. Ugyanakkor megjegyzi, hogy a gyülekezési hatóság számos korábbi esetben élt a korlátozások legkülönbözőbb variációival, vagy fogalmazott meg olyan elvárásokat a gyűlések szervezői felé, amelyek nem a gyűlés lényegét korlátozták, és amelyek a szervező számára is elfogadhatók voltak. A sérelmezett ítélet szerint azonban mégsem minősül jogellenesnek, hogy ilyen lehetőségeket a gyülekezési hatóság fel sem vetett, és nem minősül alapjog-sértőnek, hogy a bíróság az arányossági felülvizsgálat körében nem hiányolta ezeket.
57. A sérelmezett ítélet [41] pontjára tekintettel indítványozó megjegyzi, hogy a béketüntetések értelme hagyományosan éppen az, hogy *"együtt demonstráljanak a különböző vallású, nemzetiségű emberek"*, és ez az esetek jelentős részében sikerülni szokott. Erre indítványozó a gyülekezési hatósággal folytatott egyeztetésen (jegyzőkönyv 2. o.) és a keresetében (17. pont) is rámutatott, amikor a 2014-ben megtartott hasonló célú és jellegű béketüntetésre hivatkozott. Ugyanakkor a különbözőségekből fakadó potenciális ellentétek, esetleges konfliktusok megelőzése, kezelése azon túl, hogy elvárt rendészeti kompetencia (kell, hogy legyen), a Gytv. 7. § is konkrét felhatalmazásokkal, illetve a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényre (a továbbiakban: Rtv.) való utalással biztosítja azt, hogy a gyülekezési hatóság eleget tudjon tenni alapjog-védelmi feladatainak. Indítványozó arra is rámutat, hogy a Kúria tévesen várta el, hogy ebben a tekintetben a felperes tegyen nyilatkozatot, a fentiek ugyanis alkotmányos, alaptörvényi és törvényi kötelezettségei a gyülekezési hatóságnak, amelyekkel akkor is tisztában kell lennie, ha a bejelentő erre nem emlékezteti.
58. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésben foglalt általános állami alapjogvédelmi kötelezettséget a gyűlésekkel kapcsolatban a Gytv. 7. § konkretizálja: *"(1) A rendőrségnek – a rendőrségről szóló törvényben meghatározottak mellett – feladata, hogy biztosítsa a gyűlések békés megtartását, valamint a gyűléseken a közrend fenntartását, és ennek keretében a megfelelő intézkedések foganatosításával biztosítsa, hogy a gyűlést harmadik személy ne zavarja meg."* Ennek keretében a (2) bekezdés szerint fokozott ellenőrzést is folytathat, ha *"alapos okkal feltételezhető, hogy valaki a gyűlésen a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve jelenik meg"*, illetve a (6) bekezdés szerint élhet az Rtv-ben meghatározott felhatalmazásaival.
59. A sérelmezett ítélet nem értékeli az alapjogok védelmére vonatkozó pozitív kötelezettségeket, amikor a Kúria kijelenti, hogy a gyülekezési hatóságnak nincs is hatásköre arra, hogy előzetesen, a bejelentés vizsgálata körében tegyen vagy tervezzen meg olyan intézkedéseket, amelyekkel a gyűlés megtartásával esetlegesen együtt járó közbiztonsági, közrendi vagy jogsérelmi

kockázatokat, veszélyeket csökkentheti annak érdekében, hogy ne kelljen az alapjog-korlátozás eszközével élnie. "[36] A gyűlés békés jellegének biztosítására vonatkozó kötelezettség a bejelentés vizsgálatakor a mértegelés keretein kívül esik, hiszen a törvény szerint nem azt kell értékelni, hogy ha egy gyűlés valószínűsíthetően békétlen lenne, akkor az rendvédelmi eszközökkel kezelhető-e. A közbiztonság közvetlen, szükségtelen és aránytalan mértékű veszélye esetére a Gytv. a megtiltás (vagy a korlátozás) jogkövetkezményének alkalmazását írja elő." Ez a jogértelmezés szöges ellentétben van az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével, és Alkotmánybíróság, valamint az EJEB gyakorlatával (3/2013. (II. 14.) AB határozat, [38]; 30/2015. (X. 15.) AB határozat, [50]-[51]; PLATTFORM "ÄRZTE FÜR DAS LEBEN" kontra AUSZTRIA ÜGY (10126/82. sz. kérelem), 32.; FÁBER kontra MAGYARORSZÁG ÜGY (40721/08. sz. kérelem), 40.). Mind a tiltás helyett határozatban kiszabható korlátozások, mind pedig azok az intézkedések, amelyekkel a gyülekezési hatóság rendészeti eszközökkel készülhet a gyűlés biztosítására, azt a célt szolgálják, hogy a gyűlés megtartható legyen, méghozzá a lehető legkevesebb, arányos korlátozással, ideális esetben anélkül. A sérelmezett ítélet a Gytv. számos szabályát kiüresíti, hiszen az következik belőle, hogy a Gytv. 7. §, 11. § (4) bekezdés, és 13. § (5) bekezdés érdemi kötelezettséget nem telepít a gyülekezési hatóságra.

60. Indítványozó szerint a már így is súlyosan alaptörvény-ellenes jogértelmezést még csak fokozza az, hogy a sérelmezett ítéletében a Kúria a gyűlés békés jellegének megőrzésére és az előzetes tiltás elkerülésére irányuló együttműködő szervezői magatartást (kereset 15. és 38. pont) is figyelmen kívül hagyja: "[35] [...] A gyűlés felperes által említett technikai kelléke („béke” feliratú molinó), az elhangzó beszédek és megjelenített üzenetek tartalma az adott körülmények között bizonyosan nem tekinthető elégségesnek a gyűlés békés jellegének garantálásához." Nyilvánvaló, hogy önmagukban a jóhiszemű szervezői magatartások nem feltétlenül elégségesek a gyűlés békés jellegének biztosítására. Éppen ez igazolja a fentiekben kifejtett pozitív állami alapjogvédelmi kötelezettségből fakadó gyülekezési hatósági feladatok meghatározását és teljesítését. Ugyanakkor ezek hiányában nem is lenne elvárható a gyülekezési hatóságtól, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy az alapjogi jogosultak zavartalanul gyakorolhassák alapjogaikat. Továbbá ha elfogadnánk a kúriai jogértelmezést, hogy "[40] csak a gyűlés megtartása esetén értelmezhető a békés jelleg biztosítására vonatkozó kötelezettség. A felperes által tett vállalások (a békés jelleget megzavaró résztvevők eltávolítása, a békés jelleg fenntartása) súlytalanok", az ráadásul teljesen kiüresítené a szervezői felelősséget a gyűlés békés jellegének megőrzése tekintetében, amelyeket ennek következtében a gyülekezési hatóság sem kérhetne rajta számon.
61. Indítványozó hivatkozik az EJEB a 2009-ben meghozott SAMÜT KARABULUT kontra TÖRÖKORSZÁG ÜGYBEN (kérelem sz. 16999/04) ítéletére, melyben az EJEB ítélkező tanácsának tagjai egyhangúlag megállapították az Egyezmény 11. cikke szerinti gyülekezési jog sérelmét. Bár ebben az ügyben nem előzetes tiltással, hanem azonnali feloszlattal korlátozták a török hatóságok a kérelmezők gyülekezési jogát, az EJEB által tett megállapítások a jelen alkotmányjogi panasszal érintett ügyben is relevánsak. 2002-ben, amikor a palesztin-izraeli konfliktus a jelenlegi helyzethez hasonlóan civil áldozatokat követelő öngyilkos merényletekben és katonai hadműveletekben kulminált, a Human Rights Association nevű török szervezet tüntetést szervezett Isztambul egyik terére, amin egy közleményt olvastak volna fel. A török rendőrség azonnal feloszlatta a nem bejelentett tüntetést, amelyen mintegy 35 résztvevő jelent meg gyertyákkal, fotókkal és táblákkal. A táblákon többek között az alábbi feliratok álltak: "All the world is Palestine, all of us are Palestinians", "an end to the occupation, freedom to Palestine" and "Wanted Ariel Sharon [akkori izraeli miniszterelnök] war-criminal". A bejelentés elmaradásával kapcsolatban az EJEB megjegyezte, hogy a bejelentésre éppen azért lett volna szükség, mert a közterületeken tartott gyűlések okozhatják a hétköznapi élet bizonyos szintű megzavarását és kiválthatnak ellenségeskedést, és a rendőrségi bejelentés teszi lehetővé azt, hogy a hatóságok megtegyék az ezeket megelőző biztonsági intézkedéseket. (35.) Az EJEB e döntésében is megismételte azt a követelményt, hogy amíg a tüntetők magatartása nem válik erőszakossá, a békés gyűlésekkel kapcsolatban a hatóságoknak bizonyos mértékű toleranciát kell tanúsítaniuk annak érdekében, hogy az Egyezmény 11. cikkében garantált gyülekezési jog lényege ne sérüljön. A gyűlés azonnali feloszlattal

kapcsolatban pedig azt emelte ki, hogy a tüntetőknek így nem volt idejük a véleményük kinyilvánítására. (37.)

Egyéb nyilatkozatok

62. Az Abtv. 30. § (5) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést. Tekintettel a jelen alkotmányjogi panasszal érintett gyűlés céljára, és arra, hogy az azt meghatározó gázai konfliktus ugyan jelenleg is tart, de remélhetőleg mihamarabb vége lesz, indítványozó azt kéri, hogy a t. Alkotmánybíróság a lehető leghamarabb döntsön a panaszról és a panasznak adjon helyt. A jelenlegi gázai konfliktus lezárása után ilyen céllal már nem lesz értelme gyűlést tartani, és abban az esetben, ha a t. Alkotmánybíróság a konfliktus végét követő időpontban ad helyt a panasznak, és válik lehetségessé a béketüntetés, a konkrét alapjogsérelem orvosolatlan marad.
63. Indítványozó által csatolt meghatalmazás kifejezetten kiterjed a Kúria előtti eljárásban született határozatokkal szemben az alkotmányjogi panasz eljárás során történő képviseletre.
64. Indítványozó kéri személyes adatainak zártan kezelését.

Budapest, 2024. január 15.

Tisztelettel,

dr. Molnár Noémi Fanni
ügyvéd
indítványozó képviselője

Melléletek

- AP1. Meghatalmazás jogi képviselő részére
- AP2. Bejelentés
- AP3. Az egyeztetés jegyzőkönyve
- AP4. Indítványozó nyilatkozata
- AP5. A gyülekezési hatóság tiltó határozata
- AP6. A gyülekezési hatóság közleménye
- AP7. Indítványozó keresete
- AP8. A Kúria által tartott személyes meghallgatás jegyzőkönyve
- AP9. A Kúria Kgyk.VII.39.120/2023/8. számú ítélete