

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3354/2019. (XII. 16.) AB VÉGZÉSE

### eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (Sánta Szabolcs Miklós ügyvéd) útján, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. számú végzése ellen, és kérte a végzés megsemmisítését. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján a támadott végzés által felülvizsgált, Budapest Rendőrfőkapitánya 01000/51930/3/2013. számú végzését (a továbbiakban: Végzés) is semmisítse meg.
- [2] Az indítványozó előadta, hogy 2013. október 8-án közterületen – Budapest II. kerület, Fullánk utca 8. szám, valamint a Budapest XII. kerület, Cinege út 5. és 17. szám előtti járdaszakaszon 2013. október 17. napján 09.30 órától 2013. november 1. napján 14.00 óráig – tartandó rendezvényt jelentett be a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak. Budapest Rendőrfőkapitánya a 2013. október 10-én kelt Végzéssel a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasította.
- [3] A Végzésben hivatkozott a Teroelrhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) 2013. október 2-án kelt, 6651/2013. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedésére (a továbbiakban: TEK-utasítás), amely „2013. október 03. napján 01.00 órától a szükséges ideig, de legkésőbb 2013. december 31-én 24.00 óráig a Budapest, XII. kerület, Kútvölgyi út és Cinege út kereszteződésétől a Cinege út Béla király út kereszteződéséig, valamint a Budapest, XII. kerület Csipke útra, a Cinege út és a Csipke út kereszteződésétől a Csipke út és a György Aladár út kereszteződéséig” terjedt ki. Intézkedését a TEK azzal indokolta, hogy a „fenti időszakban az intézkedéssel érintett területen, 2013. október 03-án hivatalos programon Izrael Állam magyarországi nagykövete, az intézkedéssel érintett egyéb időszakban pedig más védett személyek tartózkodnak és közlekednek, ezért a védett személyek biztonságának, szabad mozgásának és közlekedésének biztosítása érdekében” került sor az intézkedés meghozatalára. A TEK-utasítás szerint annak „hatálya alatt a védett személyek biztonsága érdekében – a konkrét helyzet függvényében és a fenti, jogszabályban rögzített feladatok maradéktalan és biztonságos végrehajtása érdekében – a szükséges mértékig és időtartamig a rendőrség az érintett útvonalat, közterületet a forgalom elől elzárhatja, vagy a forgalmat korlátozhatja, illetve az érintett terület lezárhatja, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. Ebben az esetben a rendőri intézkedés egyértelművé teszi, melyik az a terület, amely a gyülekezési jog gyakorlására és egyéb nyilvános rendezvények megtartására rendelkezésre áll.”
- [4] A TEK-utasításra figyelemmel vizsgálta Budapest Rendőrfőkapitánya a Végzésben a gyülekezés által érintett terület lezárása szükségességét, illetve a lezárás révén a gyülekezési jog gyakorlásában okozott korlátozás arányosságát. Tekintettel azonban arra, hogy Budapest Rendőrfőkapitánya a rendezvény bejelentését „egységesen

vizsgálta”, valamint a TEK-utasítását „a Cinege utcára vonatkozó rendezvény megtartását akadályozó szükséges korlátozásnak tekintette, a bejelentés Fullánk utcára vonatkozó részének önálló értékelésére nem került sor”. Miután Végzésében megállapította, hogy az adott terület lezárása szükséges, és „nem lehetséges a helyszínen a gyülekezési jog bejelentésben foglaltaknak megfelelő biztosítása oly módon, hogy az a védett személyek biztonságát, szabad mozgását, közlekedését ne veszélyeztetné”, Budapest Rendőrfőkapitánya a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § c) pontja („a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul”) alapján a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A Végzés tartalmazta ugyanakkor a következő megjegyzést: „Megjegyezni szükséges, hogy a TEK személyvédelmi, biztonsági szempontból elfogadhatónak tartja, ha az intézkedés hatálya alatt a különböző típusú rendezvények, összejövetelek megtartására a Budapest XII. kerület Csillagvölgyi út, Béla király út, Kútvölgyi út kereszteződésében, az üzemén kívül lévő kereskedelmi egység előtti járdaszakaszon kerül sor.”

- [5] Ezt követően az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérte a Végzés felülvizsgálatát. A bíróság a felülvizsgálati kérelmet elutasította, a bejelentett rendezvény megtartását pedig megtiltotta. A bíróság végzésében megállapíthatónak tartotta azt, hogy „a kérelmezett (Budapest Rendőrfőkapitánya) a felülvizsgáltni kért döntését végzés formájában hozta, melynek rendelkezése szerint a kérelmező (indítványozó) bejelentésének érdemi vizsgálat nélküli elutasítására került sor. A döntés indokolásából kitűnően azonban a kérelmezett valójában érdemben vizsgálta a bejelentést, és a döntését nem eljárási kérdésben, nem a bejelentés érdemi elbírálásra való alkalmatlanságáról, hanem éppen az ügy érdemében hozta, így az – tartalma szerint – határozat.” Majd a bíróság vizsgálata eredményeként megállapította, hogy „a gyülekezéshez való jog a bejelentéssel érintett helyszínen a magánélethez való joggal, a szabad helyváltoztatás jogával és a közjogi méltóságnak törvényben garantált védelméhez fűződő közérdekkel konkurál. A magánélethez való jog sérelme, illetve sérelmének közvetlen veszélye, a szabad helyváltoztatás jogának korlátozása és a megjelölt további közérdek együttesen indokolja azt, hogy a kérelmező által bejelentett demonstráció tilalmazott kell, hogy legyen. A bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható a jelen esetben, mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások érdekeinek érvényesítését. Ezért a felülvizsgálati kérelmet a Gytv. [a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény] 9. § (2) bekezdése alapján elutasította és a felülvizsgáltni kért döntés rendelkező részének téves szövegezését korrigálva a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen és időben való megtartását megtiltotta.”
- [6] 2. Az indítványozó a bíróság végzése ellen fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. A 2013. december 13-án érkezett panasz szerint a támadott végzés az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó mindenek előtt azt kifogásolta, hogy „a Bíróság a végzésében nemcsak a felülvizsgálati kérelmet utasította el, hanem a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen és időben való megtartását is megtiltotta”. Az indítványozó szerint a támadott végzés – a rendezvény megtartásának megtiltásával – anélkül korlátozta a gyülekezéshez való jogát, hogy azt más alapvető jog vagy valamely alkotmányos érték védelme megkívánta volna, és ezért a korlátozás nem felelt meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt alapjogkorlátozás feltételeinek.
- [7] Az indítványozó kifejtette, hogy a támadott végzés indokolásában a bíróság arra hivatkozik, hogy a magánélethez való jog, a szabad helyváltoztatás joga, illetve a közjogi méltóság törvényben garantált védelméhez fűződő közérdek indokolja a gyülekezési jog korlátozását.
- [8] A közjogi méltóság védelméhez fűződő közérdek kapcsán az indítványozó azzal érvelt, hogy a bírói gyakorlat (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.743/2013/2. számú és 27.Kpk.45.920/2013/2. számú végzése) szerint a rendőrségnek vizsgálnia kell, hogy a védett személy biztonsága érdekében rendelkezésre állnak-e olyan egyéb, az adott cél elérésére alkalmas eszközök, amelyek a gyülekezési jog legenyhébb korlátozását eredményezik. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság ezt nem mérlegelte, és emiatt „döntése nem is felelhet meg sem a szükségesség, sem pedig az arányosság követelményének”.
- [9] A szabad helyváltoztatáshoz fűződő jogot érintően az indítványozó kifogásolta, hogy a bíróság a támadott végzésben nem követte a korábbi joggyakorlatot (Fővárosi Bíróság 27.Kpk.45.188/2011/4. számú és a Fővárosi Törvényszék 27.Kpk.45.385/2012/2. számú végzése). Az állandó joggyakorlat szerint olyan általános indokolással, hogy a rendezvény a szabad helyváltoztatás jogát korlátozza, nem akadályozható meg a gyülekezési jog gyakorlása. A törvényhozó ugyanis kifejezetten csak a közlekedés ellehetetlenülését jelölte meg tiltási okként; a törvényhozó tehát a közlekedés rendjéhez, zavartalanságához fűződő közérdeket nem tartotta elegendőnek

a rendezvény megtiltásához, éppen ezért a gyülekezési jog sérelmét jelentené, ha a jogalkalmazó szervek ilyen, a törvényben nem szabályozott okokból is megtilthatnák egy rendezvény megtartását.

- [10] Az indítványozó szerint a támadott végzés a 3/2013. (II. 14.) AB határozatra hivatkozva különbséget tett az egyes közterületek között. A bíróság az érintett közterület lakókörnyezeti jellegére tekintettel úgy foglalt állást, hogy ott a gyülekezési jog korlátozásához enyhébb indokok is elegendőek. Az indítványozó szerint ennek kapcsán a bíróság elmulasztotta megfelelően mérlegelni, hogy a gyülekezés szabadsága lényegében a rendezvény résztvevőinek közös véleménynyilvánítását garantálja. Az olyan véleménynyilvánítás pedig, amely közügyekre, közhatalmat gyakorló személyre vonatkozik, csak a legszigorúbb alkotmányossági vizsgálat mellett korlátozható. Mivel a bíróság elmulasztotta azt mérlegelni, hogy a rendezvény helyszínéként megjelölt közterület nem pusztán egy lakókörnyezet, hanem a miniszterelnök háza előtti utcarészlet, megalapozatlanul tette lehetővé pusztán a lakókörnyezetre hivatkozással a gyülekezési jog korlátozását.
- [11] Az indítványozó kifogásolta továbbá, hogy a bíróság alaptalanul hivatkozott az ún. „foglyul ejtett közönség” esetének megvalósulására. Az indítványozó az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, a 75/2008. (V. 29.) AB határozat, valamint a 95/2008. (VII. 3.) AB határozat alapján rámutatott arra, hogy ez az eset csak akkor valósul meg, ha a sértett csoporthoz tartozó személy kényszerül az őt hátrányosan érintő (szélsőséges) kijelentések végighallgatására. Az indítványozó szerint a bíróság alaptalanul alkalmazta a környéken lakókra hivatkozva a „foglyul ejtett közönség” esetét a gyülekezési jog korlátozására, hiszen semmi sem utalt arra, hogy a környéken lakók lennének az adott gyülekezés, illetve az általa kifejezett politikai véleménynyilvánítás címzettjei.
- [12] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján 2015. június 8-án döntött az alkotmányjogi panasz befogadásáról.
- [13] Az Abtv. 59. §-a értelmében az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Alkotmánybíróság Ügyrendje 67. § (2) bekezdés e) alpontja alapján okafogyottá válik az indítvány különösen, ha „az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált”. Jelen ügy tárgyalása során az Alkotmánybíróság teljes ülése ilyen „egyéb okként” értékelte az alábbiakat.
- [14] A 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) az Alkotmánybíróság megerősítette, „hogy a gyülekezési jog korlátai közül »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. Éppen e miatt *ultima ratio* jellegű korlátozásnak nevezhető az előzetes tiltás, hiszen az teljes egészében megvonja az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül.« [...] A Gytv. [a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény] taxatív jelleggel két tilalmi esetkört nevesít, egyrészt ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetve ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A Gytv.-ben nevesített két tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre vonatkoztatva megállapította, hogy »[e] két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat ABH 2008, 651, 658.]« {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]}” (Abh1., Indokolás [27]–[28])
- [15] Mindebből az következik, hogy tartalmi értelemben problematikus az, hogy a bíróság végzése a magánélethez való jogra, a szabad helyváltoztatáshoz való jogra és a közjogi méltóságok törvényben garantált védelméhez fűződő közérdekre hivatkozással (9. oldal) kibővítette a békés gyülekezéshez való alapjognak a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 8. § (1) bekezdésében szereplő tiltó okait, mindazonáltal az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt, hogy az Abh1.-ben és a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban alaptörvény-ellenes jogalkotói mulasztást állapított meg.
- [16] Az Alkotmánybíróság által a magánszférához való jog védelmében megfogalmazott jogalkotói mulasztás indoka az volt, hogy a hivatali munkára tekintettel bejelentett tiltakozó gyűlésekre ne a közszereplők magánszféráját képező lakóházak környékén, hanem lehetőség szerint a hivatali munkahelyek környékén kerüljön sor. Külföldi jogi személyek (államok, nemzetközi szervezetek) elleni tiltakozás esetében ilyen helyszín a gyülekezés címzettjének nagykövetsége, székhelye, irodája. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a nagykövetségek környezetében tartott demonstrációk az alkotmányos demokráciák velejárái.

- [17] „»[A] demokratikus társadalmak toleranciaigénye miatt a gyülekezésnek nagyon magas küszöböt kell átlépnie ahhoz, hogy azt mások jogaira és szabadságaira nézve sértőnek lehessen elfogadni. Annál is inkább így van ez, mivel a gyülekezés szabadsága definíció szerint csak meghatározott ideig korlátozza mások ilyen vagy más irányú jogait.« {OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 80. pont, [...]}.” (Abh1., Indokolás [54]) Az Alkotmánybíróság emlékeztet ugyanakkor arra is, hogy „[a] fair balance elvével csak kivételes esetben egyeztethető össze, ha a gyülekezni kívánók véleményük csoportos kifejtését elsősorban azért kívánják megvalósítani, hogy a gyülekezés kizárólagos helyszínül a közéleti szereplő magánlakásának környékét jelölje meg. A demokratikus társadalomtól elvárt tolerancia sem ad okot arra, hogy a demokratikus véleményformálás szereplőit (a közéleti szereplőket és azok nem közéleti szereplő lakótársait, szomszédait) a magánszférához való alapjoguk aránytalan sérelmével helyezték nyomás alá. Mindez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett demonstráció szükségképpen érintené a rendezvénynek kitett személyek magánszférához való alapjoguk belső lényegét, másrésztől azonban az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalmanak védelmére és e nyugalomnak csupán a fokozottan ideiglenes jellegű, és a magánszférához való jogukat aránytalanul nem érintő megzavarására. A körülmények mérlegelése alapján akár itt is tartható tehát gyülekezés, de adott esetben szigorúbb technikai feltételek mellett: így figyelembe kell venni különösen a gyülekezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy a résztvevők milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez. Az üzenetre való tekintettel mindez továbbra is közéleti kommunikációnak minősül, amit véd a békés gyülekezéshez való jog, ugyanakkor technikai korlátozás alá vethető egy másik Alaptörvényben biztosított jog, így a VI. cikk (1) bekezdésében szereplő magánszférához való jog védelmében.” (Abh1., Indokolás [53])
- [18] A megállapított jogalkotói mulasztás eredményeként az Országgyűlés elfogadta a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvényt [a továbbiakban: Gytv.], valamint a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló 26/2018. (IX. 27.) BM rendeletet. A Gytv. 23. § (1) bekezdése megfogalmazza azt a jogalkotói célt, hogy a törvény hatálybalépésekor még el nem bírált bejelentésekre, meg nem tartott gyűlésekre, illetve folyamatban lévő eljárásokra e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A Gytv.-ben újraszabályozásra kerültek a tiltó okok, amelyek közé bekerült a konkrét ügyben releváns diplomáciai mentességet élvező személy védelme, mint a közrendi okból történő korlátozás egyik esete [Gytv. 13. § (3) bekezdés a) alpont]. Az Alkotmánybíróság megállapította ezzel összefüggésben, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. számú végzése részben erre az okra hivatkozott, így a Gytv. életbe lépését követő esetleges megismételt eljárás során a bíróság már megalapozottan hivatkozhatna erre a tiltó okra a TEK-utasítással érintett közterület vonatkozásában.
- [19] 4. Minthogy a korábbi gyülekezési törvényre már nem épül joggyakorlat, vagyis a Gytv. hatályba lépését követően az esetleges megismételt eljárás során a bíróságnak már a Gytv.-t kellene alkalmaznia, amelyben a diplomáciai mentességet élvező személy védelme külön jogi szabályozást nyert, ezért az Alkotmánybíróság a Gytv. szabályozását olyan egyéb oknak tekintette, amely az alkotmányjogi panasz eljárás okafogyottságát megalapozza. Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján az alkotmányjogi panasz eljárást megszüntette.

Budapest, 2019. december 3.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/15/2014.

