

Magyarország Alkotmánybírósága

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján

tárgy: alkotmányjogi panasz

(9)

FŐVÁROSI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG	
KÖZIGAZGATÁSI ÜGYSZAK 2.	
FOLAJSTROMSZÁM	
KEZDŐIRATON:	
Postán / Gyűjtőládán / Személyesen / E-mailen / Faxon	
Érkezett:	2013 -12- 13
PÉLDÁNY:	1 IV
MELLÉKLET:	1. 79. 12. 13. Meak
FOLAJSTROMSZÁM:	46.118 / 2013
UTÓIRATON:	

5. kpk. 46.118 / 2013. 11

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott [redacted] (Panaszos), meghatalmazott jogi képviselőm, dr. [redacted] ügyvéd [redacted] útján, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (Abtv.) 27. § alapján

alkotmányjogi panaszt

terjeszték elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. számú végzése ellen, mivel az sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogomat. Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a panaszolt végzés alaptörvény-ellenességét és a döntést semmisítse meg.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot arra is, hogy élve az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazásával, állapítsa meg a bíróság által felülvizsgált, a Budapest Rendőrfőkapitánya által 01000/51930/3/2013.ált. számon kibocsátott végzésének alaptörvény-ellenességét is, és semmisítse meg azt is.

Panaszom indokai az alábbiak.

1. Indítványozói jogosultság

1.1 2013. október 8-án a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 6. § alapján közterületen tartandó rendezvényt jelentettem be a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak (Rendőrség). A Rendőrség érdemi vizsgálat nélkül elutasította a bejelentést (01000/51930/3/2013.ált.), ezért a Gytv. 9. § alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól (Bíróság) kértem annak felülvizsgálatát. A Bíróság elutasította a felülvizsgálati kérelmet, és a bejelentett rendezvényt megtiltotta. A Gytv. 9. § (2) bekezdése szerint a bíróság határozata ellen jogorvoslatnak nincs helye. A gyülekezési jogom bejelentés szerinti gyakorlását megtiltó végzésével a Bíróság egy egyedi ügyben az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésben garantált jogomat közvetlenül érintő döntést hozott, így panaszomnak az Abtv. 27. § szerinti feltételei maradéktalanul teljesülnek.

1.2 Az Abtv. 29. § szerint az Alkotmánybíróság (AB) az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

esetén fogadja be. Panaszom mindkét feltételnek megfelel. Egyrészről az alaptörvény-ellenesség a döntés lényegét érinti, hiszen a Bíróság a végzésében nemcsak a felülvizsgálati kérelmemet utasította el, hanem a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen és időben való megtartását is megtiltotta. Az indokolás szerint „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.” Másrészről a panaszom a gyülekezési szabadság törvényi korlátaiktól független, egyedi ügyben történő bírói korlátozásának kérdését érinti, ennek korlátaival foglalkozik, hiszen a döntést nem a rendezvény megtiltásának Gytv-beli jogcímeire alapozta a Bíróság. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A Bíróság által felhívott indokok azonban nem ilyenek: a közjogi méltóságnak törvényben garantált védelméhez fűződő közérdek nem alapjog-korlátozást legitimáló alkotmányos érték, a szabad helyváltoztatás jogát a jogalkotó egyszer már összemérte a gyülekezési joggal, amikor előzetes tiltási okként jelölte meg azt az esetet, amikor a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a magánélethez való jog sérelme (különösen a „megelőlegezett” sérelem) pedig nem áll arányban a gyülekezési jog gyakorlásának megtiltásával. Így összességében a korlátozás nem tartja tiszteletben a gyülekezési jog lényeges tartalmát. A Bíróság döntését pedig ez az alaptörvény-ellenes mérlegelés érdemben befolyásolta.

1.3 Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Bíróság a végzését 2013. október 14-én hozta meg, amit elektronikus úton aznap, postai úton pedig október 21-én kaptam kézhez, így alkotmányjogi panaszom nem elkésztett. Nyilatkozom továbbá arról is, hogy az Abtv. 31. § (2) bekezdésben foglalt kizáró ok nem áll fenn.

2. A bírósági végzés alaptörvény-ellenessége

2.1 A közjogi méltóságok, így a miniszterelnök védelméhez nyilvánvaló közérdek fűződik, amit ugyan valóban törvény, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 46. § garantál, ám ez a törvényes érdek jelen esetben konkurál a békés gyülekezéshez való alapjoggal. Erre az esetre a bíróság éppen az utóbbi időben kezdte el kialakítani az alapjog-korlátozás szigorú vizsgálatával összhangban álló értelmezési kereteket. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egy másik ügyben hozott, 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzésében azt mondta ki, hogy a Gytv. szerint a rendőrségnek gyülekezési jogi ügyekben kizárólagos döntési felelőssége van, ezért érdemi mérlegelést kell lefolytatnia a bejelentésekkel kapcsolatban. A rendőrségnek átfogó vizsgálatot kell elvégeznie annak kiderítésére, hogy az egyébként legitim cél, a védett személy biztonsága érdekében rendelkezésre állnak-e olyan alternatív eszközök, amelyek a gyülekezési jogot kevésbé korlátozzák, mint a rendezvény megtartásának megakadályozása: a területlezáras ugyanis nem azt jelenti, hogy a

rendőreg, mérlegelés alapján, ne engedhetne be valakit az adott területre. A bíróság ezt a döntését arra az alkotmányos értékű tételre alapította, hogy „nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban a politikai véleménynyilvánításra irányuló békés gyülekezést pusztán azon okból korlátozni, hogy azt védett személy jelenlétében kívánják megvalósítani”.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egy további ügyben hozott, 27.Kpk.45.920/2013/2. számú végzésében megerősítette azt, hogy bár a területlezáras következtében az adott terület használata korlátozottá válik, ez nem jelenti azt, hogy a terület a lezáras idejére senki számára sem hozzáférhető, ezért a rendezvény bejelentésekor a rendőrségnek érdemben vizsgálnia kell, hogy a bejelentett rendezvény az intézkedéssel korlátozott közterületen megtartható-e vagy sem. Azt is megjegyezte a bíróság, hogy az Rtv. a területlezáras mellett a védett személy biztonságának megóvása érdekében egy sor más, a gyülekezési jogot kevésbé korlátozó intézkedésre is lehetőséget ad (a rendőrség technikai ellenőrzést alkalmazhat, elrendelheti a jogszerűen birtokban tartott veszélyes tárgyak kötelező letétbe helyezését, a védett személy testi épsége és közlekedési útvonala biztosítását a védett személy közvetlen védelmével is teljesíthető).

Az alkotmányjogi panaszomban támadott bírósági végzés tartalmi értelemben nem követi ezeket az előzményeket. Bár az esetek hasonlóságát éppen az a körülmény alapozza meg, hogy a gyülekezést védett személy jelenlétében kívánták a bejelentők megtartani, a Bíróság éppen ezt hagyta figyelmen kívül, amikor a korábbi döntésekben foglalt mérlegelés eredményétől eltérő álláspontját mindössze azzal indokolta, hogy „további tények, körülmények, adatok értékelésével, mérlegelésével, a szükségesség mellett az arányosság követelményének vizsgálatával hozta meg a jelen döntését”. Ennek a mulasztásnak a következménye az, hogy a hivatkozott bírósági határozatokban kifejtett alkotmányossági követelményeket jelen esetben meg sem fontolta, aminek következtében döntése nem is felelhet meg sem a szükségesség, sem pedig az arányosság követelményének.

2.2 A szabad helyváltoztatáshoz fűződő jog helyes értelmezése a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben eddig a bíróságnak nem, csak a rendőrségnek okozott problémát. Bár a rendőrség a tiltó határozataiban előszeretettel hivatkozik arra, hogy a „közlekedés más útvonalon nem biztosítható”, a bíróság már több alkalommal is kimondta, hogy ez a tiltási ok nem kezelhető közlekedés-biztonsági szempontként, azaz a tiltási ok nem a közlekedők érdekeit védi. A rendőrségnek nem a közlekedés rendjéhez vagy zavartalanságához fűződő közérdek és a gyülekezési szabadsághoz fűződő jog közt kell mérlegelnie, mert azt már megtette helyette a jogalkotó, amikor csak a közlekedés ellehetetlenülését jelölte meg tiltási okként. (Lásd pl. a Fővárosi Bíróság 27.Kpk.45.188/2011/4. és a Fővárosi Törvényszék 27.Kpk.45.385/2012/2. számú végzéseit.) A jelen esetben azonban a Bíróság ahelyett, hogy követte volna eddigi jogértelmezési gyakorlatát, minden további nélkül releváns szempontként hivatkozott a mozgásszabadságra, amikor többek között a „szabad helyváltoztatás jogának korlátozásával” indokolta a rendezvény megtiltását. Ám ezeknek az indokoknak a mérlegre tétele éppoly jogszerűtlen, mint amikor a rendőrség teszi ugyanezt a tiltó határozatában.

2.3 Bár a Bíróság komoly alkotmányjogi apparátussal fogott hozzá az érdemi felülvizsgálatnak, az alapjog-korlátozásnak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt tesztjét nem sikerült maradéktalanul alkalmaznia. Következetlenségének nyilvánvaló példája az, hogy miközben helyesen interpretálja a 30/1992. (V. 26.) AB határozatnak a véleménynyilvánítási szabadságával szemben

mérlegelendő korlátozó szabályok értékelésére vonatkozó tesztjét, a „mindennapok nyugalmanak megőrizhetőségét” – ide értve az alábbiakat: a demonstrációhoz *”kapcsolódó eszközök, így sátrak elhelyezése, a mobil WC-k felállítása, a demonstráló tömeg étkezésének megoldása, a hangosbemondók alkalmazása, a képmáskészítés megakadályozhatatlansága, a mindennapi szükségképpen szóváltások kialakulása”* – alkalmasnak tartja az alapjog-korlátozásra. Ennél ugyanis nehezen lehet jobb példát találni arra az esetre, amikor a korlátozó szabály – jelen esetben a bejelentett rendezvény megtiltásának – tárgya *„valamely elvont érték önmagában”*. Ha ennek a szempontnak a megfelelő súlyt tulajdonította volna a Bíróság, akkor nem lett volna szabad megelégednie azzal a különbségtétellel, amit a közterületek között azok gyülekezési jogi szempontból releváns jellege alapján megtett.

A 3/2013. (II. 14.) AB határozatból kölcsönzött és továbbfejlesztett érvelés, miszerint a gyülekezési jog gyakorlásának helyszíne tekintetében más a jelentősége az egyes közterületeknek, arra a következtetésre vezette a Bíróságot, hogy a jelen esetben a bejelentéssel érintett közterület lakókörnyezeti jellegét releváns szempontnak tekintse, és úgy ítélje meg, hogy ott a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozásához enyhébb indokok is elegendőek, mint a politikai szempontból kiemelt jelentőségű köztereken (Hősök tere, Kossuth-tér, stb.). Előrebocsátva, hogy az AB-határozatból csak e különbségtétel lehetősége, nem pedig szükségessége következik, a Bíróság nem végzett olyan gondos mérlegelést, mint amelyet egy alapjog korlátozása megkívánna, hiába rögzítette a bíróság helyesen a jogkorlátozás alkotmányos mércéit. Ha fel is tesszük, hogy közterület és közterület között lehet alkotmányosan különbséget tenni a gyülekezési jog gyakorlása szempontjából, a Bíróság nem hagyhatta volna figyelmen kívül azt a körülményt, hogy a szóban forgó közterület magában foglalja Magyarország miniszterelnökének háza előtti utcárészletet is. Magyarország miniszterelnöke pedig nemcsak védett személy, ahogyan ő a tiltó végzés (és egyébként a rendőrségi végzés) indoklásában megjelenik, hanem olyan közjogi méltóság, akivel szemben a véleménynyilvánítás szabadsága, és annak különös fajtájaként a gyülekezési jog korlátozásának csak a legszigorúbb alkotmányossági vizsgálat mellett lehet helye. A Bíróság azonban elmulasztotta mérlegre tenni ezt a körülményt – holott az egyes közterületeknek a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása alapján történő súlyozása ezt kiváltképpen megkövetelte volna. A Kossuth-tér például éppen amiatt lehet kitüntetett helyszíne a politikai véleménynyilvánításnak, mert a parlament a politikai döntéshozatal „központja”, nemcsak az Országgyűlés, de a miniszterelnök hivatali apparátusának is a székhelye. Emiatt történetesen azt is releváns körülményként kellett volna a Bíróságnak figyelembe vennie, hogy a Kossuth-tér rekonstrukciója miatt a bejelentés szerinti időpontban nem lehetett a parlament környékén demonstrálni, ezért a gyülekezési jog szempontjából kiemelt státusza ideiglenesen hiányzik – így ha valaki a véleményét a kormány vagy a miniszterelnök tudomására akarja hozni, akkor nehezen találhat ehhez más helyszínt, mint a miniszterelnök házát. Amikor tehát a Bíróság a bejelentés szerinti közterület jellegét értékelte, elhanyagolta az alapvető jog lényeges tartalmának – *„A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.”* Gytv. 2. § (2) bekezdés – tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségét.

A szóban forgó korlátozó indok gyöngeségét véleményem szerint mi sem mutatja jobban annál, mint hogy a bejelentéssel érintett terület környékén lakók beavatkozási kérelmet a Bíróság eljárási okból ugyan elutasította, az abban foglalt tartalmi érveket – nézetük szerint a korábban megtartott hasonló rendezvény *„súlyos jogsérelmet okozott”*, illetve szintén szerintük a helyszín *„objektíve nem alkalmas*

semmilyen tartós demonstrálásra anélkül, hogy az út teljes forgalma el ne lehetetlenülne” – érdemi mérlegelés nélkül saját álláspontjának megerősítésére idézte fel az indokolásban.

2.4 Kétségtelen, hogy az iméntinél súlyosabb indokokkal állt elő a Bíróság, amikor a tiltást ténylegesen a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt okra alapította: a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Az indoklás szerint a kérdéses rendezvény a helyszínt tekintettel megvalósítaná az ún. *„foglyul ejtett közönség”* esetét, ami azért lehet külső korlátja a gyülekezési jognak, mert – a végzés szerint – *„ebben az esetben konkrét személy arra vonatkozó joga érdemes a védelemre, hogy a neki nem tetsző, adott esetben az őt sértő véleményt meghallgassa, vagy más módon vegyen róla tudomást.”* [Helyesen: ez a jog abban áll, hogy a személynek *ne kelljen* meghallgatnia az őt sértő véleményt!] Mivel a közönségét foglyul ejtő gyülekezés mások jogainak és szabadságának sérelmével járna, az ilyen gyülekezés korlátozható. Bár a következtetésben felfedezhetők helyes elemek, annak kiindulópontja, a foglyul ejtett közönség fogalmának interpretációja nem az. Ennek pedig az a következménye, hogy nem állt fenn olyan legitim alapjog-korlátozási indok, amelyre a bíróság az egyedi ügyben a gyülekezési szabadságot korlátozó döntését alapozhatta volna.

Az AB által kifejlesztett és a Magyar Gárdával kapcsolatban a bíróságok által is alkalmazott foglyul ejtett közönség tilalma azt jelenti, hogy senki nem kényszeríthető egy őt érintő vélemény végighallgatására, különösen nem az őt gyalázó, megfélemlítő üzenetekhez való asszisztálásra. Erre nem terjed ki sem a véleménynyilvánítás szabadságához, sem a békés gyülekezéshez való jog. A magyar jogban e tétel először az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményben merült fel. Eszerint foglyul ejtett közönség akkor jön létre, ha *„a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok ne tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását”*. A foglyul ejtett közönségről tett megállapításokat egyik alkotmánybíró sem vitatta, és később többségi állásponttá vált. *„A véleménynyilvánítás szabadsága nem foglalja magában a jogot arra, hogy mások a kinyilvánított vagy kifejezett véleményt egyáltalán meghallgassák, vagy másképpen tudomást vegyenek róla; sőt a „foglyul ejtett közönség” („captive audience”) esetén – amikor a közönség nem térhet ki egy véleménynyilvánítás elől – igazolható a véleménynyilvánítás korlátozása is.”* [75/2008. (V. 29.) AB határozat] Egyes személyek alkotmányos jogát sérti az, *„ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől.”* [95/2008. (VII. 3.) AB határozat] Ezek szellemében jelentette ki a Magyar Gárdát feloszlató bíróság is, hogy *„a per tárgyává tett rendezvények alkalmával erőszakos cselekményekre ténylegesen nem került sor, de [...] a valamennyi helyszínen nyilvánvalóan jelenlevő ún. foglyul ejtett közönségre is figyelemmel az erőszak közvetlen, egyéni jogok sérelmével is fenyegető veszélye fennállt.”* (Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.738/2009/7.) Az alkotmánybírói és bírósági határozatok szerint tehát a magyar jog szerint akár egyetlen személy kényszerítése arra, hogy az ellene (kirekesztésére, gyűlöletére) irányuló üzenetet végighallgassa, megengedhetetlen, alkotmányos jogokat sért. Ez nem azt jelenti, hogy egy demokratikus, plurális társadalomban bárkinek is olyan joga lenne az őt nem érintő, csupán a neki nem tetsző véleményektől való elzárkózásra, ami megalapozná a véleménynyilvánítási szabadság vagy a gyülekezési jog korlátozását. Egy gyülekezéshez való csatlakozás, vagy az attól való távolmaradás a gyülekezési szabadság része, viszont a gyülekezések fogalmi eleme, hogy azok nyilvánosak, a köz által mindenki számára nyitva álló kollektív véleménynyilvánítások, így az ott lakóknak mindenképpen

járhat egy tüntetés kellemetlenségeivel (lakóhely nehezebb megközelíthetősége, nem tetsző vélemény megismerése). A gyülekezési jognak a Gytv-ben is szereplő korlátja („mások jogai és szabadsága”) nem az ellentétes véleménnyel való szembesülés kellemetlenségétől, hanem a megfélemlítő beszéd végighallgatására való kényszerítéstől véd.

Jelen esetben a bejelentés szerinti, mintegy 20-50 fő részvételével megvalósuló, békés célú rendezvényen elhangzó politikai véleménynyilvánítás egyetlen címzettje a miniszterelnök, nem a környéken lakók. A környéken lakók jogai és szabadsága vonatkozásában az a tény, hogy ők szem- és fültanúi lehetnek a rendezvénynek, önmagában nem alapozhatja meg a „foglyul ejtésüket”. Ellenkező esetben bárkinek vétő-joga lenne egy tüntetés helyének megválasztása tekintetében – bármely rendezvény esetén bármely, az annak helyszínén élő és a rendezvény céljával egyet nem értő személy hivatkozhatna jogai és szabadsága sérelmére az ott zajló rendezvény feloszlatása érdekében. Nem vitatva, hogy a bejelentéssel érintett helyszín környékén lakók jogai és szabadsága is szóba jöhetnek a gyülekezési jog korlátozása körében, a foglyul ejtett közönség tesztje során a címzethez képest a kívülállók jogai és szabadsága csak másodsorban, kisebb súllyal jöhetnek szóba. Ez következik a gyülekezési jog lényeges tartalmának – a rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni – tiszteletben tartására vonatkozó alkotmányos követelményből.

A Bíróság ráadásul személyek egy meglehetősen esetleges csoportjának tulajdonít jogokat, amikor a „lakóközösség” alapjogainak és alanyi jogainak védelmére hivatkozik. Ám egy véletlenszerűen előálló, pusztán az egy környéken lakás tényén alapuló személyösszességnek alanyi jogokat tulajdonítani alkotmányosan igen kétséges, különösen akkor, ha e jogokat mindjárt alapjog-korlátozásra is használják. Ez azt jelentené, hogy a foglyul ejtett közönség kategóriája olyan széles körre terjedne ki, hogy abba a lakosság bármely tagja vagy csoportja beletartozzon.

Ugyanakkor az indokolás egészére figyelemmel azt is meg kell jegyezni, hogy a Bíróság valójában nem is alanyi jogokat tulajdonít a lakóközösségnek, alapjogokat pedig még annyira sem. A gyülekezési jog gyakorlásának korlátozását ugyanis azzal indokolja, hogy „a helyben lakók napi gyakorisággal kénytelenek szembesülni a gyülekezéssel (és az azzal járó kísérő jelenségekkel)”, a bejelentés szerint heteken át. Csakhogy arra senkinek sincs alanyi joga, még kevésbé alapjoga, hogy *ne* szembesüljön egy gyülekezéssel és a velejáró jelenségekkel. Tehát a Bíróság nem jogok, hanem érdekek sérelmével indokolja a gyülekezési jog korlátozását – az érdeksérelmek azonban, még a huzamosabb ideig tartók sem, nem elegendőek ahhoz, hogy foglyul ejtett közönségről beszéljünk.

Ha a jogalkalmazó a foglyul ejtett közönség veszélyét előzetes tiltási okként hívja fel, akkor azzal kapcsolatban ugyanolyan szigorú vizsgálatot kell lefolytatnia, mint a Gytv-ben konkrétan nevesített tiltási okok esetén. Mások jogai és szabadsága sérelmének valószínűségével indokolni egy bejelentett rendezvény megtiltását, tehát konkrét alapjog-korlátozást igazolni csak akkor lehet alkotmányos, ha a vizsgálata során a rendőrség – vagy a határozata felülvizsgálatát végző bíróság – a rendelkezésre álló adatok segítségével minden kétséget kizáróan be tudja bizonyítani azt, hogy a rendezvény megtartása elkerülhetetlenül sérelmet fog eredményezni, mégpedig jog- és nem érdeksérelmet. Hasonló alapossággal kell eljárnia, mint amikor azért tiltja meg egy rendezvény megtartását, mert a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – ilyenkor is azt kell bizonyítania a rendőrségnek, és azt kell vizsgálnia a bíróságnak, hogy a rendezvény megtartása esetén a bejelentéssel érintett helyszínen

a közlekedés biztosan és teljes mértékben ellehetetlenülne. Jelen esetben azonban a tiltó döntést meghozó Bíróság ilyen alapos bizonyítást a fentiek szerint nem végzett.

3. A rendőrségi végzés alaptörvény-ellenessége

A Rendőrség bejelentést elutasító végzése formailag az alapjog-korlátozás tesztjén alapul, annak alkalmazásával indokolja, hogy a gyülekezési jogom korlátozása szükséges és arányos. A ténylegesen elvégzett vizsgálat azonban messze elmarad attól a szigorúságtól, amelyet egy olyan kiemelkedő jelentőségű politikai szabadságjog, mint amilyen a gyülekezési jog korlátozhatósága megkövetel. E szigorúság hiánya azután alaptörvény-ellenes döntés meghozatalára is vezeti a Rendőrséget. Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint alaptörvény-ellenes bírósági döntés megsemmisítése esetén a felülvizsgált, és az alábbiak szerint szintén alaptörvény-ellenes rendőrségi döntés hatályban maradna, kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy mondja ki e döntés alaptörvény-ellenességét is, és semmisítse meg azt is.

A Rendőrség az alapjog-korlátozás szükségességét kizárólag a Terrorrelhárítási Központ (TEK) 6651/2013. számú személy és létesítménybiztosítási intézkedése indoklásában, valamint a TEK-től kapott tájékoztatásában foglaltakkal támasztotta alá. Ám sem a TEK által összességében értékelt, sem Rendőrség által önmagukban és összességükben értékelt körülmények i) nincsenek tényekkel alátámasztva, ii) nincsenek az alapjog-korlátozás szigorú tesztje alá vetve. Pedig egy személy és létesítménybiztonsági intézkedés elrendelése nem érinti a rendőrségnek azt a kötelezettségét, hogy érdemi vizsgálatot folytasson le a bejelentéssel kapcsolatban, és hogy a bejelentés tudomásul vételéről vagy a bejelentett rendezvény megtiltásáról határozatot hozzon (lásd a 2.1-ben hivatkozott 17.Kpk.45.743/2013/2. és 27.Kpk.45.920/2013/2. számú végzéseket).

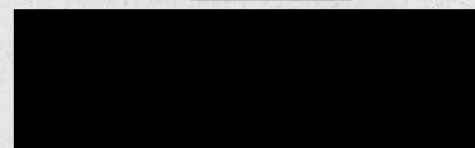
Az, hogy „a TEK információi szerint feltételezhető, hogy egy erőszakos, rendbontó magatartás bármikor megvalósulhat”, olyannyira általános állítás, hogy csak arra elegendő, hogy a személy és létesítménybiztosítási intézkedés elrendelésére való törvényi felhatalmazást igazolja, de nem ad választ arra a kérdésre, hogy jelen esetben miért kellett elrendelni. A TEK által megjelölt ok – várható nagyköveti látogatás egy szomszédos rendezvényen – éppenséggel vizsgálatra alkalmas indok lehetett volna. A Rendőrség azonban nem tette fel azt a kérdést, hogy ez az ok miért indokolja az intézkedés elrendelését „a szükséges ideig, de legkésőbb 2013. december 31-én 24.00 óráig”. Azt a kérdést pedig, hogy miért nem oldható meg két olyan rendezvénynek a biztosítása, amelyek nem is ugyanarra a helyszínre esnek, annak ellenére nem vizsgálta meg, hogy ha több, azonos helyszínre szóló bejelentés érkezik hozzá, akkor mindet biztosítani kell. Az a tény, hogy a szomszédos rendezvény megfelelő biztosítása „többletkockázatot jelent”, csak akkor eshetne kellő súllyal a latba, ha a hatóságok bizonyították volna, hogy ezt a többletkockázatot semmiféleképpen nem lettek volna képesek kiküszöbölni – tehát a védett személyek biztonságát garantálni –, kivéve akkor, ha „az intézkedéssel lezárt területen csoportosulások huzamosabb ideig tartó jelenlétét” – köztük a bejelentés szerinti rendezvényt – „a kijelölt szervek megakadályozzák”. (A Rendőrség bizonyítási kötelezettsége maga is az alapjog-korlátozás szigorú tesztjéhez tartozik.)

Az arányosság vizsgálata körében a Rendőrség olyan érdekeket vesz számításba – a gyalogos- és járműforgalom elnehezülése –, és olyan jogok korlátozását teszi mérlegre – a kívülálló

mozgásszabadsága –, amelyek nem legitim indokai a gyülekezési jog korlátozásának, és amelyek mérlegelésébe a jelen esetben sokadjára is annak ellenére bocsátkozik bele, hogy hatályon kívül helyező bírósági végzések sora hívta fel a figyelmét ennek jogszerűtlenségére (lásd a 2.2-ben hivatkozott 27.Kpk.45.188/2011/4. és 27. Kpk.45.385/2012/2. számú végzéseket). Magának a mérlegelésnek az indokaként pedig az állam ún. intézményvédelmi kötelezettségét úgy értelmezi, mintha az a gyülekezési joggal konkuráló jogok védelmének követelményét, és nem magának a gyülekezési jog gyakorlásának előmozdítására vonatkozó kötelezettséget jelentené. „Az egész közösség érdekének” figyelembe vételére vonatkozó kötelezettségét a kívülállók jogainak védelmében pedig ismét csak nem veti alá az alapjog-korlátozás szigorú tesztjének.

A személy és létesítménybiztosítási intézkedéssel érintett közterületre bejelentett rendezvények esetében tehát a rendőrségnek alkotmányos kötelezettsége, hogy az alapjog-korlátozás szigorú vizsgálatát folytassa le. Egyrészt azt kell vizsgálnia, hogy az intézkedés célja elérhető-e a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozása nélkül – ebben a tekintetben a rendőrségnek kell minden kétséget kizáróan bizonyítania, hogy a bejelentés szerinti helyen és időben megtartott gyülekezés a hatóságok minden erőfeszítése ellenére is ellehetetlenítené az intézkedés célját. Másrészt azt kell vizsgálnia, hogy ha az intézkedés célja feltétlenül megköveteli a gyülekezési jog korlátozását, akkor mi az a legkisebb mértékű korlátozás, amit a gyülekezési jog alanyainak el kell viselniük. Végül a korlátozás szükségességét és arányosságát arra tekintettel kell megállapítania, hogy az intézkedés céljának megvalósítása érdekében a gyülekezési jog gyakorlása miatt szükségessé váló esetleges további terheket (költségeket, kockázatokat) az állam szerveinek kell viselniük. Ez következik ugyanis abból az alkotmányos követelményből, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelezettsége.

Budapest, 2013. december 13.



Mellékletek:

- ügyvédi meghatalmazás
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. számú végzése
- Budapest Rendőrfőkapitányának 01000/51930/3/2013.ált. számú végzése
- a Terrorelhárítási Központ 6651/2013. számú személy és létesítménybiztosítási intézkedése
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzése
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.920/2013/2. számú végzése
- a Fővárosi Bíróság 27.Kpk.45.188/2011/4. számú végzése
- a Fővárosi Törvényszék 27.Kpk.45.385/2012/2. számú végzése
- nyilatkozat a személyes adatok kezeléséről