

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 30/2015. (X. 15.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzése továbbá a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/27040-4/2014. ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Kiss László, dr. Salamon László, dr. Stumpf István, dr. Szalay Péter és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

- 1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzése, továbbá a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/27040-4/2014. ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.**
- 2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.**

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás**I.**

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel állapítsa meg a támadott végzés által felülvizsgált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/27040-4/2014. ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességét és azt semmisítse meg.

- [2] Az indítványozó 2014. június 16-án gyülekezést jelentett be a Markó utca 25. szám előtti járdaszakaszra 50–200 fő részvételével. A gyülekezésre 9 és 16 óra között került volna sor, miközben az út másik oldalán található Kúria épületében (Markó utca 16.) a devizahitelekkel kapcsolatos jogegységi döntés tárgyalása folyt. A rendezvény céljaként az indítványozó a banki csalásokra történő figyelemfelhívást jelölte meg.
- [3] A rendőrség, hivatkozva az OBH 5593/2013-as ombudsmani jelentésben foglaltakra, megkereste a Kúria elnökhelyettesét, aki úgy nyilatkozott, hogy a demonstráció nyomásgyakorló jellegű, ezért súlyosan zavarná a bíróság működését, emellett pedig hivatkozott a bírák biztonságérzetére is. Ezt követően a BRFK, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) 4. § (5) bekezdésében foglalt egyeztetési eljárás mellőzésével, a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalására alapozva, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 8. § (1) bekezdése alapján a rendezvényt megtiltó határozatot hozott, amely ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz. A bíróság a kérelmet elutasította, mivel indokolása szerint a rendőrség helyesen tette, hogy a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalása alapján megtiltotta a rendezvényt, sőt értelmezése szerint a rendőrség akkor járt volna el helytelenül, ha más szempontot is figyelembe vesz, így például azt, hogy a rendezvény célja az indítványozó szerint a banki csalásokról való politikai véleménynyilvánítás volt, nem pedig a konkrét jogegységi döntést kívánta befolyásolni. A bíróság nem látta kifogásolhatónak az egyeztetési eljárás elmaradását sem, mivel szerinte annak pusztán annyi a célja, „hogy a rendőrség felhívja az esetleges megtiltást megalapozó körülményre a szervező figyelmét.”
- [4] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy jelen esetben a gyülekezési joggal versengő alkotmányos érték az igazságszolgáltatás zavartalan működése. Sérelmezte az egyeztetési kötelezettség bírósági értelmezését, mivel szerinte „az államnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy pozitív intézkedésekkel segítse az alapjogok gyakorlását.” Meglátása szerint az egyeztetés során kialakulhatott volna egy kompromisszum „az alkotmányos érték és a szabadságjog összehangolása érdekében.” Ehelyett a rendőrség egy tiltó határozatot hozott az alternatív lehetőségek bármelyikének megfontolása nélkül.
- [5] Az indítványozó hivatkozott a 3/2013. (II. 14.) AB határozatra, amely szerint az alapjogot ért korlátozásnak meg kell felelnie a szükségesség és arányosság

követelményének, és álláspontja szerint ezt a vizsgálatot a bíróság nem folytatta le, amikor elutasította a rendezvényt megtiltó határozat elleni felülvizsgálati kérelmét. Indítványában kifejtette, hogy általában egy konkrét ügy eldöntésére nyomást gyakorló, és a tárgyaló bírák biztonságérzetét gyengítő gyülekezések biztosan kimerítik a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetését, ugyanakkor úgy vélte, hogy a bejelentés szerinti rendezvény nem tartozik ebbe a körbe. Az, hogy a rendezvény célja („figyelemfelhívás a bankok által elkövetett csásásokra”) „érinti” a jogegységi döntés tárgyát, nem jelenti azt, hogy nyomásgyakorló rendezvényt kívánt volna szervezni. Ennek elfogadása *ad absurdum* azt jelentené, hogy minden, egy bíróság által eldöntendő kérdéssel kapcsolatos véleménynyilvánító rendezvényt tiltani kellene. Emellett hivatkozik arra is, hogy a jogegységi határozat meghozatalára tanácsülés keretében került sor, amelyen a bírák egy korábban elkészített határozat-tervezetet vitattak meg, így a Kúria bejáratától körülbelül huszonöt méterre tartandó rendezvény eleve nem is lenne képes a döntést befolyásolni.

[6] Az indítványozó kifejtette, hogy minden demonstráció zavaró hatású egy bizonyos mértékig, de kétségbe vonta, hogy az általa tervezett rendezvény elérné a működés súlyos veszélyeztetésének szintjét. Az indítványozó véleménye szerint hiányoznak a mérce alkalmazását alátámasztó indokok a rendőrség és a bíróság által is elfogadott elnökhelyettesi állásfoglalásból. Szerinte az általa korábban megtartott két rendezvény is azt bizonyítja, hogy a bírókra vonatkozó esetleges megfélemlítő hatás kizárt. Emellett meglátása szerint az elnökhelyettesi állásfoglalás az esetnek csak egyetlen körülménye, amelyet a többi körülménnyel együtt kellett volna mérlegelnie a jogalkalmazóknak, mivel pusztán a rendezvény címzettjének véleménye nem lehet perdöntő egy gyülekezés tudomásul vétele, illetve megtiltása kérdésében. A szigorú vizsgálódás elmaradásának jeleként azt hozta fel, hogy a rendőrség a Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) véleményét nem kérte ki, holott a rendezvényt a PKKB előtt tartották volna. Az indítványozó álláspontja szerint sértik a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát azok „a döntések meghozatala során elkövetett indoklásbeli mulasztások”, hogy az eljáró hatóságok a bejelentett rendezvény értékelésénél nem vették figyelembe az általa korábban szervezett, hasonló jellemzőkkel bíró gyülekezéseket.

[7] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő jogot. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének

sérelmét valójában a bíróság eljárásával összefüggésben is sérelmezte, ezért az indítvány tartalmi elbírálása alapján azt az Alkotmánybíróság a XXVIII. cikk (1) bekezdésében szereplő tisztességes eljáráshoz való jog sérelme állításaként értékelte.

II.

[8] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.”

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[9] 2. A Gytv. érintett rendelkezése:

„8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.”

[10] 3. A BM r. érintett rendelkezése:

„4. § (5) A közrendvédelmi szerv – figyelemmel a Törvény 8. §-ára – tájékozik, hogy a bejelentett rendezvény tervezett ideje és helye nem veszélyezteti-e súlyosan népképviselői szerv, vagy bíróság zavartalan működését, illetőleg nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével. Az esetleges

megtiltást megalapozó körülményre hívja fel a szervező figyelmét és tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával elhárítható.”

III.

- [11] 1. Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, hogy teljesültek-e az indítvány befogadhatóságának az Abtv.-ben meghatározott feltételei.
- [12] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [13] Az indítványozó perbeli jogi képviselőjét ellátó jogi képviselő a bíróság végzését 2014. június hó 16. napján kapta meg faxon és 2014. június hó 23. napján postai úton, míg alkotmányjogi panaszát 2014. augusztus hó 14. napján adta postára a felülvizsgálat során eljáró bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor.
- [14] Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság 27. § szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése és a XXIV. cikk (1) bekezdése [tartalmilag a XXVIII. cikk (1) bekezdése] vonatkozásában részletesen indokolta e jogok sérelmét.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az alábbiakat állapította meg.
- [16] Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. §-ai szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-ai szerinti feltételeket.
- [17] Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen eljárásban az indítványozó közvetlenül érintett, mivel az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági felülvizsgálati eljárásban kérelmezőként szerepelt.

- [18] Az Abtv. 27. §-ában foglaltak szerint a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva. Az indítványozó jelen esetben egy közigazgatási határozat tárgyában a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított felülvizsgálati eljárásában született végzés ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amely ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az alkotmányjogi panasz így megfelel az Abtv. 27. §-ában írott feltételeknek.
- [19] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így bármelyik kimerítése önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását.
- [20] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének vélt sérelme tekintetében azt állapította meg, hogy az indítványozó érvei valójában a bíróság döntésének felülmérlegelésére irányulnak. Az Alkotmánybíróság már korábban hangsúlyozta, hogy „[s]em a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13], [14]; legutóbb lásd a 3079/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [29]}. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szereplő tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította.
- [21] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a jelen ügy befogadását a gyülekezéshez való jog vonatkozásában mindkét Abtv. 29. §-a szerinti feltétel megalapozza. Az ügy felveti a Gytv. hatálya alá tartozó, bejelentéshez kötött rendezvények (gyülekezések) megtartását tiltó törvényi rendelkezések körében a bíróságok zavartalan működése „súlyos veszélyeztetésének” törvényi feltétele értelmezését. Emellett az Alkotmánybíróság az alapjog gyakorlására közvetlenül kiható, és emiatt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek ítélte meg a BMr.-ben foglalt egyeztetési eljárás szerepének vizsgálatát.
- [22] Mindezen szempontok alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése a befogadási vizsgálat tárgyában korábban meghozott döntésével az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

[23] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[24] 1. Az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh1.) a gyülekezéshez való alapjog Alkotmányban és Alaptörvényben szabályozott tartalmát illetően megállapította: „[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 1-jétől 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.” (Indokolás [38])

[25] A határozat megerősítette a korábban kimunkált alkotmánybírói gyakorlatot, amely szerint „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., a továbbiakban: ABh2.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663., a továbbiakban: ABh3.]”. (ABh1., Indokolás [40]) A gyülekezéshez való alapjog ezek alapján a kommunikációs jogok rendszerébe illeszkedik, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében szereplő véleménynyilvánítás anyagának egy speciális és privilegizált megvalósulási formája. „A gyülekezési szabadság mint kommunikációs jog jelentőségét növeli, hogy – ellentétben a sajtóval – közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja mindenki számára a politikai akaratképzésben való részvételt. Az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van arra, hogy sajtóterméket hozzon létre. Ez számottevő anyagi ráfordítást igényel. Az Alkotmányból ugyanakkor nem következik, hogy az egyes sajtótermékek

közvétegyék bárkinek a véleményét. Ezért a közügyekben való részvételt biztosító jogintézmények közül nagy a jelentőségük azoknak, amelyeket a személyek hasonló feltételekkel tudnak igénybe venni. Hagyományosan ide tartozik a közterületi gyülekezés szabadsága, és újabban ilyen szerepet kezd betölteni az internet.” [ABh3., ABH 2008, 651, 663.] 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 érzellem- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő, ezzel képes ugyanis felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyülekezési joggal kapcsolatos irányelvei kifejezetten megfogalmazzák, hogy a gyülekezés alkalmával kifejezett vélemény mások ellen is irányulhat, éspedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavar. Mindez beletartozik a békés gyülekezés fogalmába. Ennek alkotmányos korlátja, hogy az érzellem- és indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradnia, azzal, hogy a közlés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást.

- [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. „A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviselői szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam

a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményét alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre.” {4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914., megerősítette az ABh1. Indokolás [40]}

- [27] 2. Mindez nem jelenti azt, hogy a gyülekezési jognak ne lennének korlátai. Az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában megalapozta a kommunikációs alapjogok kitüntetett szerepét, azonban ezek a jogok sem minősülnek korlátozhatatlannak (ABH 1992, 167, 170–172.). Az alapjogok korlátozásának alkotmányossági mércéje az Alaptörvényben kifejezett tételes alapon nyugszik: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, elsősorban a 30/1992. (V. 26.) AB határozat alapján (ABH 1992, 167, 171.) – meghatározza az alapjogok korlátozásának feltételeit. Mind az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, mind a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. Az I. cikk (3) bekezdése továbbá akként rendelkezik, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Ugyancsak tartalmi azonosság állapítható meg az Alaptörvény I. cikkében és az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében a lényeges tartalom védelmét illetően {11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [35]–[37]}.
- [28] A gyülekezésekkel kapcsolatos korlátok sokfélék. A gyülekezési jog alanyi oldalát korlátozza, hogy azt csak természetes személy szervezheti [ABh2., ABH 2001, 442, 457.], jogi személy csak „résztvevője” lehet a rendezvénynek, illetve a szervezőkre nézve további sajátos korlátot rögzít a Gytv. 5. §-a; intézményvédelmi funkciója mellett időbeli korlátként is értelmezhető a Gytv. 6. §-ában előírt, a gyülekezésekhez kapcsolódó bejelentési kötelezettség; további időbeli korlátként írja elő a Gytv. 7. §-a, hogy a bejelentésben meg kell jelölni a gyülekezés kezdő és befejező időpontját is, amiből arra lehet következtetni, hogy a gyülekezési jog alapján szervezett rendezvények ideiglenes jellegűek.
- [29] A gyülekezési jog keretében szervezett rendezvénynek fogalmi eleme, hogy absztrakt célja szerint a közügyek megvitatására irányul. Ezzel együtt kommunikációs szempontból is vannak korlátai egy gyülekezésnek, hiszen a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján a gyülekezés gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint

nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, azaz a gyülekezési jog által védett rendezvényeknek békés jellegűeknek kell lenniük. Az ehhez kapcsolódó, a gyülekezési jog szankciós jellegű korlátja a gyülekezés feloszlata, amit a Gytv. elsősorban a szervező [Gytv. 12. § (1) bekezdés], másodsorban pedig a rendőrség kötelezettségeként szabályoz [Gytv. 14. § (1) bekezdés].

- [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. Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében egy tilalmi ok – a rendezvény törvénysértő megtartása miatt – utólag oszlatási okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká. Erre a fokozati különbségre mutatott rá a német Alkotmánybíróság is 1985-ben (I. BVerGE 69, 315), amikor a brokdorfi atomerómű építése elleni tiltakozás ügyében elvi éllel rögzítette, hogy az előzetes tiltás alkalmazása esetén a közbiztonság közvetlen és magas fokú előre látható veszélyeztetettségére van szükség. A testület szerint a gyülekezési jog fundamentális jellegére tekintettel az előzetes tiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen arra való tekintettel, hogy a tiltás esetleges téves mellőzése utólag az oszlatás révén még korrigálható.

- [31] 3. A Gytv. 1989-ben született, és a rendszerváltás emblemikus jogalkotási vívmányaként közjogtörténeti jelentőséggel bír. Az Alkotmánybíróság már korábban is vizsgálta a Gytv. tilalmi rendszerét és megállapította, hogy az a nemzetközi egyezményeknek megfelel. [ABh2., ABH 2001, 442, 451.] A Gytv. két tilalmi esetkört nevesít. Egyrészt, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetve másrészt, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A tilalmi okok alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, „hogy mivel nem zárható ki eleve: egy rendezvény a résztvevők várható száma, meghirdetésének okai vagy indokai folytán olyan súlyosan veszélyeztetné a népképviselői szerv vagy a bíróság működését, illetőleg a közúton folyó közlekedést, hogy ennek csak a rendezvény megtiltásával lehet elejét venni, az ilyen zavarok megelőzésének lehetővé tétele

a törvény által nem tekinthető a gyülekezési jog aránytalan korlátozásának.” (ABh2., 2001, 442, 459.)

- [32] Az Alaptörvény hatálybalépésével összefüggésben elvi jelentőségű szempont, hogy ahogy a korábbi Alkotmány 62. § (1) bekezdése sem sorolta fel a nemzetközi egyezmények által nevesített tipikus közrendi klauzulákat a gyülekezéshez való jog korlátjaként, azokról az Alaptörvény szövege is hallgat. 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], a továbbiakban: ABh4.}. Az említett alkotmányosan védett (köz)érdekekhez (értékekhez) az *enumeratio unius est exclusio alterius* joglogikai maxima alapján taxatív jelleggel kötődnek a tilalmi okok. A Gytv. szabályozási rendszeréből ugyanis az következik, hogy vélelem szól a gyülekezések megtartása mellett, azt csupán tudomásul veszi a rendőrség, kivéve az egyes tiltó okok felmerülésének esetét. Ennek következtében és 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.
- [33] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítása és védelme mellett mások Alaptörvényben biztosított jogai is védelemre szorulhatnak, amelyre az arányossági mérlegelés keretében nyílhat lehetőség. Így a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése körében a jogalkalmazónak tekintettel kell lennie arra, hogy a nyilvános és külső befolyástól mentes bírósági ítélezés biztosítása jogállami követelmény. Ez következik az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből, amely szerint „[a] bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve”, valamint alanyi jogi oldalról a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből is, amely alapján „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Fentiekre figyelemmel mindig a konkrét esetben elvégzendő mérlegelés tárgya az, hogy a releváns tényezők összehatása eléri-e a bíróság működésének súlyos veszélyeztetése szintjét. Mindez azonban azt a felelősséget rója a jogalkalmazókra, hogy

a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tilalmi okokat – felmerülésük esetén – nem alkalmazhatják automatikusan.

[34] A tilalmi okok alkalmazása tekintetében a jelen ügyben releváns kérdésben a Gytv. 8. §. (1) bekezdése külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, ha a gyülekezés a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. E miatt a bíróságok működésének „súlyos megzavarása” törvényi feltételének megítélése tekintetében gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálni valamennyi olyan tényt és körülményt, amit értékelni kell a zavarás súlyosságának megállapíthatósága körében, így különösen a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait.

[35] 4. A gyülekezési joggal kapcsolatos határozataiban az Alkotmánybíróság mindig is törekedett az alkotmányos párbeszéd fenntartására és irányadónak tekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának elvi megállapításait. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban a testület kimondta, hogy „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.” (ABH 2011, 290, 321.) Ennek megfelelően a gyülekezési jog területén az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJE) a *Bukta és társai kontra Magyarország* [(25691/04), Strasbourg, 2007. július 17.] ügyét követően az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a békés célú spontán gyűlések a gyülekezési jog körébe tartoznak. Az Alkotmánybíróság utalt emellett a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatára is és megállapította, hogy „[a] gyülekezési jognak ez a felfogása illeszkedik az alkotmányos demokráciákkal szemben támasztott elvárásokhoz.” [ABh3., ABH 2008, 651, 663.] Egy újabb határozatában az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy „az Emberi Jogok Európai Bírósága az *Oya Ataman*-ügyben a hatóságok számára a gyülekezés során tanúsítandóan előírt tűrési kötelezettséget a *Patyi*-ügyben a bejelentési eljárásra is kiterjesztette [L. EJE, *Patyi és mások kontra Magyarország*, (5529/05); 2008. október 7., 43. pont]. Ez az *in dubio pro libertate elv* megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésekor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.” (ABh4., Indokolás [30])

- [36] Jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak a gyülekezéshez való alapjog egyik törvényi korlátját képező, a bejelentéshez kötött rendezvény megtartását tiltó okkal kapcsolatban kellett állást foglalnia. E tekintetben az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a tilalmi okok alkalmazása körében a *Patyi kontra Magyarország* ügyben az EJEB azért találta egyezményesértőnek a hatóságok jogalkalmazását, mivel megítélése szerint „amikor a hatóságok a Patyi úr által előterjesztett ténybeli magyarázatok figyelembe vétele nélkül mechanikusan, ugyanazon okokra hivatkozva, ismétlődően megtiltották a demonstrációkat, akkor nem találták meg a megfelelő egyensúlyt a gyülekezési szabadságukat gyakorolni kívánók joga és azon személyek joga között, akiknek mozgásszabadsága időlegesen – esetleg – korlátozódhatott volna.” [EJEB, *Patyi kontra Magyarország* (35127/08), 2012. január 17., 42. bekezdés]
- [37] Emellett a jelenlegi ügyben alkalmazott tilalmi okkal egy tekintet alá eső másik tiltó ok, a „népképviselői szervek zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésével” összefüggésben az EJEB a *Sáska kontra Magyarország* ügyben is elmarasztalta Magyarországot. Az EJEB hangsúlyozta a jogalkalmazók felelősségét és azt, hogy a beavatkozás igazolására felhozott indokoknak relevánsnak és elegendőeknek kell lenniük és vizsgálni szükséges, hogy a beavatkozás arányos volt-e az elérni kívánt céllal. A konkrét ügyben az EJEB arra a megállapításra jutott, hogy a Parlament előtt „a demonstráció megtiltása még annak figyelembe vételével sem minősült nyomós társadalmi szükségletnek, hogy a kérelmező elzárkózott a rendőrség által javasolt kompromisszumos megoldás megfontolásától.” [EJEB, *Sáska kontra Magyarország* (58050/08), 2012. november 27., 23. bekezdés]
- [38] 5. Az ABh1.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendőrség gyülekezéssel kapcsolatos eljárása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozik: „A Gytv. 8. § (3) bekezdésének megfelelően ezért a rendőrség a közterületen tartandó rendezvény bejelentését követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapján vizsgálja többek között azt, hogy a gyülekezést közterületre jelentették-e be. Ennek során a rendőrségnek meg kell győződnie arról, hogy van-e hatásköre a bejelentés vizsgálatára: a rendezvény bejelentett helyszíne nem magánterület, és a megjelölt közterület mindenki számára hozzáférhető. A rendőrség, ha a bejelentés vizsgálatára nincs hatásköre, mert a rendezvényt nem egy mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen kívánják megtartani, a Gytv. 8. § (1) és (3) bekezdése, továbbá 15. § a) pontja

alapján, a Ket. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően bejelentést elutasító határozatot hoz. Egyéb esetben tudomásul veszi a bejelentést, vagy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt ok miatt a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatot hoz.” (Indokolás [48], [49]). A vizsgált ügy alapjául fekvő jogvita tárgya az utóbbi esetkör, hiszen a rendőrség tiltó határozatot hozott.

- [39] A Ket. által deklarált officialitás alapelvéből következően [Ket. 3. § (1) bekezdés], a rendőrség mint közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, amelynek tisztázása során minden, az ügy szempontjából releváns körülményt figyelembe kell vennie [Ket. 3. § (2) bekezdés *b*) alpont]. A Ket. alapján a hatóság kétféle módon tisztázza a tényállást: a rendelkezésre álló adatok alapján, illetve bizonyítási eljárás útján [Ket. 50. § (1) bekezdés]. A gyülekezések tekintetében a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettség részelemeit a BMr. szabályozza. A hatóság elsősorban a rendelkezésre álló adatok, így a Gytv. 7. §-ában előírt és bejelentett információk alapján ítéli meg a rendezvényt. Ha a bejelentés hiányos, a rendőrség hiánypótlásra hív fel (BMr. 3. §), amennyiben pedig a tiltó okok felmerülését észleli, közölnie kell azt a rendezvény bejelentőjével [BMr. 4. § (5) bekezdés], egyéb, a tiltó okokon kívüli, de törvénysértésre alapos okot adó körülmény felmerülése esetében pedig az osztály jogkövetkezményére kell figyelmeztetnie [BMr. 6. § (1) és (2) bekezdése].
- [40] A tiltó okok felmerülése esetében szabályozza a BMr. az egyeztetési eljárást, ami a tényállás tisztázási kötelezettség tekintetében a Ket.-ben előírt együttműködési kötelezettség alapelvéből következik [1. § (2) bekezdés], valamint a Ket. fogalomrendszere alapján, egy speciális bizonyítási eljárásnak tekinthető. Ennek lefolytatása kötelező, aminek alkotmányossági indoka az, hogy a gyülekezési jog legsúlyosabb korlátozásához, a tiltás esetköréhez kapcsolódik, és ez – az *in dubio pro libertate elvnek* megfelelően – megköveteli a hatóságok alapos körültekintését.
- [41] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Gytv. és a BMr. alapján lefolytatott egyeztetési eljárást követően a rendőrségnek a tilalmi okok felmerülése esetében kötelezően tiltó határozatot kell hoznia, amennyiben a rendőrség tájékoztatása szerint a tilalmi ok fennállta a hely vagy időpont megváltoztatásával nem küszöbölhető ki [BMr. 4. § (5) bekezdés]. A vizsgált tilalmi ok alkalmazása tekintetében mindez azért kifogásolható, mivel az a gyülekezés helyével áll összefüggésben. Márpedig mind az Alkotmánybíróság, mind pedig az EJEB megállapította már, hogy „a gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának – a 11. cikk 2. bekezdésével összhangban álló – megválasztásához való

jogot is.” [EJEB, *Sáska kontra Magyarország* (58050/08), 2012. november 27., 21. bekezdés] Továbbá az ABh1. szerint „[t]ekintettel 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 ha a gyülekezés helyéül választott közterület igénybe vételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, 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.” (Indokolás [45])

[42] A gyülekezés helyére nézve a jelen határozatban vizsgált tilalmi ok tekintetében az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy fennállhat a tilalmi ok alkalmazásának szükségessége az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből adódóan.

[43] Az arányosság vonatkozásában – összhangban a Velencei Bizottság álláspontjával [CDL(2012)014rev2 20–21., 23. o.] – az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a „bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése” törvényi korlátozó feltétel tekintetében „a súlyossági mérce”, az alapjogi korlátozást szűkítő kategóriaként került be a Gytv. szabályozásába. E nélkül ugyanis a jogalkalmazói joggyakorlat oda vezethetne, hogy általában semmiféle gyülekezés nem lenne megtartható a bíróságok előtt, hiszen végső soron minden gyülekezés okozhat valamiféle zavarást vagy kényelmetlenséget a gyülekezés „címzettjének”. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben rámutat arra, hogy a „súlyosság mércéje” az, ami a vizsgált tiltó ok alkalmazása kapcsán lehetővé teszi a jogalkalmazók számára az esetről-esetre történő mérlegelést, a „súlyossági mérce” alkalmazását tehát külön indokolni szükséges. Ez a mérlegelésre vonatkozó teszt összhangban van az EJEB gyakorlatával is. (Vö. ABh1., Indokolás [46])

[44] 6. Jelen esetben az indítványozó a Kúria közelében kívánt élni gyülekezési jogával, miközben a Kúria épületében a devizahitelek megítélésével kapcsolatos jogegységi eljárás volt folyamatban. A BRFK észlelte, hogy a bejelentett

gyülekezés esetében felmerül a Gytv.-ben szabályozott tilalmi ok, de a BMr. kötelező érvényű rendelkezése ellenére az egyeztetési eljárást nem folytatta le. A rendőrség megkereste a Kúriát annak közlése végett, hogy a bejelentett gyülekezés súlyosan zavarná-e a bíróság működését, és az igenlő válasz alapján a gyülekezést megtiltotta. A vizsgált ügyben a rendőrség alapvetően a Kúria elnökhelyettesének az állásfoglalására támaszkodott a döntése meghozatala során és arra a megállapításra jutott, hogy „a bíróságok működésének súlyos veszélyeztetését békés célú rendezvény is megvalósíthatja”.

- [45] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a BRFK által hivatkozott és követett ombudsmani útmutatás a Kúria képviselője véleményének beszerzését csak példaként említi az ügy összes körülményének a feltárása körében („lehetőleg a [...] tisztségviselő véleményének beszerzése után” OBH 5593/2008. 4. o.). Az említett útmutatás emellett azt javasolja, hogy a megzavarás tényét „az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani.”
- [46] Ugyanakkor megállapítható, hogy a bíróság is ezt a bizonyítékot mérlegelve utasította el a panaszos felülvizsgálati kérelmét. A rendőrség tiltó határozatát felülvizsgáló bíróság felröpta továbbá az indítványozónak azt, hogy nem csatolt a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatát cáfoló bizonyítékot. A bíróság álláspontja szerint a rendőrség akkor járt volna el jogszabálysértő módon, ha a tilalmi ok felmerülése körében értékelte volna, hogy a rendezvény konkrét célja egy politikai véleménynyilvánítás, a tiltó határozat felülvizsgálata során pedig az egyeztetési eljárás elmaradásának nem tulajdonított jelentőséget. A bíróság jogértelmezése szerint az elmaradt egyeztetési eljárásnak nem az a célja, „hogy a bejelentő meggyőzze a rendőrséget, hogy valamely tiltási ok a rendőrség álláspontjával szemben mégsem áll fenn, [...] [hanem] hogy a rendőrség felhívja az esetleges megtiltást megalapozó körülményre a szervező figyelmét.”
- [47] 7. Fentiekre tekintettel és az ügygel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [48] 7.1. A rendőrség bizonyítást folytatott le, amikor megkereste a Kúriát a véleménye beszerzése érdekében, azonban a kapott nyilatkozatnak az összes többi körülménnyel együtt történő mérlegelése eredményének indokai hiányoznak a határozat indokolásából. A bíróságok működésének „súlyos megzavarása” megítélése tekintetében a rendőrségnek gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálania a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait, és a zavarás súlyossága körében a gyülekezéshez való alapjog alkotmányos védelmi körének sérelme nélkül csak akkor lehet elégséges pusztán a gyülekezés

címzettjének állásfoglalására alapozni a tiltó határozatot, ha a bíróságok működésének az adott gyülekezés általi súlyos megzavarásának konkrét veszélye minden kétséget kizáróan, önmagában az állásfoglalásból megállapítható, és az ezzel összefüggő, az adott konkrét tényállásra vonatkozó mérlegelést a tiltó határozat indokolása megfelelő részletességgel tartalmazza. Mindez következik az *in dubio pro libertate* elvből, ami „azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.” (ABh4., Indokolás [30])

- [49] 7.2. A gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntés meghozatala azt is megköveteli a jogalkalmazóktól, hogy a mérlegelés során lehetőleg a gyülekezési jogokkal élni kívánó személyek számára kedvező döntés hozzanak, tiszteletben tartva az arányosság és a diszkrimináció-mentesség követelményét. [Velencei Bizottság CDL(2012)014rev2, 22. o.]
- [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, hogy ezzel egyensúlyi helyzet álljon elő a gyülekezéshez való alapjog és a bíróságok befolyásmentes működéséhez fűződő jogállami követelmény között. E mellett a jogalkalmazó szervek eljárása nem vetheti fel a diszkrimináció kételyét. „A jogalkalmazó szervezeteknek olyan jogalkalmazást és jogértelmezést kell követniük, ami kiszámítható [nem széttartó], és nem vezet az alapjog szükségtelen korlátozására.” (ABh4., Indokolás [26])
- [51] A mérlegelés eredményeként meghozott döntés indokolásából ki kell tűnnie, hogy a jogalkalmazók számba vették a gyülekezés enyhébb korlátozási lehetőségeit. Az eljárás elemeinek áttekintése alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkalmazók akkor tudnak megfelelni az indokolási kötelezettségüknek, amennyiben a tiltó okok felmerülése esetén kötelezően lefolytatják a BMr.-ben előírt egyeztetési eljárást. Az egyeztetési eljárás során a közhatalmat gyakorló szerv párbeszédet folytathat a gyülekezés szervezőjével, és ez adott esetben a tényállás differenciáltabb megállapításának

lehetőségét is magában hordozza, továbbá lehetőséget ad mind a szervezőnek, mind a hatóságnak az álláspontok mélyebb megismerésére, adott esetben a közvetlen személyes meggyőzés erejének kibontakozására. A formalitástól mentes, érdemi párbeszédet eredményező egyeztetési eljárás alkalmazása az alapjog gyakorolhatóságát segítő jogintézmény, amely egyben az alapjog indokolatlan korlátozásának elvi lehetőségét is képes az adott esetben megakadályozni. A gyülekezés szervezőjének az egyeztetési eljárás során tanúsított magatartása egyben a hatóság számára hasznos informatív erővel bírhat a gyülekezési jog gyakorlása során várható események előzetes megítélése és felmérése szempontjából is. Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyeztetési eljárás lefolytatása elősegíti a kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését. Az egyeztetési eljárás a fenti jellemzőire tekintettel a gyülekezéshez való alapjog érvényesülésének fontos eljárási garanciája, amelynek mellőzése, vagy nem megfelelő (az arányosság elvét sértő, vagy diszkriminatív) alkalmazása nemcsak a gyülekezéshez való alapjog, de a jogbiztonság alkotmányos követelményét, az egyes jogintézmények kiszámítható működését is sérti. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az egyeztetési eljárásnak a gyülekezéshez való alapjog gyakorlása szempontjából – a jelen határozatban kifejtettek szerint – garanciális jelentősége van, amit a törvényalkotó kifejezésre juttathat az egyeztetési eljárás szabályainak törvényi jogforrási szintre emelésével.

- [52] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bejelentővel folytatott egyeztetési eljárás során a rendőrségnek meg kell kísérelnie egy kompromisszumos megoldás megtalálását. A tiltó okok felmerülése esetén a gyülekezés megtartása érdekében a rendőrség tehet technikai javaslatokat (pl. az időtartamra vonatkozólag, vagy a hangosító eszközök vonatkozásában) a gyülekezés bejelentője számára, amelyeket a bejelentő ugyan nem köteles elfogadni, de amelyek az adott tényállás körében konkrét támpontot adhatnak a gyülekezés szervezője számára az alapjog tényleges érvényesíthetőségének egyedileg megmutató alkotmányos kereteire vonatkozóan. Tekintettel arra, hogy a gyülekezés helyének és idejének megválasztása szorosan kötődik a gyülekezés céljához és a gyülekezés során kommunikált üzenethez, a rendőrség csak a legnagyobb körültekintés és az egyedi helyzet adta lehetőségek gondos mérlegelése mellett tehet javaslatot a rendezvény ezen jellemzőire. Ahogy az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei is megfogalmazzák, „ha egy állam korlátozza a gyülekezés

szabadságát, azt a lehető legkevesebb beavatkozással kell tennie. [...] Általános szabály, hogy a gyülekezés lehetőségét a célközönség halló- és látótávolságán belül kell biztosítani.” [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2.4., illetve 3.5. pont] A demokratikus társadalmak toleranciaigénye a gyülekezési jog számára az adott helyzetben magasabb küszöbértéket jelölhet ki ahhoz, hogy azt az adott helyzetben mások jogaira és szabadságaira nézve sértőnek kelljen elfogadni. Ezen elvi tétel egyik alapvető indoka az, hogy a gyülekezés szabadsága fogalmilag csak időben korlátozottan, csak egy meghatározott ideig korlátozza mások ilyen vagy más irányú jogait. (80. pont) Fentiek alapján a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtése és ezzel az arányosság érvényre juttatása körében kiemelt súlya van a gyülekezések ideiglenes jellegének.

[53] 7.3. Emellett az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonított annak is, hogy a rendes bírósági szervezetrendszerbe tartozó közigazgatási bíróság vizsgálja felül a rendőrségnek a bejelentett rendezvény megtartását megtiltó határozatát. A bírósági felülvizsgálatnak mint jogorvoslatnak alapvető kihatása van a gyülekezéshez való alapjogra (annak gyakorolhatóságára), ezért az Alkotmánybíróság elvi élel hangsúlyozza, hogy az eljáró bíróság fokozott figyelmet kell, hogy fordítson a törvényi indokolási kötelezettség megfelelő teljesítésére. A tiltó határozat bírósági felülvizsgálata során a bíróságnak vizsgálnia kell egyebek mellett azt is, hogy az egyeztetés lefolytatásra került-e, és értékelnie kell, hogy ennek során a felek megfelelő együttműködést tanúsítottak-e a tiltó okok elhárítása érdekében.

[54] 7.4. Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z 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. Az alapjogkorlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére

szorítsák.” Továbbá: „[a] korlátozás gyakorlásakor azonban a jogalkalmazóknak mindig figyelemmel kell lenniük arra is, hogy az alapjogok korlátozására kizárólag az elérni kívánt céllal arányos módon kerülhet sor alkotmányosan. Az arányosság az elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését kívánja meg, ami azt is jelenti, hogy minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál körültekintőbben kell eljárni annak korlátozásakor.” (Indokolás [21], [23]). Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]} A gyülekezési joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „[a] tiltó határozatok esetében a Gytv. 9. § (1) bekezdése értelmében bírósági felülvizsgálat kérhető, amelyet a bíróság érdemben köteles felülbírálni, amely során az alkotmányossági szempontokat nem hagyhatja figyelmen kívül.” (ABh4., Indokolás [22])

[55] Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendőrség tiltó határozatának a felülvizsgálata során az egyeztetési eljárás elmaradásának a bíróság nem tulajdonított jelentőséget, és ennek megfelelően azt nem is vizsgálta, mivel nem ismerte fel az egyeztetési eljárásnak az alapjog gyakorlására kiható garanciális jellegét. Az Alkotmánybíróság az egyeztetési eljárás lefolytatásának elmulasztását a gyülekezéshez való alapjogra kiható olyan súlyos jogszabálysértésként értékeli, amely a bírósági felülvizsgálat során sem nyert orvoslást, a bíróság ugyanis tévesen értelmezte az egyeztetési eljárás alkotmányos célját és nem vette figyelembe annak alapjogot védő, garanciális jellegét. Erre a körülményre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzését mint a gyülekezéshez való alapjogot sértő bírói döntést megsemmisítette.

[56] 7.5. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is. A fent kifejtettek szerint a rendőrség elmulasztotta a kötelezően előírt, az alapjog szempontjából garanciális jelentőségű

egyeztetési eljárás lefolytatását, e miatt a rendőrségi határozat maga is sérti a gyülekezéshez való alapjogot, ezért az Alkotmánybíróság a rendőrség kifogásolt határozatára is kiterjedő hatállyal semmisítette meg a támadott bírósági végzést.

[57] 7.6. Az Abtv. 43. § (3) bekezdése értelmében a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy jelen esetben a bírósági végzés és a rendőrségi határozat megsemmisítésével az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel már nem kerülhet sor. Mindazonáltal a határozat és a végzés „megsemmisítése az Alkotmánybíróság szerint a mostani ügyben morális elégtételt jelent a jogsérelmet szenvedetteknek, az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok pedig iránymutatóul szolgálnak a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára.” (ABh1., Indokolás [71], ABh4., Indokolás [29])

[58] 8. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. október 12.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [59] A határozat rendelkező részével egyetértek, indokolásához azonban az alábbi észrevételeket fűzöm.
- [60] Az indokolásban foglalt érvelést – az alább kifogásolt idézetekben foglaltakat kivéve – mindenben meggyőzőnek tartom, mely kellően alátámasztja az Alkotmánybíróság döntését, ugyanakkor az ABh.1.-ből (Indokolás [45]), illetve a 3/2015. (II. 2.) AB határozatból (Indokolás [21], [23]) a jelen határozat Indokolásának IV. 5. pontjában (Indokolás [38]–[43]), illetve 7. 4. pontjában (Indokolás [54]–[55]) idézett megállapítások olyan elvi kérdést érintenek, melyek feltétlenül tisztázást igényelnek, mielőtt még a véleményem szerint hibás megközelítés gyakorlattá szervesülne.
- [61] A kérdés konkrétan abban áll, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjogi korlátozási szabály jogalkotási, vagy emellett jogalkalmazásra is vonatkozó előírás-e. Másképpen megfogalmazva: az Alaptörvény e rendelkezése felhatalmazást ad-e a törvényhozón kívül másnak, így a jogalkalmazónak az alapvető jogok (szükségességi-arányossági tesztnek megfelelő) korlátozására.
- [62] Álláspontom szerint – szemben e vitatott idézetekben megfogalmazottakkal –
– alapvető jogot csak törvényben lehet korlátozni, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint,
– mások, így a jogalkalmazók (köztük a bíróságok) alapvető jogokat nem korlátozhatnak, ugyanakkor
– az alapvető jogokat korlátozó törvények alkalmazása során vizsgálják és mérlegelik, hogy a törvényben előírt, vagy lehetővé tett korlátozások feltételei az adott ügyben fennállnak-e, és ha igen, ezeket a korlátozásokat az egyedi ügyekben alkalmazzák.
- [63] Lehetséges, hogy gyakorlatilag pusztán szemantikai problémával állunk szemben, azonban ez sem teszi súlytalanná a kérdést.
- [64] I. A rendszerváltó Alkotmány szabályozása
- [65] A rendszerváltó Alkotmány keretében egymást követően két szabályozásra is sor került. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 2. §-a értelmében az Alkotmány új 8. § (2) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezett:
„8. § (2) Alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg.

(3) Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.”

- [66] Ezt a szabályozást váltotta fel az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 3. §-ával megállapított új szövege: „8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”
- [67] Ez a szabályozás 1990. június 25-től 2012. január 1-ig volt hatályban.
- [68] Az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatos kérdésekben viszonylagosan széleskörű jogirodalom keletkezett, összhangban az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlattal.
- [69] Mindenekelőtt látnunk kell, hogy a szabályozás mindkét egymást követő változatában egyértelmű az Alkotmány szövege; az alapvető jogok korlátozását kifejezetten törvényalkotáshoz köti, kimondva (első változatban), hogy a korlátozás csak alkotmányerejű törvényben történhet, illetve (második változatban), hogy az alapvető jogok szabályait megállapító törvény az alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.
- [70] A jogirodalom teljesen egységes a szövegek értelmezésében; az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi feltételeiről, mint a jogállamiság elmaradhatatlan követelményeiről szól. A formai követelmény a törvényi szint, a tartalmi pedig lényegét illetően a szükségességi-arányossági tesztnek történő megfelelés. A formai és tartalmi követelmények között konjunktív viszony áll fenn.
- [71] Az Alkotmány magyarázata ezzel kapcsolatosan az alábbiakat tartalmazza: „2.2. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alapjogok szabályozására és korlátozására vonatkozó előírásokat fogalmazza meg. Alapjogok szabályozása és korlátozása törvényben történhet.” (*Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata*, KJK-KERSZÖV Budapest 2002, 211.)
- [72] Az Alkotmány kommentárja ugyanezt az alábbiak szerint fogalmazza meg: „Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében találjuk az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi kritériumait. Formai kritériumok alatt az eljárási szabályokat értjük, nevezetesen azt, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. [...] Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott tartalmi követelmény az, hogy törvény alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.” [*Jakab András* (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég Kiadó Budapest 2009, 412.]

- [73] Az Alkotmánybíróság kezdeti időkből származó gyakorlatából egyetlen példát idézek, melyet Az Alkotmány kommentárja is tartalmaz, a 20/1990. (X. 4.) AB határozatot, mely az alapjogok korlátozásával összefüggésben az alapjogot korlátozó normák alkotmányosságáról ír. [Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 425.]
- [74] Vizsgálva a rendszerváltó Alkotmány szövegét, az is megállapítható, hogy az alapvető jogok korlátozásáról kizárólag mint törvényi szinten megvalósítható, azaz jogalkotói tevékenységhez kötött aktusról esik említés, jogalkotótól különálló, jogalkalmazó által gyakorolt alapjog-korlátozásra semmiféle utalás sem található a szövegben.
- [75] Mindezekből egyértelműen következik, hogy a rendszerváltó Alkotmány az alapvető jogok korlátozását kizárólag a jogalkotás (jelesül a törvényalkotás) keretében tette lehetővé.
- [76] A formai követelménynek, a törvényalkotási szintnek az alkotmányosság szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Az alapjogok korlátozásának intézménye ugyanis elkerülhetetlen, adódik már eleve abból, hogy nem egyedül élünk a világon. Mások jogai és szabadsága, továbbá a közösségi érdekeket hordozó egyéb alkotmányos értékek védelme szükségszerűvé teszik az alapjogi korlátozás lehetőségét. Ugyanakkor a jogállamiság védelme szempontjából kardinális kérdés, hogy az ilyen irányú szabályozás szüksége ne vezethessen önkényre. Ha az alapjogok korlátozására nem normatív szinten, mégpedig jogforrási szempontból nem a legmagasabb szinten kerül sor, akkor már nem beszélhetünk jogállami szintű garanciáról. Erről Az Alkotmány kommentárja az alábbiak szerint értekezik: „Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokat csak törvényben lehet szabályozni. E szabály azt jelenti, hogy a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozó, Magyarországon kizárólag az Országgyűlés jogosult dönteni az alapvető jogok sorsáról, az Alkotmány diktálta keretek között. Az ezt kiegészítő szabály pedig az, hogy törvénybe kell foglalni a döntést, hogy az annak megfelelő, garanciákkal övezett eljárási szabályok betartásával szülessen meg a jogszabály. Az Országgyűlés sem jogosult tehát arra, hogy más norma – a hatályos jogforrási rendszer alapján – az állami irányítás egyéb jogi eszközei igénybevételével döntsön.” [Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 425.]
- [77] *Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila* a formai követelmény történeti gyökereit és nemzetközi beágyazottságát hangsúlyozva, nemzetközi kitekintésben a normákhoz kötöttséget az alapjogi korlátozás nélkülözhetetlen követelményeként jelöli meg. „Az emberi jogok korlátozására vonatkozó általános formai követelményt már a francia deklaráció 4. cikke is megfogalmazta: »A természetes

jogok gyakorlásának korlátait csak törvény állapíthatja meg«. Az emberi jogok különböző katalógusai ma is tartalmaznak ehhez hasonló formai szabályokat. Például az Emberi jogok európai egyezményének több cikke is magában foglal olyan kitételt, mely szerint a jogkorlátozásnak »törvényben meghatározottnak«, »törvény által elrendeltnek«, illetve »a törvényekkel összhangban lévőknek« (*»prescribed by law«*, illetve *»in accordance with the law«*) kell lennie.

- [78] Ennek a formai követelménynek kettős jelentése van: az európai standard szerint azt fejezi ki, hogy az emberek csak akkor kötelesek alávetni magukat a jogkorlátozó intézkedéseknek, ha azokat nyilvános, előre megismerhető és közérthető normatív rendelkezésekben írták elő számukra. Vagyis egyfajta minőségi követelményről van szó, amely a jog uralmának (*rule of law*) elvéből vezethető le. A „törvény” ebben a megközelítésben valójában jogszabályt jelent, és a hangsúly a norma hozzáférhetőségén és az emberek azon lehetőségén van, hogy magatartásukat a normához igazíthassák. Éppen ezért az Emberi Jogok Európai Bírósága a kodifikált joggal egyenrangúnak tartja a *common law* normákat, mivel azok jogforrásai mindenki számára megismerhetőek a bírói döntésekből, jogi könyvekből és más publikációkból. A *common law* bíróságok által kialakított esetjog alapján az emberek ugyanúgy megismerhetik a jogszerű cselekvés határait, mint a törvények alapján. A kodifikált jogon alapuló jogrendszerek esetében pedig a bíróságok által elfogadott jogértelmezést kell alapul venni a normák tartalmának megállapításakor.
- [79] A legfőbb követelmény tehát ebből a formai szempontból az, hogy a norma az emberek számára megismerhető és egyértelmű legyen és ne nyíljon tér a jogalkalmazó hatóságok diszkrecionális döntéshozatalára akár a norma hiánya, akár annak titkossága miatt.” [Halmi Gábor–Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok, Osiris Kiadó Budapest 2003, 117–118.*] (Az idézethez tartozó hivatkozásokat lásd az eredeti szövegben.)
- [80] Úgy gondolom, hogy a felhozott – alapvetően a jogirodalomból idézett – példák egyértelművé teszik, hogy abban a kontextusban, amelyben az alapjogok alkotmányos értelemben vett korlátozásáról beszélünk, az alapvető jog korlátozása normaalkotó (jellemzően, így Magyarországon is, törvényalkotó) aktusként nyert értelmezést.
- [81] II. Az Alaptörvény szabályozása
- [82] Az alapvető jogok korlátozását az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alábbiak szerint szabályozza: „I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.”

- [83] Ez a szöveg a korábbi szövegeztől több tekintetben is eltér. A témánk szempontjából releváns részét illetően annyiban, hogy a formai követelmény (a törvényi szabályozási szint) és a tartalmi követelmények külön mondatba kerültek és elmaradt a grammatikailag félreérthetetlen utalás e feltételek konjunktív viszonyára. Kérdés, hogy ez a változás új szabályozását alakította-e ki az alapvető jogok korlátozásának, lehetővé tette-e, hogy a jövőben az alapvető jogok korlátozásáról ne csak törvény rendelkezhessek, hanem a törvénytől függetlenül egyedi döntések révén – esetleg a korlátozás új, törvényben nem szereplő eseteit is megengedve – a jogalkalmazó is. Másképpen fogalmazva, el kívánta-e törölni az alkotmányozó az alapvető jogok korlátozásának eddigi dogmatikáját, vagy a szabályozás két mondatra bontása csupán stiláris megfontolásból ered?
- [84] Az alkotmányozói akaratra az abban résztvevők ismeretein túl objektíve az alkotmányozás dokumentumaiból lehet következtetni. Megállapítható, hogy sem az új Alkotmány végül ajánlásként elfogadott koncepciója, sem az Alaptörvényhez fűzött indokolás nem tanúskodik e tekintetben a korábbi szabályozás megváltoztatásának szándékáról. Ilyen szándék vagy értelmezés sem a koncepció, sem az Alaptörvény vitájában nem merült fel, sem a plenáris ülésen, sem bizottsági szinten. A jogirodalomban, vagy az Alaptörvényt övező parlamenten kívüli vitákban, de az Alaptörvény ellen megfogalmazódott támadások során sem merült fel a formális követelmény felpuhításának, vagy vagylagossá tételének vádja. Mindaddig jogász körökben az érintett szabályozással kapcsolatosan egységes az a nézet, hogy az új Alaptörvény tartalmi értelemben lényegében a korábbi szabályozást vette át, kifejezetten beépítve az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerinti értelmezést. A Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez ide vonatkozóan az alábbi rövid megállapítást teszi: „Az alapjogokra vonatkozó szabályokat és azok korlátozását szintén törvény állapíthatja meg.” (Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, CompLex Jogtár)
- [85] Mindebből álláspontom szerint az a következtetés vonható le, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabályozása tartalmi azonosságot mutat. Ebből következően az eddigi, párhuzamos indokolásomban I. alatt részletezett dogmatikát is változatlanul érvényesnek tekinthetjük.
- [86] Nem jelent változást az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt un. valódi alkotmányjogi panasz intézményesítése sem. Az, hogy ennek következtében a bírói döntések alkotmányossága az Alkotmánybíróság által

felülvizsgálhatóvá vált, nem jelenti azt, hogy a bíróságoknak eddig nem volt, de ezután lehetőségük lenne a törvényi korlátozásoktól függetlenül az ott megengedett eseteket meghaladóan, egyedi döntésekkel alapvető jogokat korlátozni; vagyis a két dolog, jelesül az alapvető jogok korlátozásának szabályozása és a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése független egymástól.

- [87] III. Lehet, hogy csak szemantikai problémáról van szó?
- [88] Párhuzamos indokolásom elején annak lehetőségére utaltam, hogy az említett kérdés gyakorlatilag csupán szemantikai természetű.
- [89] A bíróságok ugyanis a törvény alkalmazása során (így az alapvető jogokat korlátozó törvények alkalmazásakor) mérlegelik, hogy fennállnak-e a törvényben foglalt korlátozási okok. Ezek sokszor szükségképpen úgy kerültek megfogalmazásra, hogy e szabályok egyedi esetekkel történő összevetésekor a korlátozások alkalmazása jogalkalmazói, végső fokon bírói mérlegelést kíván. Az, hogy például egy konkrét demonstráció súlyosan zavarja-e a bíróságok tevékenységét, az eset összes körülményének mérlegelésével dönthető el. Ez a mérlegelés nem a szükségességi-arányossági teszten alapul, mert azt elvégezte a törvényalkotó, amikor eldöntötte, hogy az igazságszolgáltatás védelme okából normatíve (a törvényben megfogalmazottak szerint) korlátozza a gyülekezési jogot (vagy elvégzi az Alkotmánybíróság, ha a törvénynek ezt a rendelkezését megtámadják). A bíróság a törvényt fogja alkalmazni és azt fogja eldönteni, hogy a normatíve meghatározott és ellenkező alkotmánybírói döntésig alkotmányosnak tekinthető korlátozást megalapozó helyzet (a bíróság működésének súlyos zavarása) a konkrét esetben megállapítható-e. Ez a bírói tevékenység nem a szükségességi-arányossági teszten alapul *sui generis* alapjogkorlátozás, hanem a törvény rendelkezéseit érvényesítő jogalkalmazás.
- [90] Az arányosság, az arányosítás fogalma egyes jogágak szakmai terminológiájának kifejezett része. Az ilyen értelemben használt fogalom azonban álláspontom szerint nem azonos az alapjog-korlátozásra vonatkoztatott, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, alkotmányjogi értelemben vett szükségességi-arányossági tesztnek fogalmával. Amikor a törvényalkotó például meghatározta azon bűncselekményeket, melyeket szabadságvesztéssel rendelt büntetni, elvégezte a szükségességi-arányossági tesztet a szabadsághoz való alapjog korlátozásáról szóló döntése során. A büntetési tételek alsó és felső határát is megállapította, lehetővé tette a büntetés felfüggesztését, enyhítő lehetőségeket teremtett a büntetés alsó tételével szemben, stb. Ha egy bűncselekményre olyan súlyú szabadságvesztés kiszabását rendelné, amely a szükségességi-arányossági tesztet sérti (abszurd példaként, könnyű testi

sértés esetén tíz évet meghaladó szabadságvesztés alkalmazását tenné lehetővé) az a törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenesnek minősülne. Ha azonban a bíróság az alkotmányos követelményeknek megfelelő büntetési tételen belül eltúlzottan – „aránytalanul” – súlyos szabadságvesztés büntetést szab ki, amelyet a másodfokú bíróság – az elkövetett cselekményhez arányosítva azt – jelentős mértékben enyhít, nem mondható az elsőfokú ítéletre, hogy az alaptörvény-ellenes lett volna. Más ugyanis a büntető eljárásokban a cselekmény és a körülmények mérlegelésével megállapítandó arányosság fogalma, és az erre irányuló arányosítás elvégzése, ami itt szakjogi, büntetőjogi fogalmat (tevékenységet) jelent, és más az alkotmányos értelemben vett normatív alapjog-korlátozásra vonatkozatható fogalom. Álláspontom szerint a szükségességi-arányossági teszt fogalma csak ez utóbbihoz kapcsolható.

[91] Kétségtelen, hogy a törvény alapjogot korlátozó rendelkezésének egyedi esetekre történő alkalmazásával a jogalkalmazó az alapjogot a konkrét egyedi ügyben maga korlátozza, ez azonban nem járhat együtt a szükségességi-arányossági teszt végzésével. Azt, mint fentebb érintettem, a törvényalkotó végezte el, és ennek a jogalkalmazó általi megismétlésére sem szükség, sem lehetőség nincs, hacsak nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése *b)* pontja szerinti bírói kezdeményezésre vonatkozó elhatározás kialakítása céljából. Pusztán a gondolatkísérlet kedvéért: ha a jogalkalmazó érdemi döntése hozatala érdekében ilyen tesztet végezne és az a törvény korlátozó rendelkezésével azonos eredményre vezetne, akkor a teszt elvégzése fölösleges volna, eltérő eredmény esetén pedig arra érdemi döntés a jogalkalmazás törvénynek való alávetettsége folytán nem lenne alapítható.

[92] Véleményem szerint ha a szükségességi-arányossági teszt fogalmát fenntartjuk az alapjogok normatív korlátozása alkotmányos mércéjeként használható fogalomként, és a bíróság mérlegelő – akár szakjogági értelemben vett arányosságot kereső – jogalkalmazó tevékenységét illetően fogalomhasználatunk világossá teszi, hogy az utóbbi esetben nem alkotmányjogi tesztről van szó, alapjog korlátozással kapcsolatos döntéseink elvi alapját világosabbá tehetjük és kizárhatjuk az olyan esetleges félreértelmezéseket, mely az alapjogkorlátozás jogállamisággal össze nem egyeztethető (*praeter* vagy *contra legem*) lehetősége elől nem zárja el egyértelműen az utat.

Budapest, 2015. október 12.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [93] Egyetértek azzal, hogy az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzését, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/27040-4/2014. ált. számú közigazgatási határozatát megsemmisítette. Ennek valódi okát – az Alkotmánybíróság határozatából következően – a békés gyülekezéshez való jog aránytalan korlátozásában látom. Erre ugyan a többségi határozat is következtetni enged, de formálisan mégsem ezt jelöli meg a megsemmisítés jogcímeeként.
- [94] A jelen ügyben a vizsgálat tárgya elsődlegesen az volt, hogy a Kúria épülete elé tervezett rendezvénynek a vitatott módon történő megtiltása miatt megállapítható-e a békés gyülekezéshez való jog sérelme.
- [95] E vizsgálatát az Alkotmánybíróság az alapjogok korlátozásának Alaptörvényben rögzített mércéjéből kiindulva folytatta le. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére hivatkozott, amelynek értelmében: „[a]lapvető 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.”
- [96] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a Gytv.-nek az alapügyben alkalmazott 8. § (1) bekezdésére. E rendelkezés szerint a rendőrség a bejelentéshez kötött „rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja”, ha a „rendezvény megtartása a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné”. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság hivatkozott arra a korábbi megállapítására, hogy e „korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban [...] ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése [...]. [75/2008. (V. 29.) AB határozat ABH 2008, 651, 658.]” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]}. Az Alkotmánybíróság így voltaképpen elismerte azt, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt ok szükségessé teheti a rendezvény megtiltását, s ezáltal a békés gyülekezéshez való jog korlátozását. Ezt jelen határozatában az Alkotmánybíróság a következőképpen fogalmazta meg: „A gyülekezés helyére nézve a jelen határozatban vizsgált tilalmi ok tekintetében az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy fennállhat a tilalmi ok alkalmazásának szükségessége az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből adódóan.”
- [97] Ezt követően tért rá az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságának vizsgálatára, a következő módon: „Az arányosság vonatkozásában – összhangban a Velencei Bizottság álláspontjával [CDL(2012)014rev2 20–21., 23. o.] –

az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a »bírószágok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése« törvényi korlátozó feltétel tekintetében »a súlyossági mérce«, az alapjogi korlátozást szűkítő kategóriaként került be a Gytv. szabályozásába.” Tehát az Alkotmánybíróság szerint az ún. „súlyossági mérce” alkalmazásával ítéltető meg az, hogy az elérni kívánt céllal arányosan került-e sor az alapügyben az alapjogot érintő korlátozásra (a rendezvény megtiltására). Az Alkotmánybíróság éppen ezért megkövetelte, hogy „a »súlyossági mérce« alkalmazását tehát külön indokolni szükséges”, hiszen ilyen indokolás nélkül nem igazolná semmi az alapjog-korlátozás arányosságát, s így önmagában már emiatt aránytalannak kellene tekinteni az alapjog-korlátozást.

- [98] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által megállapított tényállás alapján konstataálta, hogy „az indítványozó a Kúria közelében kívánt élni gyülekezési jogával, miközben a Kúria épületében a devizahitelek megítélésével kapcsolatos jogegységi eljárás volt folyamatban.” „A rendőrség megkereste a Kúriát annak közlése végett, hogy a bejelentett gyülekezés súlyosan zavarná-e a bíróság működését, és az igenlő válasz alapján a gyülekezést megtiltotta. A vizsgált ügyben a rendőrség alapvetően a Kúria elnökhelyettesének az állásfoglalására támaszkodott a döntése meghozatala során és arra a megállapításra jutott, hogy »a bíróságok működésének súlyos veszélyeztetését békés célú rendezvény is megvalósíthatja.«” Az Alkotmánybíróság megállapította végül, hogy a bíróság is csak „ezt a bizonyítékot mérlegelve utasította el a panaszos felülvizsgálati kérelmét.”
- [99] Határozatában az Alkotmánybíróság leszögezte: „A bíróságok működésének »súlyos megzavarása« megítélése tekintetében a rendőrségnek gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálnia a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait, és a zavarás súlyossága körében a gyülekezéshez való alapjog alkotmányos védelmi körének sérelme nélkül csak akkor lehet elégséges pusztán a gyülekezés címzettjének állásfoglalására alapozni a tiltó határozatot, ha a bíróságok működésének az adott gyülekezés általi súlyos megzavarásának konkrét veszélye minden kétséget kizáróan, önmagában az állásfoglalásból megállapítható, és az ezzel összefüggő, az adott konkrét tényállásra vonatkozó mérlegelést a tiltó határozat indokolása megfelelő részletességgel tartalmazza.”
- [100] Összegezve a fentieket: az Alkotmánybíróság szerint az alapjog-korlátozás arányossága az ún. „súlyossági mérce” alkalmazásával ítéltető meg. Ehhez indokolási kötelezettség kapcsolódik, pont azért, mert az indokolás

igazolja a bíróságok zavartalan működését érintő veszélyeztetés súlyosságát, s ennél fogva a rendezvény megtiltásával előidézett alapjog-korlátozás arányosságát. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a tiltó határozat nem igazolta, hogy a bíróságok zavartalan működésének a betiltott gyülekezés által történő súlyos veszélyeztetése minden kétséget kizáróan megállapítható lett volna.

- [101] Mindezek egyenes következményeként az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt, hogy a rendezvény ilyen módon történő megtiltása aránytalanul korlátozta a békés gyülekezéshez való jogot. Az Alkotmánybíróság azonban, bár az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján ezt kellett volna tennie, nem emiatt állapította meg az alapjog sérelmét, s nem emiatt semmisítette meg a rendezvény megtiltó döntéseket.
- [102] Az Alkotmánybíróság ehelyett áttért a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) 4. § (5) bekezdésének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság a BMr.-nek ezt a rendőrség tájékoztatási kötelezettségéről szóló szabályát értelmezte úgy, hogy annak alapján a rendőrség a rendezvény megtiltása előtt köteles „egyeztetési eljárást” lefolytatni. Majd miután az Alkotmánybíróság a BMr.-ből kiindulva ezt az „alapjogot védő, garanciális jellegű” követelménnyé emelte, ennek elmulasztására hivatkozva állapította meg az alapjog sérelmét.
- [103] Nem vitatom, hogy a BMr. felhívott rendelkezése kötelezi a rendőrséget, s ennek alapján a rendőrség köteles egy rendezvény megtiltása előtt nagyon körültekintően eljárni, hogy eljárása ne a bejelentett rendezvény indokolatlan megtiltását tartalmazó döntéssel záruljon. A rendezvény indokolatlan megtiltásával már ugyanis a rendőrség valóban alaptörvény-ellenesen korlátozná, s így megsértené a békés gyülekezéshez való jogot. A megsemmisített bírói döntés alaptörvény-ellenessége azonban az Alaptörvény által alapjogként biztosított békés gyülekezéshez való jog sérelmére hivatkozással pusztán egy miniszteri rendeletből levezetett és a rendőrségi eljárás lefolytatásának módjával kapcsolatos követelmény negligálása miatt nem állapítható meg. Már csak azért sem, mert ha ez a BMr.-ből levezetett követelmény az alapjog védelme szempontjából valóban garanciális jelentőségű, akkor ennek az adott jogszabályi (rendeleti) szinten történő szabályozása – pont az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése nyomán – eleve alapjog-sértő lenne, s ezért nem is képezhetné alkotmányosan alapját az alaptörvény-ellenesség jelen határozat szerinti megállapításának.

- [104] Meggyőződésem, hogy az alapjog sérelmét – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében – csak az alapjog szükségtelen, illetve aránytalan korlátozása miatt lehetett volna megállapítani.

Budapest, 2015. október 12.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

- [105] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2015. október 12.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [106] Egyetértek a többségi határozattal, így a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpt.45.810/2014/2. sorszámú végzése, valamint az azzal elbírált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/27040-4/2014. ált. számon hozott közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével. Támogatásom oka az, hogy a gyülekezés az Alaptörvényben biztosított alapjog, amelynek tényleges gyakorlását mindaddig elő kell mozdítani, amíg erre az Alaptörvény és a jogszabályok keretei között lehetőség van. A rendőrség tehát akkor jár el helyesen, ha az egyeztetést lefolytatva megkísérli lehetővé tenni a rendezvény szervezője számára, hogy eredeti terveit megváltoztatva a rendezvény megtartható legyen. A konkrét esetben ezt az egyeztetést nem folytatták le, és nincs alapos ok azt feltételezni, hogy az egyeztetés bizonyosan sikertelen lett volna, ezért – de csak ezért – a döntések valóban alaptörvény-ellenesek voltak.
- [107] Álláspontom szerint azonban a határozat indokolása rámutathatott volna arra, hogy a bíróságok épületei közelében a rendezvények megtartása az átlagosnál nagyobb, a bíróságok működésével kapcsolatos gyülekezések pedig egészen kivételes figyelmet érdemelnek.
- [108] A Gytv. 8. § (1) bekezdése lehetővé teszi a rendezvény megtiltását a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése esetén. Aprólékos értelmezésre szorul, hogy mit jelent a „zavartalan működés” és a „súlyos veszélyeztetés”.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság feladata elsősorban az Alaptörvény bíróságokra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésével meghatározni azokat a szempontokat, amelyeket a hatóságoknak figyelembe kellett volna, illetve a jövőben figyelembe kell venniük.

- [109] A vizsgált ügyben a hatóság és a bíróság egyaránt helyesen ismerte fel, hogy a bíróságok zavartalan működése súlyos veszélyeztetése fennállásának megítélése során figyelembe kell venni – mégpedig szinte kizárólagos körülményként – az egyik érintett bíróság egyik vezetőjének állásfoglalását. Ezen túlmenően a konkrét ügyben tekintettel kellett lenni arra, hogy a rendezvény nem csupán a Kúriát, hanem a vele egy épületben működő Fővárosi Ítéletábrát, valamint a szemközti épületben működő Pesti Központi Kerületi Bíróságot és a közeli Fővárosi Törvényszéket is zavarná. A konkrét ügy körülményeinek értékelése két vonatkozásban általánosítható is.
- [110] Egyfelől nem hagyható figyelmen kívül, hogy a bejelentett tüntetés célja a nyomásgyakorlás volt a bíróságokra, amely alkotmányjogi szempontból semmilyen körülmények között nem lehet elfogadható. Szemben a politikai hatalomgyakorló intézményekkel a bíróságok esetén a függetlenség és pártatlanság az Alaptörvényből eredő követelmény. Az Országgyűlés, a Kormány, a kormányzati és önkormányzati intézmények a demokratikus hatalomgyakorlás meghatározó szereplői. Ilyenként egyfelől a nemzeti szuverenitás gyakorlása eredményeként nyerik el megbízatásukat, másfelől tevékenységük befolyásolása – esetenként népszavazás, máskor nemzeti konzultáció, végső soron a kritika, a vélemény egyéni vagy közösségi kifejezése útján – az alkotmányosság alapkövetelménye. A bíróságok esetében viszont a nyomásgyakorlás alkotmányos keretek között nem képzelhető el. Különösen igaz ez, ha egy rendezvény nem is rejti el, hogy valamely bíróság által tárgyalt ügy eldöntését kívánja befolyásolni.
- [111] Másfelől arra kell figyelemmel lenni, hogy a bíróságok pártatlansága és függetlensége nem valamiféle privilégium, hanem – az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésének megfogalmazása szerint – a bíróságok előtt eljáró feleket megillető alapjog. A gyülekezések távoltartása a bíróságoktól ezért nem egyszerűen az intézmények, illetve a bírák mint állami hatalomgyakorlók nyugalmát hivatott biztosítani. Éppen ellenkezőleg: a bírói utat igénybe vevő feleket védi, akik számára csak ilyen módon biztosított a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való alapjog érvényesülése. A tárgyalótermekben nem csupán ügyek, hanem sorsok dőlnek el, így a felek elvárhatják, hogy nyugodt körülmények között folyjék ügyükben a tárgyalás.

[112] Álláspontom szerint ezért bíróságok környezetében tárgyalási időben csak egészen szűk feltételek mellett, kifejezetten kis létszámú, csendes gyülekezés tartható, az ezeket nem teljesítő gyülekezéseket meg kell tiltani. Ez nyilván korlátozza a gyülekezéshez való alapjog gyakorlását, de nem önkényesen, hanem a bíróságok előtt eljáró felek másként nem biztosítható tisztességes bírósági tárgyaláshoz való alapjogának biztosítása érdekében.

[113] Budapest, 2015. október 12.

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

[114] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2015. október 12.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[115] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával az alábbiakban kifejtett indokok miatt.

[116] 1. A gyülekezéshez való jog a demokratikus akaratképzésben való részvétel fontos garanciája. Jelentőségét növeli, hogy azok számára is biztosítja a nyilvános véleménynyilvánítást, akik annak egyéb lehetőségeihez nem férnek hozzá. Szükségesnek tartom ezért kiemelni, hogy egyetértek a határozattal abban a részében, amely a gyülekezéshez való jognak – az Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlatából is következő – megkülönböztetett szerepét hangsúlyozza.

[117] A gyülekezéshez való jog azonban e kiemelt jelentősége mellett sem korlátozhatatlan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, 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 másik 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. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg”. A jogalkalmazót azonban kizárólag a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül kötelezi az alapjog-korlátozás tesztje {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}.

[118] Az adott ügyben a fenti szempontokhoz mérten ezért azt kellett megítélnie az Alkotmánybíróságnak, hogy a rendőrség a rendezvény tiltását kimondó határozatával, illetve a bíróság a határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elutasításával figyelemmel volt-e, illetve – az alapul fekvő jogszabályok engedte értelmezési mozgástér keretein belül – figyelemmel lehetett-e a fenti alkotmányossági követelményekre.

[119] 2. A többségi álláspont szerint a bíróságnak az egyeztetési eljárás alkotmányos céljával összefüggésben kialakított álláspontja téves értelmezésen alapul, és részben ez a téves jogértelmezés döntésének alaptörvény-ellenességét alapozza meg. Emellett a bíróság a rendőrség tiltó határozatának a felülvizsgálata során az egyeztetési eljárás elmaradásának nem tulajdonított jelentőséget, és ennek megfelelően azt nem is vizsgálta, „mivel nem ismerte fel az egyeztetési eljárásnak az alapjog gyakorlására kiható garanciális jellegét”.

[120] A határozat indokolásának ezekkel a megállapításaival nem értek egyet. A bíróság döntése az egyeztetési eljárással összefüggésben azon az állásponton alapul, hogy sem a Gytv., sem a BMr. nem tartalmaz arra vonatkozó „kötelező jogszabályi előírást”, hogy a rendőrségnek egyeztetési eljárást kell lefolytatnia. A bíróság álláspontja szerint nem olvasható ki a BMr. 4. § (5) bekezdéséből, hogy az egyeztetés „lehetőséget biztosít a kérelmezőnek arra, hogy ő is kifejtse a rendezvénynek a bejelentés szerinti helyen, időben és módon való megtartása mellett szóló indokait”. A bíróság rámutatott arra is, hogy „az egyeztetésnek továbbá semmilyen körülmények között nem az a célja, hogy a bejelentő meggyőzze a rendőrséget, hogy valamely tiltási

ok a rendőrség álláspontjával szemben mégsem áll fenn”. A BMr. hivatkozott rendelkezése kizárólag annyit tartalmaz, hogy a közrendvédelmi szerv „[a]z esetleges megtiltást megalapozó körülményre hívja fel a szervező figyelmét és tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával elhárítható”.

- [121] Álláspontom szerint a bíróság által kifejtettek a hatályos szabályozást tükrözik vissza. A BMr. hivatkozott rendelkezése értelmében ugyanis a közrendvédelmi szervnek valóban csak akkor kell felhívnia a szervező figyelmét az esetleges megtiltást megalapozó körülményekre, ha a tiltás a hely és az időpont megváltoztatásával elhárítható. Emögött pedig az a jogalkotói szándék húzódik meg, amely szerint a tiltás nem általában a gyülekezési jog gyakorlása, illetve a tervezett rendezvény megtartása elé állít korlátot, hanem „kifejezetten csak arra irányul, hogy a rendezvényt ne ott, vagy ne akkor tartsák meg”. Az adott rendezvény ugyanakkor nem a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben megtartható. (Gytv. 8. §-ához fűzött indokolás)
- [122] Az adott esetben ugyanakkor az indítványozó kizárta annak lehetőségét, hogy a rendezvény nem a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben megtartható legyen. A bíróság kifejezetten hangsúlyozta végzésében, hogy maga az indítványozó adta elő: „a tárgyi rendezvénynek mind a helyszíne, mind annak időpontja rendkívül jelentőséggel bír, »e rendezvény a máshol és/vagy máskor történő megtartással gyakorlatilag értelmét vesztené.«” A bíróság álláspontja szerint ezért értelmezhetetlen volt az indítványozónak az egyeztetés hiánya körében kifejtett hivatkozása, „hiszen az egyeztetés célja a BM rendelet szerint éppen az, hogy felhívja a szervező figyelmét az esetleges megtiltást megalapozó körülményre, és tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával” elhárítható.
- [123] Az előbbieken kifejtettek miatt álláspontom szerint nem tehető az a megállapítás, hogy a bíróság nem vette figyelembe az egyeztetési eljárás alapjogot védő, garanciális jellegét. A bíróság ugyanis a hatályos szabályozás keretein belül – az indítványozó által előadottakra is figyelemmel – indokát adta annak, hogy miért nem látott lehetőséget az egyeztetési eljárás lefolytatására.
- [124] Az adott ügyben ezért álláspontom szerint nem a jogalkalmazó szervek döntésének alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítani, hanem az alkalmazott jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát kellett volna vizsgálni (Abtv. 28. §). Ennek keretében azt, hogy a BM rendeletnek a közrendvédelmi szerv döntési jogkörére vonatkozó szabályozása megfelelően biztosítja-e

a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának alkotmányos garanciáit. Vizsgálni kellett volna továbbá, hogy a rendőrség – a hatályos szabályozás alapján – milyen szempontrendszer alapján tudja megítélni, hogy adott rendezvény megtartása az érintett bíróság működésének „súlyos megzavarását” eredményezi-e.

- [125] 3. Az eljáró bíróság álláspontja szerint a rendőrség akkor járt volna el jogszabálysértő módon, ha a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon túl, egyéb szempontokat is vizsgálat tárgyává tesz. Ebből következően a rendőrségnek elegendő volt a Kúria állásfoglalását beszereznie, és nem tulajdoníthatott jelentőséget annak, hogy „a rendezvény politikai véleménynyilvánítás egy olyan ügyben, amely ügyben olyan döntés, jogegységi határozat várható, ami természeténél fogva az állampolgárok széles körére vonatkozik”.
- [126] Véleményem szerint a bíróságnak ez az álláspontja is szükségképpen következik a hatályos szabályozásból, egyúttal azonban rávilágít az alapul fekvő szabályozás hiányára. A hatályos szabályozás keretében ugyanis a rendőrség és a bíróság vizsgálódási lehetősége több okból korlátozott.
- [127] Ez részben következik abból, hogy a gyülekezéshez való jog gyakorlásával összefüggő hatósági eljárás minél hamarabbi ügyintézését kíván meg. Ez az oka annak, hogy a törvény a rendőrség részére rendkívül rövid határidőt állapít meg arra az esetre, ha a rendezvény megtartását tiltó határozatot hoz. E határozat felülvizsgálatára pedig egy olyan bírósági nemperes eljárást ír elő, amelyben a bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, népi ülnökök közreműködésével határoz. Emellett a bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak, mert ennek biztosítása esetén a bíróság határozata ellen mind a szervező, mind a rendőrség fellebbezhetne, „ami a végső, a jogerős döntés meghozatalát jelentősen késleltethetné” (a Gytv. 8. §-ához fűzött indokolás).
- [128] Másrésztől, az alapul fekvő szabályozás nem határozza meg egyértelműen a tiltást megalapozó feltételek pontos tartalmát. Nem egyértelmű, hogy mikor állapítható meg az, hogy a rendezvény valóban a bíróság működésének „súlyos megzavarását” eredményezi. Ebből pedig szükségszerűen következik, hogy a rendőrség kizárólag annak a bíróságnak az állásfoglalására alapozhatja a döntését, amelynek a működését a rendezvény befolyásolni kívánja. A rendőrség nehezen tudja vizsgálni, hogy egy rendezvény mennyiben irányul a közügyek vitatására. Ennek keretében azt, hogy a bíróság egyedi ügyben jár el, vagy normatív döntést hoz, illetve hogy ezeknek milyen társadalmi kihatása van. A gyülekezéshez való jog korlátozása

szükségességének és arányosságának megítéléséhez ezért a törvényi szabályozásnak egyértelműbben kellene meghatároznia azokat a mérlegelési szempontokat, amelyek révén a rendőrség „felül tudja bírálni” a megkeresett szerv állásfoglalását. Álláspontom szerint nem segíti hatékonyan a jogalkalmazást az Alkotmánybíróságnak az az útmutatása, miszerint „[a] bíróságok működésének »súlyos megzavarása« megítélése tekintetében a rendőrségnek gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálnia a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait, és a zavarás súlyossága körében a gyülekezéshez való alapjog alkotmányos védelmi körének sérelme nélkül csak akkor lehet elégséges pusztán a gyülekezés címzettjének állásfoglalására alapozni a tiltó határozatot, ha a bíróságok működésének az adott gyülekezés általi súlyos megzavarásának konkrét veszélye minden kétséget kizáróan, önmagában az állásfoglalásból megállapítható, és az ezzel összefüggő, az adott konkrét tényállásra vonatkozó mérlegelést a tiltó határozat indokolása megfelelő részletességgel tartalmazza.”

[129] A jogalkotónak konkrétan kellene meghatároznia, hogy a rendőrségnek a „tájékoztatási eljárásban” mely szerveket kell megkeresnie, és döntésének meghozatalkor pontosan milyen szempontrendszerre kell tekintettel lennie. Az adott ügy tényállása mellett például nem hagyható figyelmen kívül, hogy a rendőrségnek értékelnie kellene – erre vonatkozó törvényi szabályozás esetén – azt is, hogy a Kúria nem egyedi ügyben járt el, hanem a társadalom széles rétegét érintő jogegységi határozatot hozott, ezért a rendezvény szükségképpen közügyek megvitatására irányult. A bíróság azonban, álláspontom szerint mégis helyes értelmezés útján mutatott rá, hogy a hatályos szabályozás szerint ezek olyan körülményei egy rendezvény megtartásának, amelyet sem a rendőrség, sem a bíróság nem értékelhet, különösen akkor, ha a rendőrség az érintett bíróság nyilatkozatát a jogszabályi előírásoknak megfelelően beszerezte.

[130] 4. A fentiek alapján véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alkalmazásával – hivatalból – jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania, és fel kellett volna hívnia a jogalkotót feladatának teljesítésére. Ennek keretében a jogalkotónak törvényi szabályozás útján [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] pontosan meg kellene határoznia az egyeztetési eljárás folyamatát, a közrendvédelmi szerv döntési jogkörének kereteit, és biztosítania kellene az érdemi egyeztetés lehetőségét arra az esetre is, ha a felmerült tilalmi ok fennállta

önmagában a rendezvény helyének vagy időpontjának megváltoztatásával nem küszöbölhető ki.

Budapest, 2015. október 12.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

[131] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. október 12.

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[132] Nem támogatom az indítvánnyal támadott bírói döntés megsemmisítését, álláspontom szerint az indítvány elutasításának lett volna helye. Megítélésem szerint a többségi határozat tévesen értékelte az itt felmerült gyülekezést politikai jellegű akaratnyilvánításként. Ugyanis ténylegesen ebben az esetben nem a politikai gyülekezési jog kérdése merült fel, hanem egy magánjogi tömeges perlés egyik perbeli résztvevői oldalának nyomásgyakorlása a kedvező bírói ítélet meghozatala érdekében a szembenálló magánfelek – a hitelező bankok – álláspontjával. Így e distinkció (*distinguishing*) alapján azok a korábbi Abh.-k, melyek a politikai akaratképzésre vonatkozó gyülekezésekkel kapcsolatban jöttek létre, itt eleve elesnek, mert hamis irányba viszik az Alkotmánybíróság érvelését és szituáció-definiálását. Vagyis alapjaiban hibásnak találom a többségi határozat érvelési irányvonalát, és megítélésem szerint a kedvező bírói ítélet meghozatal iránti tömeges tüntetéseket általában is ki kell rekeszteni a politikai gyülekezés kategóriájából. Így mindazokat a régi Abh.-idézeteket, melyek azokra vonatoznak, itt mellőzni kell.

[133] A konkrét ügy azonban módot adott arra is, hogy a ténylegesen politikai gyülekezésnek számító tömeges fellépéseket a bírósági tárgyalások idején, a meghozandó ítéletek befolyásolása érdekében az alaptörvényi rendelkezések szempontjából elemezzük. Ebből a szempontból sem értek egyet a többségi határozat elemzésével és értékelésével, és megítélésem szerint az Alaptörvény 26. cikkének (1) bekezdése a bírói ítélezés függetlenségének és befolyásmentességének

előírásával parancsoló követelménnyé tette az alkotmánybírói testület számára a tömeges tüntetések bírósági épület előtti tartásának korlátozását a bírói tárgyalás ideje alatt. Mivel e korlátozást a gyülekezési törvény 8. § (1) bekezdése általános megfogalmazása nyitva hagyja, én szükségesnek tartottam volna a konkrét ügy által felvetett tüntetési szituáció vonatkozásában egy alkotmányos követelmény megfogalmazását a következő tartalommal: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, a Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény a Gytv. 8. § (1) bekezdésének alkalmazásakor, hogy a bíróság zavartalan működése biztosítása érdekében tilos a bírósági tárgyalás ideje alatt a bírósági épületben és környékén a tüntetés.” Ez volt az ügy által felvetett alaptörvényi dilemma, és megítélésem szerint szűken erre szabva kellett volna válaszolnunk, szemben a többségi határozat fejtegetéseivel, amely a teljes gyülekezési jog, sőt ennek véleménynyilvánítási szabadsággal való összefüggésrendszerét is tárgyalta az ügy kapcsán. Miközben ténylegesen a jelen esetben egyáltalán nem politikai gyülekezéstről volt szó.

[134] Összegezve álláspontomat, tehát nem lett volna szabad megsemmisíteni a támadott bírói döntést, és az elutasítás mellett az ügy által felvetett kérdésre válaszolva a fenti alkotmányos követelményt kellett volna megfogalmazni a bírói ítélezés befolyásmentessége érdekében.

Budapest, 2015. október 12.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1514/2014.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 152. számában.

