

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3106/2015. (VI. 9.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

**Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.531/2014/2. valamint 20.Kpk.46.621/2014/4. számú végzései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.**

### Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.531/2014/2. (a továbbiakban: Végzés1.) valamint 20.Kpk.46.621/2014/4. (a továbbiakban: Végzés2.) számú végzései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó 2014. április 14-én bejelentést tett egy 2015. február 14-én, a Becsület Napja alkalmából, a Kapisztrán téren tartandó rendezvénnyel kapcsolatosan, amelyet a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § c) pontjára hivatkozással érdemi vizsgálat nélkül elutasított. A panaszos a Végzés1 bírósági felülvizsgálatát kérte, azonban kérelmét a bíróság elutasította annak hangsúlyozása mellett, hogy „az érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés nem korlátozza a gyülekezési jog gyakorlását, hiszen nem megtiltja vagy feltételekhez köti azt, hanem csak azt állapítja meg, hogy a bejelentett rendezvényre vonatkozóan még nem vizsgálható valamennyi jelentős körülmény. A kérelmező ismételt bejelentéssel élhet ugyanazon rendezvényre olyan ésszerű időn belül, amikor már ismertté vagy legalábbis feltárhatóvá váltak a Gytv. szerint vizsgálandó körülmények.”
- [3] Ezt követően az indítványozó 2014. december 7-én ismételt bejelentéssel élt a február 11-én délután kb. 200-300 fő részvételével tervezett rendezvénye tekintetében. A rendőrség ez alkalommal tiltó határozatot hozott a gyülekezési

jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. § (3) bekezdésére, az Alaptörvény IX. cikkére, valamint a Párizsi Békeszerződésre hivatkozással. A rendőrség a bejelentő szélsőjobboldali kötődéseire, a szélsőjobboldali eszmék terjesztésének a valószínűségére hivatkozott, továbbá arra, hogy a rendezvény megtartása esetén „súlyos fokban sérülhet” a közrend, ami „kiemelkedő társadalmi érdek”. E mellett a rendőrség azzal is érvelt, hogy „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el”. Ezzel összefüggésben a rendőrségi határozat indokolása utalt arra, hogy két korábbi bírósági végzés „a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt tiltó okokat kibővítette”.

- [4] A panaszos kérte a rendőrség tiltó határozatának a bírósági felülvizsgálat, amelyet a bíróság a Végzés2.-ben elutasított, helyben hagyta a tiltó határozatot. A bíróság elfogadta a rendőrségnek „a kérelmezővel kapcsolatos megállapításait, amelyet kiegészített a bíróság rendelkezésére bocsátott Alkotmányvédelmi Hivatal” iratanyagával. Megállapította, hogy „fennáll a veszélye” a náci eszmék terjesztésének, amely „a második világháború érintett áldozatainak emlékét megsértve a jelenleg is élő hozzátartozók személyhez fűződő jogait [...] sértené”, emellett „súlyos fokban sérülhet” a közrend. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Végzés1. és a Végzés2. tekintetében is, a Végzés2.-vel szemben utóbb előterjesztett alkotmányjogi panaszát indítványkiegészítésként küldte meg az Alkotmánybíróságnak.
- [5] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hosszas áttekintést nyújtott a gyülekezési jog szabályozásáról és a jogalkalmazói gyakorlatban szerinte előforduló anomáliákról. A Végzés1.-gyel összefüggésben az indítványozó kifejtette, hogy szerinte a jogbiztonság sérelmét okozza az a tény, hogy nem egységes a hatóságok jogalkalmazása a Ket. 30. § c) pontja tekintetében. Ennek alátámasztására a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45093/2014/2. számú végzésére hivatkozott, amely arra tekintettel, hogy a Gytv. nem ír elő időbeli korlátozást a rendezvények bejelentésére, a rendőrség felelősségét fogalmazza meg a tekintetben, hogy „ugyanolyan gondossággal járjon el az időben távolabbi, akár évek múlva esedékes rendezvény bejelentésének vizsgálatakor, mint az időben közelebbi bejelentések esetében.” A panaszos hivatkozott emellett az alapvető jogok biztosának AJB 6656/2009. számú jelentésére is, amely szerint a Ket. 30. § c) pontja esetében pusztán fizikai és nem pedig jogi lehetetlenségről beszélhetünk (így például ennek felelne meg egy augusztusi gyalogos felvonulás a Duna jegén). Az alapvető jogok biztosának jelentése emellett azt a jogalkalmazói következetlenséget is feltárta, hogy azonos napra bejelentett, azonos céllal és hasonló napirenddel megrendezésre kerülő rendezvények esetében csupán a

BRFK tekintette a „korai” bejelentéseket „nyilvánvalóan lehetetlen célra irányulónak”, az illetékes vidéki rendőrkapitányságok tudomásul vették azokat. Mindezek alapján az indítványozó szerint a jogalkalmazói gyakorlat szembevető eltérése sérti a jogbiztonság követelményét és a „tisztességes eljárás-hoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, amely hatását tekintve felveti a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásság közvetlen és állandó veszélyét is”. Az indítványozó szerint a kiszámíthatatlan gyakorlat kényszeríti rá a bejelentőket arra, hogy a várható elutasításokra tekintettel, jóval a rendezvény tervezett időpontja előtt jelentsék be azokat.

- [6] Az indítványozó az alapjogi biztos jelentésére építve a diszkrimináció tilalmának sérelmét is panaszolta. Meglátása szerint a Gytv. eltérő rendelkezései hiányában a „legalább 3 nappal, 2–3 hónappal, vagy éppen egy évvel korábban” rendezvényt bejelentők homogén csoportot alkotnak. Állítása szerint nincs olyan megkülönböztetést megalapozó ésszerű indok, „amely szerint a rendezvény kezdő időpontjához képest 3–4 hónapnál korábbi bejelentéseket kizárólag a BRFK illetékességi területére bejelentett rendezvények esetén utasítja el a Rendőrség”. Sérelmezi, hogy 2011-ben a 8 és fél hónappal korábban bejelentett „LMBT-menetet” a BRFK „természetesen” tudomásul vette, ami nagyságrendileg összevethető az általa 10 hónappal korábban bejelentett időtartammal. Mindezek alapján az indítványozó úgy látja, hogy a jogalkalmazók következetes alkotmányossági szempontok helyett önkényes politikai preferenciákat mérlegelnek a rendezvények tudomásulvétele és elutasítása esetében.
- [7] A Végzés2. vonatkozásában az indítványozó kifejtette, hogy alaptörvényellenesnek tekinti azt az érvelést, miszerint a korábbi bírósági döntések *contra legem* kibővítették a Gytv. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tilalmi okokat. Hivatkozott a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban foglaltakra, amely szerint „[a nemzetközi] egyezmények megfogalmazzák azokat az indokokat, amelyek alapján az államnak – az Alkotmány keretei között – lehetősége van a gyülekezési szabadság korlátozására.” Az indítványozó szerint a jogalkotó mérlegelte ezeket „az Egységokmány és az Egyezmény által lehetővé tett és az egyezmények által megkívánt kizárólagos törvényi formában történő” korlátozási okokat, amelyek közül a Gytv. 8. § (1) bekezdésébe kettőt átemelt, ugyanakkor a „közegészség vagy a közérkölc s védelme például meg sem jelenik a Gytv.-ben mint törvényes korlátozási ok”. Hasonló okból vitatja az indítványozó azt is, hogy a bejelentő személyéhez kapcsolódó különleges adatokra tiltó határozatot lehetne alapítani, amely megsérti emellett a tartalomsemlegesség elvét is.
- [8] A véleménynyilvánítás szabadságával és az emberi méltóság sérelmével összefüggésben az indítványozó, hivatkozva az Emberi Jogok Európai Bírósága és

az Alkotmánybíróság határozataira is kifejtette, hogy a vélemény mindaddig alkotmányos védelem alatt áll, amíg nem alkalmas erőszak szítására és nem tagadható meg annak az alkotmányos védelme azon az alapon, hogy sérti valakinek az érzékenységét. Utalt arra, hogy a Ptk.-ban nevesített személyiségi jogokat csak személyesen lehet érvényesíteni és a 20/1997. (III. 19.) AB határozatban foglaltak analógiájaként kifejtette: „Ha az ügyész nem korlátozhatja a sajtó-, és a véleményszabadságot fogadatlan prókátorként a csak személyesen vagy az adott közösség tagja által érvényesíthető jogok védelmében, akkor álláspontom szerint a rendőrség sem alkalmazhat ilyen előzetes cenzúrát. Annál is inkább, hogy erre semmilyen törvényi felhatalmazása nincsen, ugyanis a bejelentett rendezvény célját tartalmilag nem vizsgálhatja és véleményezheti!”

- [9] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzések sértik az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, a XV. cikkben megjelölt diszkrimináció tilalmát, a XXIV. cikk (1) bekezdésében megjelölt tisztességes eljáráshoz való jogot, a IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz való jogot, a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, valamint az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését (az állam alapjogvédelmi kötelezettségét).
- [10] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.
- [11] 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.
- [12] A Végzés1. 2014. április hó 18. napján kelt, míg az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2014. május hó 13. napján adta postára a felülvizsgálat során eljáró bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor. A Végzés2. 2014. december 15-én kelt, az ehhez kapcsolódó indítvány-kiegészítés 2015. március 15-i keltezésű, így a tanácsnak elsősorban abban a tekintetben kellett állást foglalnia, hogy a Végzés2. ellen benyújtott „indítvány-kiegészítés” önálló indítványnak minősül-e. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 27. §-a az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasz benyújtási lehetőségét biztosítja. A Végzés1.-el szemben határidőben előterjesztett panasz indítvány

kiegészítése azonban nem terjedhet ki egy másik, az eredeti panasszal nem támadott végzés megtámadására. Emiatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó 2015. március 15-én kelt „indítvány-kiegészítésnek” nevezett beadványa valójában tartalmilag új indítványnak minősül és elkésetten került előterjesztésre. A panaszosnak, amennyiben vitatja a Végzés2. alkotmányosságát, annak kézhezvételétől számított 60 napon belül kellett volna alkotmányjogi panaszt előterjesztenie. Fentiek értelmében mivel az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani, a Végzés2. tekintetében előterjesztett „indítvány-kiegészítés” mint önálló indítvány elkésettnak minősül, így azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (1) bekezdés d) pontja alapján visszautasította.

[13] A Végzés1. tekintetében az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, az I. cikk (1) bekezdése, a VIII. cikk (1) bekezdése, a IX. cikk (1) bekezdése, a XV. cikk, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése sérelmére és indokolta, hogy a kifogásolt végzés szerinte miért alaptörvény-ellenes.

[14] 3. A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során a tanács különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálja. Az indítvány befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az Abtv. 27. § 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. Az indítványozó egy közigazgatási határozattal szemben a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított felülvizsgálati eljárásban született végzés ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amely ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzés folytán nem következett be az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme.

[15] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére

alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]} – lehet alapítani. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat valamilyen, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére való hivatkozással vizsgálhatja, és az indítványozó a B) cikk (1) bekezdés vonatkozásában a jogbiztonság sérelmét állította, az Alkotmánybíróság az indítványt a B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

[16] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben megállapította, hogy bár a bíróság kifogásolt végzése lezárta a gyülekezés bejelentésével induló eljárást, ugyanakkor az abban foglalt döntés érdemben nem hatott ki a panaszos által felhívott alapjogok, így sem a VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított gyülekezéshez való jog, sem pedig a gyülekezéshez való jog tekintetében szubszidiárius jellegű IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz való joga gyakorlására. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a Végzés1. alábbi indokolási megállapítását emeli ki: „az érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés nem korlátozza a gyülekezési jog gyakorlását, hiszen nem megtiltja vagy feltételekhez köti azt, hanem csak azt állapítja meg, hogy a bejelentett rendezvényre vonatkozóan még nem vizsgálható valamennyi jelentős körülmény. A kérelmező ismételt bejelentéssel élhet ugyanazon rendezvényre olyan ésszerű időn belül, amikor már ismertté vagy legalábbis feltárhatóvá váltak a Gytv. szerint vizsgálandó körülmények.” Amint az a Végzés1. hivatkozott indokolási részéből is kiténik, az indítványozónak a vizsgált esetben lehetősége volt a gyülekezés újbóli bejelentésére, amely lehetőséggel ténylegesen élt is, emiatt az általa panaszolt alapjogi sérelmek nem következtek be. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában „[a] bírósági jogértelmezésnek, jogalkalmazásnak közvetlenül kell valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezetnie” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]}, a jelen ügy indítványozója pedig megismételhetette, és ténylegesen meg is ismételte a rendezvény bejelentését, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott Végzés1. nem érinti az indítványozó Alaptörvényben biztosított gyülekezési jogának és véleménynyilvánításhoz való jogának alkotmányos védelmi körét és az indítványt az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése, valamint a IX. cikk (1) bekezdése tekintetében az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

[17] Az indítvány tartalma alapján az is megállapítható, hogy a panaszban diszkriminatív jellegű, illetve a tisztességes eljárás jogával összefüggésben

állított alapjogsérelemi aggályok is valójában a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben merültek fel, az alkotmányjogi panasz pedig ezek tekintetében lényegében az eljáró hatóságok megállapításainak a felülbírálatára irányul. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XV. cikkel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó indítványában nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség merülne fel, így az alkotmányjogi panasz ebben a tekintetben nem felelt meg az Abtv. 29. §-ában rögzített feltételeknek.

[18] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XV. cikke tekintetében az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. június 1.

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

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Balsai István*  
alkotmánybíró helyett

*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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/951/2014.

