

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 13/2016. (VII. 18.) AB HATÁROZATA

az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Salamon László* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

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 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az elsőfokú közigazgatási döntésre kiterjedően állapítsa meg a támadott végzés által felülvizsgált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/54162-4/2014.ált. számú közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [2] Az indítványozó 2014. december 19-re statikus gyülekezést jelentett be több más helyszínen – így például: Budapest V.–VI. kerület Nyugati téri felüljáró, Budapest XIII. kerület Lehel út 70–72. szám előtt, Budapest VI. kerület Oktogon, Budapest V. kerület Erzsébet tér, Budapest II. kerület Fullánk utca 8. szám – mellett a Markó utca 25., valamint a Laura út 26. szám és Cinege út 5. szám elé 30-100 fő részvételével, illetve 20-50 autó igénybevételével, továbbá a fenti helyszínek között a Váci út – Lehel tér – Lehel út – Hősök tere – Teréz körút – Alkotmány utca – Bajcsy-Zsilinszky út – Andrássy út – Margit híd – Margit körút – Törökvérszi út – Fullánk utca – Széll Kálmán tér – Istenhegyi út – Béla király út – Kútvölgyi út – Cinege út stb. útvonalon felvonulós gyülekezés kívánt tartani. A gyülekezésekre (helyszínek előtti statikus tüntetésre és a helyszínek közötti felvonulásra) 9 és 20 óra között került volna sor. A rendezvény céljaként az indítványozó azt jelölte meg, hogy felkeresik az év során „meglátogatott helyszíneket”, felelevenítik a nyomásgyakorlás eszközeit; felhívják a figyelmet a „SeVizahiteles” (devizahiteles) kifosztás megoldásának elhúzódására, a szerintük inkább „bankmentő”, mint adósmentő törvényekre, valamint a bankok által elkövetett csalásokra, illetve a rendezvény további célja „nyomásgyakorlás a döntéshozókra annak érdekében, hogy a jogszabályok betartása előrébb való, mint az oligarchák érdeke”. A rendőrség a fent kiemelt három helyszínen tekintetében (Markó u. 25., illetve Laura út 26. és Cinege út 5.) tiltó határozatot hozott. Mindezt megelőzte a szervezőkkel folytatott, a 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdése szerinti egyeztető tárgyalás, melynek során a szervezők úgy módosították a napi rendet, hogy a fentebb kiemelt helyszínek előtt nem háromnegyed, illetve fél órát, hanem csak tíz-tíz percet

fognak tölteni, gyalogosan mennek az illető helyszínek elé, kézi hangosítást fognak használni és lemondtak a „nyomásgyakorlás” céljáról is, azt pusztán figyelemfelhívásra módosították.

- [3] A rendőrség az OBH 5593/2013-as ombudsmani jelentésben foglaltakra hivatkozva megkereste a Kúriát. A Kúria elnökhelyettesének állásfoglalása szerint a „Kúria előtt folyamatban lévő ügy” miatt a bíróság működése súlyos megzavarásának veszélyét hordozná, amennyiben a bejelentett rendezvényt megtartanák. A BRFK az egyeztetési eljárás lefolytatását követően másodszor is megkereste a Kúriát, a Kúria elnökhelyettese pedig a korábbi állásfoglalását fenntartotta. A rendőrségi határozat a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozata alapján úgy ítélte meg, hogy a demonstráció nyomásgyakorló jellegű, ezért súlyosan zavarná a bíróság működését. Erre tekintettel a BRFK a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 8. § (1) bekezdése alapján a rendezvényt megtiltó határozatot hozott.
- [4] A Cinege út 5. szám előtti gyülekezés vonatkozásában a tiltást a rendőrségi határozat a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapította („A gyülekezési jog gyakorlása [...] nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”). A rendőrség e tekintetben több indokra hivatkozott. Így például arra, hogy sértené a családi és magánélethez fűződő jogot, amennyiben a kertvárosban gyülekezés lenne tartható, hiszen a gyülekezők beláthatnak a kertekbe, a lakóknak nem áll módjukban kitérni a rendezvényen elhangzó közlések elől, ráadásul a környéken nem található a közhatalom gyakorlása szempontjából releváns állami szerv. Hivatkozott a rendőrség a „mindennapok nyugalmanak megzavarására”, és arra, hogy a gyülekezés a környéken lakó gyerekekben félelmet kelthet, az iskolából és munkából hazafelé kerülőutat kellene igénybe venniük a környék lakóinak, és arra is, hogy a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) 2014. október 30-án 30100-1325/8/2014. ált. számon személy-, és létesítménybiztonsági intézkedést rendelt el az érintett területtel kapcsolatban. Mindezek alapján a bíróság úgy ítélte meg, hogy „a magánélet sérelmének közvetlen veszélye, a szabad helyváltoztatás jogának érvényesülése, és a védett személyek biztonságának garantálása együttesen indokolja azt, hogy a gyülekezéshez való jog hátrébb szoruljon a konkuráló alapjogokkal szemben.”
- [5] A rendőrségi tiltó határozat ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amely a kérelmet elutasította. A Kúria előtti tiltakozással kapcsolatosan a bíróság megállapítása szerint a rendőrség „alapos vizsgálat tárgyává tette a kérelmezetti bejelentést” mielőtt a rendezvény megtartását megtiltó határozatot meghozta. A bíróság megállapította, hogy „[a]z kétségtelen, hogy a [rendőrség a] döntését a Kúria elnökhelyettesének tájékoztatásaira alapozta”. Majd kiemelte, „a Kúria elnökhelyettese egyértelműen megfogalmazta, miszerint a rendezvény megtartása veszélyeztetheti az ítélezés függetlenségét, tekintet nélkül a rendezvény békés vagy békétlen jellegére [...] Megjegyzendő, hogy a kérelmező a felülvizsgálati kérelméhez a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatával ellentétes, azt cáfoló bizonyítékot nem csatolt. [...] [a] kérelmezett a Kúria elnökhelyettesének konkrét ügyben beszerzett nyilatkozatát fogadta el – helyesen – a döntése alapjául, az erre alapított határozati döntését pedig a bíróság is jogszerűnek ítélte.”
- [6] A Laura út 26. szám és a Cinege út 5. szám előtti tiltakozás kapcsán a bíróság leszögezte, hogy „a gyülekezéshez való jog indokolt esetben a szükséghez képest megfelelő mértékben korlátozható.” A 75/2008. (V. 28.) AB határozat (a továbbiakban: ABh1.) a gyülekezéshez való jogot kommunikációs alapjogként nevesítette, ezért a bíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglalt, a véleménynyilvánítás szabadsága védelmében megfogalmazott tesztet vette alapul az ügy eldöntésénél. A bíróság a gyülekezés szabad helyszínének megválasztása körében hivatkozott a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh2.) megállapítottakra, amely szerint a politikai véleménynyilvánítás oldaláról nézve vannak emblemikus rendezvények, majd hozzátette: „[e] logika mentén haladva ugyanakkor megállapítható, hogy vannak olyan közterületek, ahol a gyülekezési jog gyakorlásának – a speciális körülmények okán – hátrébb kell lépnie. [...] a kérelmezőnek is fel kell mérnie, hogy egy lakóövezetbe szervezte a rendezvényét, amely elsősorban és mindenekelőtt éppen a magán- és családi élet színtere.” A bíróság megjegyezte azt is, hogy „a környék lakói általánosságban nem közszereplők, nincs fokozott tűrés kötelezettségük.” A bíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy ez egy „ismételt” rendezvény, amit a végzésében még „ismétlődőnek”, illetve „folyamatosnak” minősített. A bíróság szerint „[a] magánélet védelme, a mindennapok nyugalmanak megőrizhetősége, a lakóközösség alapjogainak, alanyi jogainak védelme indokolhatja az ismétlődő, illetve a folyamatos, esetleg életvitelszerű tartózkodással járó demonstrációk [...] korlátozását, sőt tilalmazását is.” A bíróság elismerte, hogy önmagában a joggyakorlásból származó kényelmetlenség nem ok a gyülekezéshez való jog korlátozására, „[az] ismétlődő, illetve a folyamatos, kifejezetten a lakókörnyezetben, a magánszférát kikezdő alapjog-gyakorlás azonban igen.”
- [7] A környéken lakó vagy ott iskolába járó gyerekeket megfélemlítő hatás tekintetében a bíróság szerint az indítványozónak kellett volna bizonyítania, hogy „miként védhető ki a rendőrség által a nem résztvevők jogainak

biztosítása”, illetve, hogy a tüntetésekkel való találkozás miatt lenne éppen „a gyermekek egészséges erkölcsi fejlődésének a része”, valamint a bíróság szerint az indítványozó „nem igazolta azt az állítását sem, hogy a demonstráció időpontjára az adott iskolában a tanítás már véget érne.”

- [8] A bíróság hivatkozott az ABh2.-ben foglaltakra is, „amely a bíróság számára a feltétlen érdemi vizsgálódás kötelezettségét írja elő.” A végzés a TEK intézkedésével összefüggésben azt állapította meg, hogy „a kérelmezett már a szervezőkkel folytatott egyeztetés során a kérelmező tudomására hozta, miszerint az intézkedéssel érintett terület” melyik kereszteződéstől meddig terjed. Összegzésként a bíróság arra a konklúzióra jutott, hogy „a kérelmezett által a tiltás jogalapjaként e vonatkozásban felhívott Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható a jelen esetben (az adott intézkedés szükséges és arányos), mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások jogainak, érdekeinek érvényesítését.”
- [9] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az ABh2.-ben foglaltakra, amely szerint „[a] korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az Alaptörvény által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása.” Továbbá „[a] gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed”, amelyet megerősít az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a *Sáska kontra Magyarország* (58050/08., 2012. november 8.) ügyben hozott ítélete, amely szerint „[a] gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának [...] megválasztásához való jogot is.” Az indítványozó szerint a bíróság nem tett eleget az ABh2.-ben kifejtett mérlegelési kötelezettségének, amit a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) ügyben az EJEB is számon kért a jogalkalmazón a „releváns és elégséges indokok” létének vizsgálataként.
- [10] A Kúria előtti tiltakozással összefüggésben az indítványozó sérelmezte, hogy a bíróság jogszerűnek ítélte azt, hogy a rendőrség a rendezvény címzettjének az állásfoglalása mint egyetlen körülmény alapján hozta meg tiltó határozatát, amit alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek is tartott. Az indítványozó problémásnak látja, hogy a Kúria elnökhelyettesének véleménye szerint „a rendezvény megtartása veszélyeztetheti az ítélkezés függetlenségét, tekintet nélkül a rendezvény békés vagy békétlen jellegére.” Szerinte aggályos, hogy a rendőrség és a bíróság is elfogadta ezt a jogértelmezést, ami ráadásul pusztán az absztrakt veszélyeztetésre épít, „ám e lehetőség bekövetkezésének semmilyen valószínűségét nem tartalmazza.” A súlyossági mérce és egyben a gyülekezéshez való jog teljes kiürítését eredményezi ugyanis az indítványozó szerint, „[ha] megtiltható egy olyan rendezvény, amely nem zavarja jobban a Kúria működés[é]t, mint az utcazaj vagy egy felhőszakadás zaja”. Az indítványozó szerint sem a rendőrségi tiltó határozat, sem pedig a bírósági végzés nincs alátámasztva ténybeli indokokkal, azok pusztán a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalásán alapulnak, emellett egyáltalán nem értékelik, hogy az egyeztetési eljárás során az indítványozó jelentős mértékben korlátozta a tervezett rendezvény idejét és módját. Az indítványozó szerint a súlyossági mérce kiürülése azt vonja maga után, „hogy minden olyan tüntetés, ami bíróságokkal kapcsolatos véleménynyilvánításról szól *ab ovo* alkotmányellenes.” „Vajon milyen rövid, milyen nesztelen és milyen távoli rendezvényt kellene bejelentenem ahhoz, hogy a Kúria elnökhelyettese [...] azt már ne értékelje úgy, mint ami veszélyeztetheti a bírói függetlenséget?” – tette fel a kérdést az indítványozó. Az indítványozó sérelmezte továbbá, hogy a bírósági határozatból kiolvashatóan megfordult a bizonyítási teher. Meglátása szerint a bizonyítás a rendőrséget terhelte volna, „[a] szabadságjog gyakorolhatósága ugyanis nem igényel további igazolást, a korlátozását kell megfelelően alátámasztani.” Az indítványozó idézte a 7/2014. (III. 7.) AB határozatot és hivatkozott arra, hogy a bíróságok működése közügy, így szabadon vitatható. A bíróság szerinte elmulasztott olyan nyomós indokot szolgáltatni, ami megalapozná a működés súlyos veszélyeztetését, emiatt szükségtelen az alapjog-korlátozás a jelen ügyben. Végül az indítványozó hivatkozott arra is, hogy ezen a helyszínen a rendőrség tudomásul vett több másik gyülekezést, azonban a bíróság figyelmen kívül hagyta ezeket a hasonló eseteket, mondván, hogy „mindig a konkrét ügy egyedi körülményeit kell vizsgálnia”, ezzel szemben a Laura úti és Cinege úti gyülekezés esetében tekintettel volt a szerinte hasonló rendezvények körülményeire.
- [11] A Laura úti és Cinege úti tiltakozással kapcsolatosan az indítványozó szerint a bíróság *contra legem* egy új tiltó okot fogadott el. Az indítványozó szerint a jogalkalmazók felcserélték a Gytv.-ben szabályozott tiltási és oszlátási okokat. A „mások jogai és szabadsága sérelme” ugyanis mindaddig csupán absztrakt veszély, amíg a rendezvény el nem kezdődik, „ahogy a közösség elleni uszítás (Btk. 332. §) megállapítása is minimálisan előfeltételezi azt, hogy egy megnyilvánulás ténylegesen elhangozzon”. Amíg csak egy bejelentett gyülekezés „terve” áll a hatóság rendelkezésére, addig nincs elegendő információja arról, „hogy prejudikáció nélkül megállapítsa

a jogsérelem bekövetkezésének a valószínűségét.” Még ha a bejelentésből ki is olvasható ennek valószínű bekövetkezése, mindez csupán „előrejelzés, aminek a bekövetkezése előreláthatatlanul sokféle okból hiúsulhat meg”, és igaz ez szerinte a többi oszlatási okra is. A konkrét ügyben ráadásul a mások jogainak vélelmezett sérelmét a bíróság a bejelentettől különböző rendezvényekre alapozta („folyamatos” gyülekezések), vagy éppen az indítványozón kérte számon, hogy bizonyítékokat szolgáltatson a rendőrség tényekkel alá nem támasztott állításával szemben.

- [12] Az indítványozó ezen kívül vitatta, hogy a bíróság az általa bejelentett „percekben mérhető” rendezvényt a „folyamatos”, „életvitelszerű” rendezvényekhez hasonlította, emellett vitatta a „foglyul ejtett közönség” bíróság általi értelmezését is: „A »mások jogainak sérelme« a Gytv.-ben nem az ellentétes véleménnyel való szembesülés kellemetlenségétől, hanem a megfélemlítő beszéd végighallgatására való kényszerítéstől véd.” Az indítványozó – hivatkozva más, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott végzésekre – a TEK intézkedésével összefüggésben kifejtette, hogy „a lezárással érintett terület nem veszíti el a gyülekezési törvény szerinti közterület-jellegét”, hanem csak a használata korlátozódik, ezért a rendőrségnek érdemben kell vizsgálnia a rendezvény megtarthatóságát és fontolóra kell vennie a kevésbé korlátozó eszközök alkalmazhatóságát (pl. táskák átvizsgálása a területre való beengedésnél).

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

- [14] 2. A Gytv. érintett rendelkezései:

„2. § (3) A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”

„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.”

„14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.”

„15. § E törvény alkalmazásában közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér; [...]”

III.

- [15] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.
- [16] Az indítványozó perbeli jogi képviseletét ellátó jogi képviselő a bíróság végzését 2014. december hó 19. napján vette át, míg az alkotmányjogi panaszát 2015. február hó 16. napján adta postára a felülvizsgálat során eljáró bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor.
- [17] Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörét, a vizsgálni kért bírósági végzést, és kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában részletesen indokolta e jog sérelmét.
- [18] 2. A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során az Alkotmánybíróság különösen az Abtv. 26–27. §-ai szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ok szerinti feltételeket

vizsgálja. Az indítvány befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

- [19] 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. Az indítványozó egy közigazgatási határozatot érintő – a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított – felülvizsgálati eljárásában született bírósági végzés ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amellyel szemben további jogorvoslatnak nincs helye.
- [20] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, így bármelyik kimerítése önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jelen ügy befogadását a gyülekezéshez való jog vonatkozásában mindkét Abtv. 29. §-a szerinti feltétel megalapozza.
- [21] Az alapjog gyakorlását érintő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vizsgálandó a szervező együttműködési hajlandósága, amelyet jelen esetben sem a rendőrség, sem pedig a bíróság nem értékelt. Tekintettel arra, hogy egy gyülekezés megtiltásának eseteit a Gytv. 8. § (1) bekezdése sorolja fel, az ügy felveti, hogy a rendőrségi tiltó határozat és az azt helyben hagyó felülvizsgálati eljárásban született végzés alaptörvény-ellenesen bővítette-e ki a gyülekezésekkel szemben alkalmazható előzetes tilalmi okokat.
- [22] Mindezen szempontok alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése a befogadási vizsgálat tárgyában korábban meghozott döntésével az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

- [23] Az indítvány részben megalapozott.
- [24] 1. Az Alkotmánybíróság az ABh2.-ben 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]) {Megerősítette a 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [24], a továbbiakban ABh3.}
- [25] Az ABh3.-ban az Alkotmánybíróság – utalva a korábbi határozataira is – hangsúlyozta a gyülekezési jog kiemelkedő kommunikációs funkcióját a közügyek megvitatása terén, ami a véleménynyilvánítás szabadságának speciális alapjogi megfogalmazása mellett a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formájaként is értelmezhető. Az Alkotmánybíróság ezzel együtt azt is hangsúlyozta, hogy összhangban az 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakkal (ABH 1992, 167, 171.), valamint az ennek alapján megfogalmazott Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, a gyülekezési jog kiemelt jellege nem jelenti azt, hogy korlátozhatatlan alapjog lenne. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat megfogalmazását felidézve megállapítható az, hogy a békés gyülekezéshez való jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok rendszerében egy demokratikus jogállamban. Ez ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a békés gyülekezéshez való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, korlátozását pedig szorosan behatárolják a Magyarország által elfogadott nemzetközi egyezmények előírásai.
- [26] Ezzel összefüggésben 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 alapjog-korlátozásnak 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 köte-

lezettsége 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]). (Meg erősítette az ABh3., Indokolás [54])

- [27] Az ABh3.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gyülekezési jog korlátai közül „a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Éppen e miatt *ultima ratio* jellegű korlátozásnak nevezhető az előzetes tiltás, hiszen az teljes egészében megvonja az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül.” (ABh3., Indokolás [30])
- [28] A Gytv. taxatív jelleggel két tilalmi esetkört nevesít, egyrészt, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetve ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A Gytv.-ben nevesített két tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre vonatkoztatva megállapította, hogy „[e] két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 658.]” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]} A tiltó okokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság azt a további követelményt fogalmazta meg, hogy a jogalkalmazók „a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tilalmi okokat – felmerülésük esetén – nem alkalmazhatják automatikusan. 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 tény és körülményt, amit értékelni kell a zavarás súlyosságának megállapíthatósága körében, így különösen a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait.” (ABh3., Indokolás [34])
- [29] 2. Az Alkotmánybíróság az ABh3.-ban a gyülekezések bejelentésével és a tilalmi okok felmerülésével összefüggésben arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrség a tiltó okokat nem alkalmazhatja mechanikus jelleggel. Szükséges lefolytatni a BMr.-ben előírt egyeztetési eljárást, és külön kell indokolni a zavarás körében a Gytv.-ben szereplő „súlyossági mérce” alkalmazását. Ennek indoka, hogy „[a]z 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 egy 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.” (ABh3., Indokolás [51]) Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „[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.” (ABh3., Indokolás [52]) Mindez azt a felelősséget rója a jogalkalmazóra, hogy határozatából ki kell derülnie, hogy mérlegelte a kompromisszumos megoldás által felvetődő kérdéseket és tényszerűen kell alátámasztania, amennyiben továbbra is fennállónak látja a tilalmi

okok alkalmazhatóságát. A rendőrségnek az egyeztetési eljárás során a kompromisszum megtalálására tett kísérleten kívül fel kell hívnia a szervező figyelmét arra is, hogy a tiltó okokkal nem érintett helyszíneken (közterületeken) a rendezvény továbbra is megtartható.

- [30] 3. Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, 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]}
- [31] Jelen esetben az indítványozó a Kúria előtt kívánt élni gyülekezési jogával, a bejelentésében foglaltak szerint 13 óra és 13:45 között. A jogalkalmazó hatóság megkereste a Kúriát annak közlése végett, hogy a bejelentett gyülekezés súlyosan zavarná-e a bíróság működését, a Kúria elnökhelyettese a megkeresésre igenlő választ adott. Ezt követően a rendőrség lefolytatta az egyeztetési eljárást, és jelezte a gyülekezés szervezőjének a tilalmi ok felmerülését, aki emiatt a bejelentésében foglaltakat módosította. A rendezvény megtarthatósága érdekében módosította a rendezvény célját, tíz percre rövidítette annak időtartamát, gyalogos felvonulásra változtatta azt, és kézi hangosítást kívánt használni.
- [32] A rendőrségnek ezt követően kellett volna mérlegelnie a bejelentett információk és az ügy körülményeivel összefüggésben megállapított tényállás alapján a bejelentett gyülekezéssel kapcsolatos tilalmi ok alkalmazásának indokoltságát. A tilalmi ok indokoltságának mérlegelése helyett a rendőrség második alkalommal is megkereste a Kúria elnökhelyettesét, aki fenntartotta korábbi álláspontját, arra hivatkozással, hogy a Kúria szerint a gyülekezés alkotmányellenes, mivel az az Alaptörvény 26. § (1) bekezdésébe ütközik.
- [33] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben megállapította: az eljáró bíróság nem vette figyelembe, hogy a rendőrség fenti eljárásával lényegében kiüresítette a saját mérlegelési és döntési kompetenciáját, és formalitássá tette az egyeztetési eljárás alapjogvédelmi szempontból fennálló garanciális jelentőségét. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is emlékeztet arra, hogy az egyeztetési eljárás alkalmas arra, hogy elhárítsa a bejelentés kapcsán esetlegesen felmerülő, a bejelentett rendezvény megtartását gátló törvényi akadályokat, és eredményessége esetén utat nyisson a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy alkotmányjogi panasz eljárása keretében nincs lehetősége a bizonyítékok felülmérlegelésére: azt, hogy az adott ügy körülményei megalapozzák-e a bíróságok működésének „súlyos veszélyeztetését”, esetről-esetre a rendőrségnek, illetve a felülvizsgálat során a bíróságnak kell megítélnie, és ennek megfelelően a tilalmi ok alkalmazása körében fokozott indokolási kötelezettség terheli a jogalkalmazókat.
- [34] 4. A Laura út 26. szám és a Cinege út 5. szám előtti tiltakozás tekintetében az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a gyülekezési jog gyakorlása érintheti mások Alaptörvényben foglalt jogait is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Gytv. szabályozási rendszerében „mások jogainak sérelme” nem a gyülekezés előzetes tiltó okai közé került, hanem a Gytv. 2. § (3) bekezdésébe, ami a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján feloszlási ok. Ezt a rendszertani értelmezést támasztja alá a nyelvtani értelmezés is, mivel a Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „gyülekezés gyakorlása” a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik. A tiltással és a feloszlással mint a gyülekezési jog *ultima ratio* jellegű korlátaival összefüggésben az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy „a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.” (ABh3., Indokolás [30]) Ezt az értelmezést támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolása (ABH 2001, 442, 460–461.), valamint az alapvető jogok biztosának az OBH 4435/2006. számú jelentése is (ld. 5. o.).
- [35] A jelen ügyben a rendőrség a tiltás jogalapjaként egyértelműen a Gytv. 2. § (3) bekezdését jelölte meg. A rendőrség által megjelölt jogalapot felülvizsgáló bíróság pedig azzal indokolta döntését, hogy a „Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezeten) békés demonstráció is tilalmazható”. Kérdéses azonban, hogy a megelőlegezeten békés demonstráció esetében hogyan merülhet fel mások jogainak sérelme.
- [36] Kiemelt jelentősége van továbbá a gyülekezések időbeli jellemzőinek is. Jelen esetben azonban az állapítható meg, hogy a gyülekezés ideiglenességével kapcsolatosan a bíróság nem volt tekintettel a gyülekezés szervezőjének időbeli önkorlátozására. A bíróság az indokolásában egyrészt egyáltalán nem értékelte a gyülekezés időtartamát, így az egyeztetési eljárás eredményeként rövidített időtartamát sem, másrészt indokolásából az a kép

rajzolódik ki, mintha nem a konkrét eset konkrét körülményeit mérlegelte volna: a bejelentett rendezvényekkel összefüggésben ugyanis a bíróság indokolása a „folyamatos”, az „életvitelszerű” és az „ismétlődő” rendezvények problémáira (pl. „mobil WC-k felállítása”) hivatkozott, amelyek a jelen ügyben irrelevánsak.

- [37] Az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy a békés gyülekezéshez való joggal mint alapjoggal összefüggő tiltó okot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján törvényi szinten, a szükségességi és arányossági mércének megfelelően a jogalkotó jogosult meghatározni, ezek pedig a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján taxatív jelleggel a Gytv. 8. § (1) bekezdésében található.
- [38] 5. Az Alkotmánybíróság azonban észlelte azt is, hogy a jogalkalmazók a jelenlegi szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a Gytv. 8. § (1) bekezdésében kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe. Mindazonáltal a hatósági és bírósági jogalkalmazásnak az alapvető jogok egymás közötti kapcsolatának, összeütközésének a konkrét helyzetben való vizsgálatát, összemérését és értékelését is meg kell valósítania.
- [39] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind a rendőrség, mind pedig a bíróság azért hivatkozott tiltó okként a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel. Mivel nem egyedi esetről van szó (vö. 14/2016. (VII. 18.) AB határozat), az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy önmagában elégtelen, ha arra emlékezteti az eljáró bíróságot, hogy a tiltó okokat az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése követelményeinek és Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak megfelelően törvényben szabályozta a jogalkotó a Gytv. 8. § (1) bekezdésében. Tekintettel azonban arra, hogy a jelen ügyben az indítványozónak végső soron lehetősége nyílt a dinamikus felvonulás többi helyszínén véleménye kifejtésére, ezért az Alkotmánybíróság megállapítása szerint összességében nem sérült aránytalan mértékben az indítványozó békés gyülekezéshez való joga, ezért a konkrét bírói végzés alaptörvény-ellenessége miatt benyújtott alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.
- [40] 6.1. Mindazonáltal az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok alapján az Alkotmánybíróság az alábbi iránymutatásul szolgáló követelményeket rögzíti a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára.
- [41] A jelen ügyben a rendőrség észlelte, hogy a közterület jellemzőire való tekintettel a gyülekezés gyakorlása felveti a magánszférához való alapjog védelmének kérdését.
- [42] „Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában értelmezte a magánszférához való jogot és az annak viszonyát az emberi méltósághoz való joghoz. Megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenn tarthatónak tartotta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. Rávilágított arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). [...] (Indokolás [82]–[84])” [17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [29]] Az Alkotmánybíróság a 11/2014. (IV. 4.) AB határozatában azt is kifejtette, hogy a magán- és családi élet tisztelgetben tartása magában foglalja „az Alkotmányban külön e névvel említett, a magánlakás sérthetlenségéhez való hagyományos alapjogot, lévén a magánlakás a magánélet színtere.” (Indokolás [55]) Fentiekre tekintettel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként fogalmazható meg, hogy a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának távoli, az intimszférát nem érintő összefüggése a magánszférához való alapjoggal alapul szolgálhat-e a gyülekezés előzetes megtiltására.
- [43] 6.2. Az otthon nyugalmanak kérdése speciális elbírálás alá kerül az Egyesült Államokban is. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság a *Carey v. Brown* [447 US 455 (1980)] és a *Frisby v. Schultz* [487 US 474 (1988)] ügyben is foglalkozott a kérdéssel. Amellett, hogy a magyar szabályozáshoz hasonlóan arra az álláspontra jutott, hogy

- a közutak és járdák még a lakóövezetekben is közterületnek számítanak, különösen az otthonukban foglyul ejtett közönségre tekintettel különbséget tett a felvonulások és a statikus, adott helyszínre szervezett rendezvények között. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság szerint az otthon nyugalma („a fáradt emberek utolsó mentsvára”) az a tér, ahova az emberek visszahúzódhatnak a mindennapi nyüzsgés elől, és ez kiemelten fontos érték. Attól, hogy a köztereken szinte bárhol foglyul ejtett közönséggé lehet válni, nem jelenti azt, hogy ezt mindenhol el kell fogadni: miközben a közterületeken ugyanis általában ki lehet térni a meghallgatni nem kívánt gyülekezés elől, az otthon e tekintetben speciális helyszínnek minősül, amit az államnak jogi védelemben kell részesítenie.
- [44] Mindez ugyanakkor nem jelentheti azt, hogy a békés és ideiglenes jellegű gyülekezések súlytalan indokokkal korlátozhatók lennének. Ennek megfelelően az EJEB nem fogadta el a *Patyi és mások kontra Magyarország* ügyben, hogy a miniszterelnök háza elé szervezett rendezvényeket a rendőrség olyan hivatkozásokkal tiltotta meg, hogy húsz tüntető számára „a járda nem elég széles”, illetve „november 1-jén, Mindenszentek napján, erősebb forgalomra kell számítani” [EJEB, *Patyi és mások kontra Magyarország* (5529/05); 2008. október 7., 12. bekezdés]. Ugyanabban az ügyben egy másik alkalommal húsz percesre tervezett, húszfős gyülekezést a rendőrség egyebek mellett az utcában közlekedő rendszeres autóbusszjáratra, valamint arra hivatkozással tiltotta meg, hogy „sokan az utcán keresztül utaznak a Budapest környéki síelőhelyekre” [15. bekezdés].
- [45] 6.3. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Gytv. sem a gyülekezés módjára, sem a gyülekezés helyével összefüggésben nem alkalmaz differenciált szabályozást, hanem egységesen „rendezvényről” rendelkezik és a „közterület” monolit fogalmát használja.
- [46] A gyülekezés helyével összefüggésben az Alkotmánybíróság már kifejtette, hogy „[a] Gytv. alkalmazásában közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér [Gytv. 15. § a) pont]. Főszabály szerint tehát minden, a köz számára korlátlanul nyitva álló területen szervezhető gyülekezés. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a »mindenki számára való hozzáférhetőség itt azt jelenti, hogy a közterület használatára egyaránt képesnek kell lenniük a rendezvény résztvevőinek, valamint mindenki másnak, aki nem vesz azon részt«. [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458.]” (ABh2., Indokolás [48]) „Tekintettel arra, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy ha a gyülekezés helyeül választott közterület igénybe vételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek.” (ABh2., Indokolás [45]) Ennek a követelménynek kell megfelelniük a rendőri szervek által elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedéseknek is. „Ezt a megállapítást vette alapul az Emberi Jogok Európai Bírósága, amikor a *Patyi kontra Magyarország* (35127/08, 2012. január 17.) és a *Szerdahelyi kontra Magyarország* (30385/07, 2012. január 17.) ügyekben megállapította: Magyarország megsértette a panaszosok gyülekezési jogát, amikor a Kossuth tér jogszerűtlen módon történő biztonsági műveleti területté nyilvánításával lehetetlenné tette a panaszosok által 2007 márciusára bejelentett demonstráció megtartását.” (ABh2., Indokolás [51]) Ezzel összefüggésben az ABh2.-ben az Alkotmánybíróság azt is megerősítette, hogy „[a]mennyiben nyilvánvaló, hogy a közterület-használat adott módon történő szabályozásának mögöttes célja a gyülekezési jog korlátozása, és a közterület-használat feltételeinek módosítása csupán eszköze a gyülekezési jog korlátozásának, ez alkotmányellenessé tehet olyan szabályokat is, melyek önmagukban alapjogi relevanciával nem bírnak”. [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911.] (Abh2., Indokolás [62])
- [47] Összefoglaló jelleggel az ABh2. megállapította, hogy „minden közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott rendezvény a gyülekezési jog védelmi körébe tartozik, de a Gytv. 6. §-a alapján kizárólag a közterületen tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak. A Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján is csak ez utóbbi, a »bejelentéshez kötött rendezvény« esetében van lehetősége a rendőrségnek arra, hogy amennyiben az a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem volna biztosítható, megtilthassa a rendezvénynek a megjelölt helyen vagy időben való megtartását. A bejelentési kötelezettséget közterületen tartandó rendezvény esetében az indokolja, hogy a hatóságok képesek legyenek biztosítani a gyülekezés lebonyolítását.” (ABh2., Indokolás [44])
- [48] 6.4. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja

meg, akkor a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja jogalkotói feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

- [49] A korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének megfelelően az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság már az ABh1.-ben rámutatott arra, hogy „elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit.” Az ABh1. szerint mindez „megköveteli, hogy az Országgyűlés és a törvényjavaslatok előkészítéséért felelős Kormány az alkotmánynak megfelelő tartalmú törvény elfogadását követően figyelemmel kísérelje az alapjog érvényesülését a jogalkalmazási gyakorlatban, és tegye a szükséges lépéseket a törvény módosítása érdekében. Az állam alapjogvédelmi kötelessége tehát nem merül ki egy-egy törvény elfogadásában, hanem folyamatos hatásvizsgálatot igényel.” (ABh1., ABH 2008, 651, 673.)
- [50] Az államot azonban az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján nem pusztán az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje az állami beavatkozástól. Különösen a gyülekezési jog esetében az államnak a harmadik személyek behatásai elleni védelmi kötelezettségének is eleget kell tennie (ld. ellentűntetések). Ezekben az esetekben, amelyekben az alapjog két jogosultja áll egymással szemben, a köztük közötti konfliktusban az állam közvetítő szerepet tölt be.
- [51] Hasonló konkuráló alapjogi pozíciók találkoznak a békés gyülekezés gyakorlása során a gyülekezés helyszínén tartózkodó személyek vonatkozásában (pl. mozgásszabadság, magánszférához való jog), amely esetekben a megfelelő alapjogi mérce alkalmazásával a konfliktust fel kell oldani.
- [52] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogrendszerben jelenleg nincs olyan megfelelő szabályozás, ami meghatározza a rendőrség számára a gyülekezési jog alapján szervezett rendezvények esetében a békés gyülekezéshez való alapjog és más alapvető jog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit (az egyeztetési eljárás részletszabályait). Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a jelen ügyben megvalósuló alapjog korlátozó jogalkalmazói gyakorlat elsődleges oka a törvényi szintű garanciális szabályozás hiánya, amely nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazásának a lehetőségét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyülekezési jog gyakorlása során felvetődő alapjogi kollízió kivételes esetben, megfelelő mérlegelés eredményeképpen akár a leg súlyosabb korlátozáshoz, a gyülekezés tiltásához is elvezethet, de önmagában pusztán a kollízió ténye a tiltáshoz nem szolgáltat elegendő alapot. A tiltó okok szabályozási körén kívül eső alapjogi kollízió esetében is lehetővé kell tenni, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. Erre tekintettel a jogalkalmazónak lehetőséget kell adni, hogy mérlegelje a gyülekezés körülményeit, mindez azonban nem vezethet az alapjog gyakorlásának ellehetetlenüléséhez (ld. az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei 99. pontja).
- [53] Az ABh2.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyes közterületi helyszíneknek emblemikus funkciója van (vö. Indokolás [67]). Ezzel szemben állítható, hogy egyes közterületi helyszínek jellagadó módon a lakhatás és a pihenés helyszínei. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a tervezett rendezvény egyik helyszínén – ahogy az a bíróság indokolásából kiderül – közszereplő lakik, ugyanis őket ugyanúgy megilleti az otthon nyugalma. Sőt, a *fair balance* elvével csak kivételes esetben egyeztethető össze, ha a gyülekezni kívánók véleményük csoportos kifejtését elsősorban azért kívánják megvalósítani, hogy a gyülekezés kizárólagos helyszínül a közéleti szereplő magánlakásának környékét jelöljék meg. A demokratikus társadalomtól elvárt tolerancia sem ad okot arra, hogy a demokratikus véleményformálás szereplőit (a közéleti szereplőket és azok nem közéleti szereplő lakótársait, szomszédait) a magánszférához való alapjoguk aránytalan sérelmével helyezték nyomás alá. Mindez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett demonstráció szükségképpen érintené a rendezvénynek kitett személyek magánszférához való alapjogának belső lényegét, másrésztől azonban az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalmanak védelmére és e nyugalomnak csupán a fokozottan ideiglenes jellegű, és a magánszférához való jogukat aránytalanul nem érintő megzavarására. A körülmények mérlegelése alapján akár itt is tartható tehát gyülekezés, de adott esetben szigorúbb technikai feltételek mellett: így figyelembe kell venni különösen a gyülekezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy a résztvevők milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez. Az üzenetre való tekintettel mindez továbbra is közéleti kommunikációnak

- minősül, amit véd a békés gyülekezéshez való jog, ugyanakkor technikai korlátozás alá vethető egy másik Alaptörvényben biztosított jog, így a VI. cikk (1) bekezdésében szereplő magánszférához való jog védelmében.
- [54] Mivel azonban a gyülekezés helyének, idejének és módjának megválasztása szorosan kötődik a gyülekezés céljához és a gyülekezés során kommunikált üzenethez, a rendőrségnek a lehető legnagyobb körültekintéssel kell eljárnia akkor, amikor az egyeztetés során a rendezvény ezen jellemzőit kifogásolja. A jelen ügyben a felsorolt jellemzők közül a gyülekezés helye a releváns. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „[a]z egyén gyülekezési szabadságába tartozik, hogy gyülekezést szervezzen és gyülekezésen vegyen részt. A gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [...] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez.” (ABh1., Indokolás [41]) Ehhez kapcsolódóan fogalmazza meg az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei azt, hogy ha egy állam korlátozza a gyülekezés szabadságát, azt a lehető legkevesebb beavatkozással kell tennie, így például nem hozhat olyan korlátozásokat, amelyek alapvetően befolyásolnák az esemény jellegét, úgy, mint egy felvonulásnak a város külterületeire való irányítása. [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2.4. pont] Továbbá „[a] demokratikus társadalmak toleranciaigénye miatt a gyülekezésnek nagyon magas küszöböt kell átlépnie ahhoz, hogy azt mások jogaira és szabadságaira nézve sértőnek lehessen elfogadni. Annál is inkább így van ez, mivel a gyülekezés szabadsága definíció szerint csak meghatározott ideig korlátozza mások ilyen vagy más irányú jogait.” {OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 80. pont, vö. ABh3., Indokolás [52]}.
- [55] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezekben az alapjogilag konkuráló esetekben a jogalkotó felelőssége, hogy megfelelő támpontokat adjon a jogalkalmazóknak ahhoz, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó védelmi kötelezettségnek hatékonyan eleget tudjanak tenni. A védelem meghatározása tehát a törvényhozó, annak konkretizálása a jogalkalmazók feladata. A védelmi kötelezettség teljesítése során mind a törvényhozónak, mind pedig a jogalkalmazóknak figyelembe kell vennie azt, hogy egyik alapjog lényeges tartalma sem korlátozható, másrészt pedig arra kell törekedniük, hogy a konkuráló alapjogi pozíciók az arányosság elvének megfelelően kíméletes kiegyenlítésre, méltányos egyensúlyba kerüljenek (*fair balance, schonender Ausgleich*). Ezek tekintetében az Alkotmánybíróság továbbra is kontrollt gyakorol.
- [56] Mindezek alapján, a magánszférához való jog részét képező otthon nyugalma tekintettel, valamint a békés gyülekezések megtartása melletti vélelmet is hangsúlyozva, az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését és a VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.
- [57] 7. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [58] Egyetértek a határozat rendelkező részével, és annak lényegi indokaival is, ugyanakkor a rendelkező rész 1. pontjának indokolásában szükségesnek tartottam volna az alábbiak hangsúlyozását.
- [59] 1. A gyülekezési jognak kiemelt szerepe van egy demokratikus társadalomban, mert azok számára is biztosítja a nyilvános véleménynyilvánítást, akik annak egyéb lehetőségeihez nem férnek hozzá. A gyülekezési jog révén szélesebb körben felszínre jutnak „a társadalomban rejlő feszültségek” [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.], lehetővé téve azok hatékonyabb kezelését. Egyetértek ezért az Alkotmánybíróságnak azzal a korábbi megállapításával, hogy „[a] békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke.” (ABH 2007, 911, 914.)
- [60] A gyülekezési jog a kommunikációs alapjogok körébe tartozik [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Ennek jelentősége pedig abban áll, hogy az „Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a »kommunikációs alapjogokat« a többi jog fölé helyezi annyiban, hogy »a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni«” [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 75.]. Ennek indoka, hogy e szabadságok köre különleges védelmet követel, különösen, ha közügyeket, illetve a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények nyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát. A demokratikus hagyományokkal rendelkező társadalmak tapasztalatai szerint is e vitákban esetenként kellemetlen, éles, esetleg igazságtalan támadásokat intéznek a kormányzat és a közhivatalnokok ellen és nyilvánosságra kerülnek olyan tények is, amelyek a közéleti szereplők becsületének csorbítására alkalmasak.” [36/1994. (III. 7.) AB határozat, ABH 1994, 219, 228.]
- [61] A gyülekezéshez való jog azonban kiemelt jelentősége mellett sem korlátozhatatlan. A korlátozás szempontrendszere ugyanakkor ezen alapjog tekintetében több egyedi ismérvet is magában hordoz, amelyre álláspontom szerint a jogalkotónak is tekintettel kell lennie a Gytv. módosításakor.
- [62] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam általában 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.” [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]]. Ebből következően a jogalkotónak a Gytv. módosítása során a jogalkalmazók számára az „értelmezési mozgástér” kereteit kell megteremtenie, lehetőséget biztosítva ezáltal, hogy a gyülekezési jog korlátozásának törvényi háttere, és a törvényben meghatározott tilalmi okok mérlegelésének egyértelmű szempontrendszere legyen.
- [63] Álláspontom szerint a jogalkotás során nem hagyható figyelmen kívül: a fentiekben megjelölt alkotmánybíróági gyakorlat [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 75.] alapján a gyülekezési jogot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Emellett a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben felmerül az a sajátos szempont is, hogy az nem csupán a gyülekezési jogokkal élni kívánókat érinti, hanem a társadalom egészére kihat. Erre tekintettel hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „[e]gy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémitésének, 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.” (ABH 2007, 911, 914.)
- [64] 2. A fentiekben hivatkozott szempontok jelennek meg az EJEB gyakorlatában is. Az EJEE 11. Cikke alapján „[m]indenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához [...]”. E jog gyakorlását csak „a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. [...]”

- [65] Az EJEB a gyülekezés szabadságával összefüggésben rámutatott arra, hogy „a gyülekezési szabadság egyik célja, hogy teret biztosítson a nyilvános viták és a tiltakozás nyilvános kifejtése számára” {*Ezelin kontra Franciaország* (11800/85), 1991. április 26., 37. bekezdés}. Ebből következően „[a] vélemények és kinyilvánításuk szabadságának védelme a 11. Cikk alapján védett gyülekezés [...] szabadságának egyik célja”. {*Szabadság és Demokrácia Párt (ÖZDEP) kontra Törökország* [GC] (23885/94.), 1999. december 8., 37. bekezdés} A gyülekezési jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának – a gyülekezés céljával összhangban álló – megválasztásához való jogot {*Sáska kontra Magyarország* (58050/08), 2012. november 27., 21. bekezdés}
- [66] Az EJEB a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben azt hangsúlyozta – figyelemmel az EJE 11. Cikk 2. pontjában foglaltakra –, hogy annak kizárólag olyan indokból lehet helye, amely egy „demokratikus társadalomban szükséges”. Ez pedig feltételezi, hogy „a beavatkozás »nyomós társadalmi szükséglet«-nek tesz eleget, s – különösen – hogy arányos az elérni kívánt céllal” {*Patyi és Mások kontra Magyarország* (5529/05), 2008. október 7., 38. bekezdés}.
- [67] Az EJEB gyakorlatában vizsgálta azt is, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség törvényi előírása mikor egyeztethető össze a gyülekezési szabadsággal. Ennek keretében arra mutatott rá, hogy a „bejelentési kötelezettség előírása általában nem sérti a gyülekezési jog lényegét”, ezért nem ellentétes az EJE 11. Cikk szellemével önmagában az, ha az államok közrendi és nemzetbiztonsági okból előírják a rendezvények megtartásának engedélyhez kötését. {*Nurettin Aldmer és Mások kontra Törökország* (32124/02, 21126/02, 21129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02), 2007. december 18., 42. bekezdés}
- [68] Az EJEB a bejelentés céljával összefüggésben arra mutatott rá, hogy ennek indoka – részben – a gyülekezéshez való jog és mások törvényes érdekeinek az összehangolása. Ebből következően a bejelentési eljárás folyamán elfogadott ezen ellentétes érdekek kiegyensúlyozására az előzetes közigazgatási eljárás intézménye. Az EJEB álláspontja szerint „az ilyen követelmények önmagukban mindaddig nem ellentétesek az EJE 11. Cikkében megtestesülő elvekkel, amíg nem válnak az Egyezményben védett békés célú gyülekezés szabadságának rejtett akadályává” {*Balcik és Mások kontra Törökország* (25/02), 2007. november 29., 49. bekezdés}.
- [69] Az EJEB rámutatott arra is, hogy a gyülekezési jog korlátozására kizárólag „törvényben előírt” tilalom alapján kerülhet sor. Ennek hiányában nem lehet elvégezni sem a törvényes cél, sem a demokratikus társadalomban szükségesség vizsgálatát. A tiltás jogalapjának hiánya önmagában megalapozza az EJE 11. Cikkének sérelmét {*Szerdahelyi kontra Magyarország* (30385/07), 2012. január 17.}.
- [70] 3. A fentiekben kifejtettek alapján megállapítható, hogy szükségessé vált annak egyértelműbb törvényi szabályozása, hogy a hatóság mikor tilthatja meg a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény [2. § (1) bekezdés, 3. §] megtartását. Ennek keretében a jogalkotónak olyan szabályozás kialakítására kell törekednie, amely kellő mozgásteret enged a jogalkalmazók számára annak mérlegelése során, hogy a Gytv.-ben meghatározott tilalmi okok alkalmazására a konkrét – szükségképpen egyedi szempontok mérlegelését magukban hordozó – ügyekben csak kivételesen és a valóban indokolt esetekben kerüljön sor.
- [71] A szabályozás kialakítása során, véleményem szerint, figyelemmel kell lenni arra, hogy a gyülekezési jog – mint kommunikációs alapjog – fokozott védelmet élvez. Ebből következően a gyülekezési jog korlátozására szűkebb tere nyílik a jogalkotónak, mint arra egyébként az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános szempontrendszer lehetőséget nyújtana.
- [72] Álláspontom szerint a fentiek mellett szükséges az is, hogy a jogalkotó beépítse a törvényi szabályozásba az egyeztetési eljárás lefolytatásának egyértelmű szempontrendszerét. E kérdéssel kapcsolatban fenntartom a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz csatolt különvéleményemben foglaltakat.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [73] A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet más megközelítésben és sokkal szélesebb körben tartom megállapíthatónak. A rendelkező rész 2. pontjával nem értek egyet.

- [74] 1. Álláspontom szerint a Gytv. szabályozása rendkívül hiányos, ennél fogva az esetek nagy részében nem alkalmas arra, hogy a gyülekezési joggal versengő alapvető jogok és a gyülekezési jog viszonyát illetően a jogalkalmazó számára törvényes támpontot nyújtson. Mint az a jelen ügyben is látható – és más ügyekben is meg tapasztalható –, a gyülekezési jog gyakorlására irányuló bejelentések kapcsán az eljáró rendőrhatóság, majd az eljárását felülvizsgáló bíróság az esetek nagy többségében – nyilvánvalóan legjobb meggyőződése és lelkiismerete szerint – igyekszik ezt a viszonyt a versengő alapjogok jogalkalmazói összemérésével – a törvény helyett magára vállalva a szükségességi-arányossági teszt elvégzését – a konkrét esetekre értelmezni, és döntését így meghozni. Ez vezet azután ahhoz, hogy a rendőrhatóság és a bíróság akkor is a megtiltás eszközét alkalmazza, amikor a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt megtiltási ok nem áll fenn. Ezzel a megtiltás lehetőségét a Gytv. 8. § (1) bekezdésében kívüli esetekre terjeszti ki.
- [75] 1.1. A probléma elvi szintű kezelése szempontjából kardinális kérdés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének helyes értelmezése, mely szerint az alapvető jogokat törvényben kell szabályozni, ami egyet jelent a követelménnyel, hogy az alapvető jogok korlátozására kizárólag törvényben kerülhet sor. Az erre vonatkozó jogirodalmi alátámasztású érveket a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban részletesen ismertettem. Ezeket az érveket mind a rendszerváltó Alkotmány, mind az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései [azaz az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, illetve Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése] tekintetében egybehangzóan tartalmazzák az alapvető jogok korlátozásával foglalkozó alkotmány- (alaptörvény-) magyarázatok, publikációk. A jogirodalom teljesen egységes e szövegek értelmezésében; a publikációk az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi feltételeiről mint a jogállamiság elmaradhatatlan követelményeiről szólnak. A formai követelményt a törvényi szint képezi, a tartalmat pedig lényegét illetően a szükségességi-arányossági tesztnek történő megfelelés. A formai és tartalmi követelmények között konjunktív viszony áll fenn.
- [76] Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: „[a] Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”.
- [77] Az Alkotmány magyarázata ezzel a rendelkezéssel 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 Zs.–Holló A.–Kukorelli I.–Sári J.: Az Alkotmány magyarázata, KJK-KERSZÖV Budapest 2002, 211.)
- [78] Az Alkotmány kommentárja ugyanezt az alábbiak szerint fogalmazza meg: „[a]z 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 A. (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest 2009, 412.]
- [79] 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 A. (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest 2009, 425.]
- [80] 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.
- [81] Mindezekből egyértelműen következik, hogy a rendszerváltó Alkotmány az alapvető jogok korlátozását kizárólag a jogalkotás (jelesül a törvényalkotás) keretében tette lehetővé.
- [82] 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 teszi 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 a jogszabályok körében nem a legmagasabb szinten kerül sor, akkor már nem beszélhetünk jogállami szintű garanciáról. Erről Az Alkotmány kommentárja az alábbiak szerint értekezik: „[a]z Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokat csak törvény-

ben 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 A. (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 425.]

- [83] *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 tartalmazzak ehhez hasonló formai szabályokat. Például az Emberi jogok európai egyezményének több cikke is magában foglal olyan kitétel, 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.

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.

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 G.–Tóth G. A.* (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris Kiadó Budapest, 2003, 117–118.) (Az idézethez tartozó hivatkozásokat lásd az eredeti szövegben.)

- [84] Az Alkotmány szabályozását tekintve 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.
- [85] Az alapvető jogok korlátozását az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alábbiak szerint szabályozza: „(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.”
- [86] Ez a szöveg a korábbi szövegezéstől 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?
- [87] 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 indoklás 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: „[a]z alapjogokra vonatkozó szabályokat és azok korlátozását szintén törvény állapíthatja meg.” (Árva Zs.: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, CompLex Jogtár)

- [88] Mindebből álláspontom szerint az a következtetés vonható le, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabályozása tartalmi azonosságot mutat. Ebből következően az Alkotmány kapcsán kialakult eddigi dogmatikát is változatlanul érvényesnek tekinthetjük.
- [89] 1.2. A fentiekből következően nézetem szerint nem fogadható el, hogy a törvény helyett a jogalkalmazó döntson az alapvető jogok korlátozásának tartalmi szempontjairól. Ez még akkor is igaz, ha az Alkotmánybíróság által vizsgált esetekben alapvetően nem volt megállapítható az önkényes eljárás szándéka. Ettől függetlenül a jogalkalmazónak is kiemelkedően fontos érdeke, hogy az alapvető jogok (jelesül itt a gyülekezési jog) korlátozását megvalósító konkrét döntés konkrét törvényi rendelkezéseken alapuljon, azaz ne jogot alkosson (értelmezésbe bujtatva), hanem törvényben foglalt konkrét korlátozó szabályok egyedi esetre történő alkalmazását végezze el a gyülekezések bejelentésének elbírálása során, és így eleve védve legyen minden méltatlan politikai inszINUÁCIÓVAL szemben.
- [90] 1.3. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[a]z EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Ez utóbbi rendelkezés ugyan államcél tartalmaz, azonban ez az államcél speciális természetű. Az alapvető jogok védelme ugyanis elválaszthatatlan az egyes alapvető jogok érvényesülését akadályozó, sértő minden tényező lehetőség szerinti elhárításától. Ez a versengő alapjogok esetén viszonylagosan valósulhat meg, az alapvető jogok kölcsönös korlátozásával, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt szükségességi-arányossági teszt útján. Mivel ennek biztosítása a fentiek szerint törvényalkotási feladat, az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében az államra az alapvető jogok kölcsönös korlátozásának rendezése érdekében szükségképpen törvényalkotási feladat hárul.
- [91] 1.4. Az állam ennek a feladatának a gyülekezési jog és más alapvető jogok versengése esetét illetően nézetem szerint csak igen hiányosan tett eleget.
- [92] Az, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése deklarálja, miszerint „[a] gyülekezési jog gyakorolása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”, ezt a hiányt nem pótolja. Nem valósítja meg a szükséges védelmet a Gytv. 14. §-a sem, mivel a Gytv. nem tartalmaz semmilyen közelebbi, törvényben meghatározott támpontot arra nézve, mi minősül mások jogai sérelmének. (E rendelkezés alapján például nem lehet a lakók nyugalma zavaró, éjszakába nyúló demonstrációt feloszlatni, vagy fellépni gyermekek jogainak megóvása érdekében.) Ráadásul a Gytv. 14. §-a már megkezdett, folyamatban levő demonstráció feloszlatásáról rendelkezik, azaz ez a szabály nem vonatkozik arra az esetre, amikor már a rendezvény bejelentéséből kitűnik, hogy a tervezett demonstráció nyilvánvalóan sérteni fog valamilyen más alapvető jogot (pl. lakások közelében hetekre is elhúzódó időre előre bejelentett demonstráció, amely a pihenés ellehetetlenítésével vezethet mások alapvető jogainak sérelmére). E problémával összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a demonstráció nem szorul engedélyezésre, tiltás alá pedig csak a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt két fordulat esik.
- [93] Megjegyzem, hogy a törvényi szabályozás hiánya nemcsak a gyülekezési joggal ütköző alapvető jogokat hagyja védtelenül, hanem ez fordítva is érvényesül, hiszen a gyülekezési jog törvényben történő korlátozásának szabálya biztosítékul szolgálna a gyülekezési joggal élőknek arra, hogy a törvényi korlátokon belül gyülekezési joguk gyakorlásában már nem akadályozhatók. Ez inverz módon a többi alapvető jog korlátozását jelenti a gyülekezési jog javára. (Ez is igazolja azt, hogy az alapvető jogok korlátozására a kölcsönösség jellemző.)
- [94] 1.5. A határozat rendelkező részének 1. pontja a mulasztást leszűkíti a „magánszférához való alapjog”-ra, miközben az Alaptörvény VI. cikkében foglalt alapjogon kívül más alapjogok is védelemre szorulnak (pl. az egészséghez való jog, mely a pihenés tartós ellehetetlenülésével sérülhet, vagy a gyermekek jogai, melynek nagyon fontos elemét jeleníti meg az Alaptörvény XII. cikke). Maga a Gytv. sem szűkíti le a jogvédelem elvét a Gytv. 2. § (3) bekezdésében egy adott alapvető jogra, sőt, nem egyszerűen alapjogok, hanem a tágabb fogalmat képező jogok – mások jogainak és szabadságának – sérelméről szól.

- [95] Az előbbiekből következően nézetem szerint az Országgyűlés mulasztása az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből levezethetően abban áll, hogy nem alkotta meg hiánytalanul a gyülekezési jog gyakorlása esetén mások alapvető jogainak védelmét szolgáló szabályokat.
- [96] 2. Nem értek egyet a határozat rendelkező része 2. pontjának indokolásában megjelenő azon érveléssel, miszerint ha több helyszínről a gyülekezési jog gyakorlása, úgy az is elfogadható, ha egyes helyszíneken ez a jog nem érvényesül. Az alkotmányjogi panaszt nézetem szerint elemeiben, helyszínenként kell vizsgálni, és ha akár egy helyszín tekintetében megállapítható a jogsérelem, már nem beszélhetünk a gyülekezési jog jogszerű érvényesüléséről.
- [97] 2.1. Álláspontom szerint a Bp. V. Markó utca 25. cím elé bejelentett rendezvénynek a rendőrséggel történt egyeztetés során az indítványozó által elfogadott korlátozott formája már nem tette indokolttá a rendezvény megtiltását, ugyanis ez a forma megítélésem szerint nem járt volna a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésével. Ezen helyszín tekintetében egyébként a Gytv. 8. § (1) bekezdése világos – a gyülekezési jogot korlátozó – rendelkezést tartalmaz, vagyis itt nem a különvéleményem 1. pontjában részletezett jogalkotói mulasztásról van szó, hanem e rendelkezésnek az egyedi esetre történő alkalmazása kapcsán annak elbírálásáról, hogy a „súlyos veszélyeztetés” a konkrét esetben valóban fennáll-e. Nem értek egyet azzal sem, hogy a gyülekezési joggal kapcsolatos bírósági mérlegelés az Alkotmánybíróság által nem lenne felülbíráható. A gyülekezési jog sérelmével kapcsolatos jogvitás kérdések közvetlenül alapjogi és alkotmányvédelmi kérdések; ezek elől kitérni egyet jelent az alapjogvédelmi funkció feladásával.
- [98] Álláspontom szerint a fentiek alapján e helyszín vonatkozásában kellő indoka áll fenn a sérelmezett jogi aktusok megsemmisítésének.
- [99] 2.2. Ennek következtében a bírósági végzés többi helyszínt érintő részeinek megítélése a végzés egésze szempontjából már valójában irrelevánssá válik; az ügyben hozott egységes végzés megítélését az előbbiekből kifejtett megsemmisítési ok önmagában eldönti.
- [100] Mindenesetre a további helyszínek tekintetében utalok a szükségességi-arányossági teszt jogalkotói kompetenciájával kapcsolatosan fentebb részletezett álláspontomra. Ugyanakkor ahol a rendőrségi, illetve bírósági döntés mögött a TEK 30100-1324/8/2014. számú intézkedése áll, ott törvényi rendelkezésben (a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 46. §-ában) megengedett alapjogkorlátozás egyedi esetre történő alkalmazásáról van szó, amely természetesen jogszerűen állhat útjába az érintett területen adott alapjogok (így a gyülekezéshez való jog) gyakorlásának, jóllehet az erre vonatkoztatott „megtiltás” fogalmának alkalmazása nincs összhangban a Gytv.-vel.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [101] Nem értek egyet a többségi határozattal.
- [102] Az Alkotmánybíróságnak a felülvizsgált bírói végzést meg kellett volna semmisítenie. Meg kellett volna állapítania, hogy a bejelentett rendezvény jogalap nélküli megtiltása sérti a békés gyülekezéshez való jogot. Ellentétes az Alaptörvénnyel, hogy a rendőrség, majd a bíróság kiterjesztő jogértelmezéssel bővítette a gyülekezések előzetes tiltásának tételesen felsorolt törvényi indokait: utólagos oszlatási okra hivatkozva tiltották meg előzetesen a konkrét helyszínekre bejelentett rendezvények megtartását. Az adott helyszínekre tervezett rendezvényeknek a tiltási indokok kitérítésével történő előzetes megtiltása a békés gyülekezéshez való jog súlyos sérelmét jelentette.
- [103] S ha az alapügyben a gyülekezési jog sérült, nem pedig a magánszférahoz való jog, hiszen pont az utóbbira is hivatkozással tiltották meg több helyszínen a rendezvények megtartását, akkor az Alkotmánybíróságnak az alapjogok védelemére vonatkozó mandátumából következően álláspontom szerint elsősorban a gyülekezési jog

védelme érdekében kellett volna fellépnie. Ezért külön is aggályosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság éppen az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését (a magánszférához való jogot) sértő mulasztást állapított meg.

- [104] 1. A többségi határozat ismerteti, hogy az indítványozó a rendőrségnél több budapesti helyszínt érintő vonulós rendezvényt jelentett be 2014. december 19-ére. A több helyszíntre tervezett rendezvényt a jelzett napon 9 és 20 óra között kívánták megtartani, mégpedig úgy, hogy egymás után keresik fel az érintett helyszíneket, s egyenként minden helyszínen tíz-tíz percet töltenek. A bejelentés alapján a rendőrség három helyszín tekintetében (Budapest V. kerület, Markó u. 25. szám, illetve Budapest XII. kerület, Laura út 26. szám és Cinege út 5. szám előtt) a rendezvény megtartását megtiltó határozatot hozott. Ez a rendőrségi tiltó határozat az alapja az alkotmánybírósági vizsgálatot megelőző eljárásnak.
- [105] A szóban forgó rendőrségi határozat az utóbbi két helyszínen a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján arra hivatkozva tiltotta meg a rendezvény megtartását, hogy „a gyülekezési jog gyakorlása mások jogainak és szabadságának sérelmével járna”. Az első helyszínen, a Kúria épülete előtt pedig a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján arra hivatkozva, hogy a Kúria elnökhelyettesének előzetesen bekért állásfoglalása szerint „a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné” a rendezvény megtartása.
- [106] A rendőrségi tiltó határozat ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amely a támadott végzésében a kérelmet elutasította. A két budai helyszínt érintően a bíróság úgy ítélte meg, hogy a rendőrség által „a tiltás jogalapjaként e vonatkozásban felhívott Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható”. A Kúria előtti rendezvényt kapcsolatban a bíróság megállapította, hogy a rendőrség „a Kúria elnökhelyettesének konkrét ügyben beszerzett nyilatkozatát fogadta el – helyesen – a döntése alapjául, az erre alapított határozati döntését pedig a bíróság is jogszerűnek ítélte”.
- [107] 2. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján vizsgálnia kellett, hogy a bírósági végzés megfelel-e az Alaptörvénynek.
- [108] 2.1. A két budai helyszíntre tervezett rendezvény megtartásának megtiltása kapcsán a többségi határozat mindenek előtt következetesen elhatárolja egymástól a gyülekezés előzetes tiltó okait, illetve a már megkezdett rendezvény oszlatási okait. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „a Gytv. szabályozási rendszerében »mások jogainak sérelme« nem a gyülekezés előzetes tiltó okai közé került, hanem a Gytv. 2. § (3) bekezdésébe, ami a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján felosztatási ok. Ezt a rendszertani értelmezést támasztja alá a nyelvtani értelmezés is, mivel a Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő »gyülekezés gyakorlása« a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik. A tiltással és a felosztatással mint a gyülekezési jog *ultima ratio* jellegű korlátaival összefüggésben az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy »a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.« (ABh3., Indokolás [30]) Ezt az értelmezést támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolása (ABH 2001, 442, 460–461.), valamint az alapvető jogok biztosának az OBH 4435/2006. számú jelentése is (ld. 5. o.)”
- [109] A többségi határozat az előbbiekkkel összefüggésben konstatálja, hogy a bejelentett rendezvény megtartását megtiltó határozatában „a rendőrség a tiltás jogalapjaként egyértelműen a Gytv. 2. § (3) bekezdését jelölte meg. A rendőrség által megjelölt jogalapot felülvizsgáló bírósági végzés pedig azzal indokolta döntését, hogy a »Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható.«” Ennek kapcsán a többségi határozat megkérdőjelezi, hogy a megelőlegezetten békés demonstráció esetében felmerülhetett-e egyáltalán mások jogainak sérelme (azaz olyan sérelme, ami miatt a bejelentett rendezvény megtartását bármiképpen korlátozni lett volna egyáltalán szükséges). Különösen, mivel az érintett helyszíneken a betiltott rendezvényt egyébként is csak nagyon rövid ideig, tíz-tíz percig tervezték megtartani. (Nem melleleg a többségi határozat a gyülekezések „időbeli jellemzőinek” is kiemelt jelentőséget tulajdonít, s hiányolja, hogy a bíróság „egyáltalán nem értékelte a gyülekezés időtartamát”, a gyülekezés szervezőjének időbeli önkorlátozását.)
- [110] 2.2. A Kúria épülete elé tervezett rendezvény megtartásának megtiltása kapcsán a többségi határozat megállapítja, hogy a tiltásnál a rendőrség – kizárólag a Kúria elnökhelyettesének álláspontjára támaszkodva – „lényegében kiüresítette a saját mérlegelési és döntési kompetenciáját”, s ezt a rendőrség határozatát felülvizsgáló

bíróság nem vette figyelembe; azaz valójában alaptalanul alkalmazta a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okot.

- [111] 2.3. A többségi határozat az indítvány befogadásáról való döntésnél az ügy által felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte „hogya a rendőrségi tiltó határozat és az azt helyben hagyó felülvizsgálati eljárásban született végzés alaptörvény-ellenesen bővítette-e ki a gyülekezésekkel szemben alkalmazható előzetes tilalmi okokat”.
- [112] Annak ellenére, hogy a két budai helyszínre, továbbá a Kúria épülete elé tervezett rendezvény megtartásának megtiltása – a fentiekben bemutatott módon – a többségi határozat szerint is alaptalannak minősült, a határozat mégsem vonja le az ebből adódó következtetést: az alapjog indokolatlan, illetve aránytalan korlátozása ellenére nem állapítja meg a vizsgált bírói döntés alaptörvény-ellenességét.
- [113] A többségi határozat az ismertetett érvelés után az indítványt érintően nem arról – az álláspontom szerint döntő jelentőségű kérdéstről – foglal állást, hogy az adott három helyszínre tervezett rendezvény megtartásának megtiltásával kapcsolatos bírói jogértelmezés – és ennek következtében a bírói döntés – összhangban állt-e az Alaptörvénnyel, hanem egy további bírálati szempontot is bevon a felülvizsgálatba. A többségi határozat szerint ugyanis „a jelen ügyben az indítványozónak végső soron lehetősége nyílt a dinamikus felvonulás többi helyszínén véleménye kifejtésére, ezért az Alkotmánybíróság megállapítása szerint összességében nem sérült aránytalan mértékben az indítványozó békés gyülekezéshez való joga, ezért a konkrét bírói végzés alaptörvény-ellenessége miatt benyújtott alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.” (Indokolás [39])
- [114] *Dr. Salamon László* alkotmánybíróhoz hasonlóan magam sem értek egyet a többségi határozatnak az alkotmányjogi panasz elutasítására adott fenti magyarázatával. Nem szűkíthető le így a gyülekezési szabadság terjedelme. A békés gyülekezéshez való jog a jogalanyok által megválasztott helyszínen való gyülekezésre jogosít, nem korlátozódik, nem is korlátozható (bármiféle) egyéb helyszínre a jog gyakorlása. Az tehát, hogy ténylegesen gyakorolható-e, illetve sérült-e a békés gyülekezéshez való alapjog, a tervezett gyülekezés egyes helyszínei szerint külön-külön vizsgálandó. A békés gyülekezéshez való jog több helyszínre tervezett gyakorlását illetően nem lehet elfogadhatónak tekinteni így azt, hogy egyes helyszíneken az alapjog gyakorlása pusztán azért ne érvényesülhessen, mert más helyszíneken már úgymint érvényesült. Vagyis a más helyszínen tartott rendezvény nem jelenthet biankó felhatalmazást arra, hogy más, további helyszínen a rendezvény megtartását megtiltsák, s az alapjog gyakorlását ilyen módon korlátozzák. Már csak azért sem, mert egy jogszerű jogalkalmazói döntés soha sem szolgáltathat legális igazolást a (más) jogsértő jogalkalmazói döntésre. A korábbi jogszerű jogalkalmazói döntések, ha valamire, akkor épp, hogy a hasonlóan jogszerű döntések meghozatalára adhatnának alapot.
- [115] Alapos vizsgálat esetén így nem kerülhetett volna el sem az Alkotmánybíróság, sem az általa felülvizsgált döntést hozó bíróság figyelmét, hogy a tiltással érintett egyik helyszínen – Budapest XII. kerület, Cinege út 5. szám előtt – a joggyakorlat szerint nem volt tilos rendezvényt tartani. Lásd például a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. július 11-én kelt, 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzését, illetve 2013. augusztus 29-én kelt, 27.Kpk.45.920/2013/2. számú végzését. Az előbbi végzésben a bíróság kifejezetten arra a következtetésre jut, hogy a rendőrség (Terrorelhárító Központ) „sem tehet mást, mint hogy a résztvevőket a bejelentésben megjelölt helyszínre [Budapest XII. kerület, Cinege út 5. szám el] beengedi, természetesen ügyelve arra, hogy rendbontás ne történjen”.
- [116] 3. Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontja szerinti mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem.
- [117] Határozatában az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – állapítja meg az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő jogalkotói mulasztást azért, mert „a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit” (rendelkező rész 1. pont).
- [118] 3.1. Álláspontom szerint a gyülekezési szabadság, illetve a vele ütköző alapjogok érvényesülésének biztosítása a jogalkotó mellett a jogalkalmazó szerveknek is az alapjogok védelméből származó alaptörvényi – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti – kötelezettsége. E kötelezettségüket az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának konkrét mérlegelésével teljesítik. A többségi határozattal szemben – az Alkotmánybíróság korábbi döntései alapján, az alábbiakban kifejtendőik szerint – nem látom kellőképpen alátámasztottnak, hogy miért igényelt volna további törvényi „szempontokat” az alapjogok korlátozása (alapjogok közötti „kollízió fel-

oldása”). Ha az Alkotmánybíróság döntéseiben kimondott alkotmányossági szempontokat a jogalkalmazói joggyakorlat nem vagy nem következetesen érvényesíti, akkor elsősorban nem jogalkotói mulasztás megállapításának, hanem a jogalkalmazásra vonatkozó alkotmányos követelmények megállapításának, illetve az alapjogsértő jogalkalmazói (bíróági és hatósági) döntések megsemmisítésének van helye.

- [119] A jelen határozat rendelkező részében megállapított mulasztás nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság arra adott volna felhatalmazást a törvényhozónak, hogy a magánszférához való jog védelmére hivatkozással a békés gyülekezéshez való jogot diszkrecionálisan korlátozza. Ez alapjogsértő, az alapjog szükséges és arányos, vagyis alkotmányosan megengedett korlátozásán túlterjeszkedő korlátok megállapítására irányuló jogalkotási kötelezésnek minősülne.
- [120] 3.2. A többségi határozat szerint a további jogalkotói feladat az alapjogok közötti „kollízió feloldásának [...] eljárási keretei” meghatározására irányul. Ilyen elmulasztott jogalkotói feladat sem vezethető le álláspontom szerint az Alaptörvényből.
- [121] Az Alkotmánybíróság az ABh3.-ban ismertette már a békés gyülekezéshez való jog gyakorlása, s ha indokolt, korlátozása kapcsán a rendőrség által lefolytatandó eljárás menetét, amelynek során a rendőrség – támaszkodva egyebek mellett a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) irányadó rendelkezéseire – egymással ütköző, nem ritkán alapjogokból származó jogok egyidejű érvényesülését igyekszik biztosítani.
- [122] Az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott – a BMr. 4. § (5) bekezdése kapcsán – arra, hogy a rendőrség köteles az „esetleges megtiltást megalapozó körülményre” felhívni a szervező figyelmét. Az egyeztetéssel ugyanis „elősegíti egy 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.” (Abh3., Indokolás [51]) A BMr. 6. § (1) bekezdése alapján a rendőrség továbbá arra is figyelmezteti a szervezőt, ha a tervezett rendezvény bejelentése, megtartása a Gytv. rendelkezéseibe ütközik, de előzetesen nem tiltható meg. Ilyen esetekben „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.” (Abh3., Indokolás [52]) A rendőrség döntéséből egyértelműen ki kell derülnie, hogy a szervezőkkel egyeztetést folytatott [BMr. 5. § (1) bekezdés], illetve kísérletet tett a kompromisszumos megoldás kialakítására. Ennek kapcsán – a BMr. 4. § (5) bekezdésének megfelelően – tájékoztatnia kell a szervezőt arról, hogy ha a hely vagy az időpont megváltoztatásával a rendezvény megtartásának a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltó oka, vagy a Gytv. rendelkezéseibe ütközése elhárítható. Elsődlegesen egyeztetés útján kell tehát (a tiltó okok szabályozási körén kívül eső) alapjogi kollízió esetén megtalálni a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de a konkuráló (Alaptörvényben foglalt) jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán utal arra az állandó ítélezési gyakorlatára, amit elsőként az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában fektetett le, majd az Abh1.-ben is követett: „az államnak az alapvető jog tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy biztosítania kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket is [...], két alapjog: a gyülekezés és a mozgás szabadsága esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára. [...] (ABH 2001, 458–459.)” (ABH 2008, 651, 657.)
- [123] Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyes helyszíneknek emblemikus funkciója van (vö. Indokolás [67]); ezzel szemben egyes helyszínek, mint például a lakóövezetek, tipikusan a lakhatás és a magánszféra helyszínei. Mindez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett demonstráció érintené a rendezvénynek kitett személyek magánszférája belső lényegét, másrésről azonban az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalmanak védelmére és e nyugalomnak csupán az ideiglenes jellegű megzavarására. Mindezek alapján akár itt is tartható tehát gyülekezés, de adott esetben szigorúbb feltételek mellett. Így figyelembe kell venni különösen a gyülekezők létszámát, a rendezvény időtartamát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez. Az üzenetre való tekintettel mindez továbbra is közéleti kommunikációnak minősül, amit véd a békés gyülekezéshez

való jog (a véleménynyilvánítás szabadságára is figyelemmel). Ilyen esetben, ha a gyülekezési jog, mint alapjog gyakorlása más alapjoggal (a magánélethez való joggal, a szabad helyváltoztatás jogával) vagy közérdekkel konkurál (és a tervezett rendezvény megtartása előzetesen nem tiltható meg), akkor az alapjogi konfliktus az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmények alkalmazásával oldható fel.

- [124] Fontos látni, hogy a gyülekezési szabadság gyakorlása mindig együtt jár mások jogai korlátozásával. Alapvetően ezért a rendezvények bejelentése kapcsán folytatott eljárásában a „kollízió feloldásának [...] eljárási kereteit” sem kell a rendőrség számára rögzíteni. A rendőrség a tervezett gyülekezésekre vonatkozó bejelentéseket alapvetően tudomásul veszi, a gyülekezési szabadság érvényesülése érdekében előzetesen csak ennyi a feladata. Ezt a 48 órás rendőrségi eljárást nincs semmi szükség jelentősebben tovább formalizálni. A rendezvény megtartása során viszont már feladata a rendőrségnek, hogy a gyülekezési szabadság érvényesülését úgy biztosítsa, hogy más alapjogok (illetve az azokra visszavezethető jogok) korlátozására csak valóban indokoltan és arányos mértékben kerüljön sor. Ha szükséges jogalkotói feladatot megállapítani, akkor legfeljebb a rendőrség jogosítványain keresztül lehet indokolt garanciát teremteni gyülekezések kapcsán más alapjogok megfelelő biztosítására.
- [125] Megjegyzem, hogy maga a többségi határozat nem is tartalmaz egyébként meggyőző érvelést arra vonatkozóan, hogy miért kellene az alapjogok közötti „kollízió feloldásának [...] eljárási kereteit” szabályozni. Ezt a határozat pusztán arra hivatkozva véli szükségesnek, hogy diszfunkcionális a jogalkalmazói gyakorlat: a jogalkalmazók a gyülekezési jog gyakorlása során felvetődő alapjogi kollíziót rendszerint a legsúlyosabb korlátozás, a gyülekezési jog kiüresítésével, a közterületen szervezett rendezvények betiltásával oldják fel (holott enyhébb korlátozás is elegendő lenne). Az alapjog érvényesülését korlátozó helytelen gyakorlat álláspontom szerint nem lehet megfelelő indoka annak, hogy az Alkotmánybíróság az alapjog (a békés gyülekezéshez való jog) korlátozására kötelezze a jogalkotót. Az alapjog érvényesülését indokolatlanul is korlátozó joggyakorlatot az Alkotmánybíróság, ha valóban a hibás jogalkalmazásból származik az indokolatlan korlátozás, nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával, hanem az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti alkotmányos követelmény megfogalmazásával lett volna képes (jogosult) korrigálni. Ennélfogva az alapjogok közötti „kollízió feloldásának [...] eljárási keretei” szabályozására vonatkozó jogalkotói feladatot meghatározó rendelkező rész, illetve az ahhoz kapcsolódó, de tartalmában a jogalkalmazó számára követelményt megfogalmazó indokolás közül az utóbbit támogatom.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/656/2015.

Megjelent a Magyar Közlöny 2016. évi 106. számában

