

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/2015. (VII. 7.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az elsőfokú közigazgatási döntésre kiterjedően állapítsa meg a támogatott végzés által felülvizsgált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/7762-12/2014. ált. számú közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességét és azt semmisítse meg. Az indítványozó 2014. február 9-én bejelentést tett egy 2015. február 7-én, a Dísz téren tartandó, kb. 500 fő résztvevővel tervezett rendezvényről. Bejelentésében azt írta, hogy „[a] felszólalók beszédének szövegét a rendezvény előtt jogászokkal, kérés esetén a BRFK illetékeseivel is egyeztetjük, hogy

azoknak szövege senkinek az emberi méltóságát ne sérthesse, a köznyugalmat ne zavarhassa meg. A rendezvényre érkezők ruházatát és zászlóit, transzparenseit szintén ellenőrizni fogjuk, hogy a hatályos jogszabályoknak megfeleljenek.” A rendőrség a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. § (3) bekezdésére hivatkozva a rendezvény megtartását megtiltotta. Az eljáró bíróság a felülvizsgálati eljárásban meghozott végzésében – a kézbesítés szabálytalanságaira hivatkozással – új eljárásra kötelezte a rendőrséget, amely ezt követően ismételten tiltó határozatot hozott. A rendőrség döntését részben a IV/609/2014-es számon nyilvántartott alkotmányjogi panaszban kifogásolt bírósági végzésre alapozta, amely hatályában fenntartotta a 2014-es Becsület Napi megemlékezést megtiltó rendőrségi határozatot. Emellett a rendőrség hivatkozott arra, hogy a bejelentő személye a Magyar Nemzeti Arcvonal mozgalomhoz köthető, emiatt várhatóan a rendezvényen „szélsőséges [...]” személyek, valamint más szélsőjobboldali radikális csoportok vesznek részt [...] amellyel szemben a nemzetközi szerződések az állam részére korlátozást, tiltást tesznek lehetővé.” Hivatkozott arra, hogy a korábbi években a rendezvény résztvevői „katonai alakzatba szerveződtek, mely alkalmas volt arra, hogy a külső szemlélőkben félelmet ébresszen”. Emellett „fennáll a veszélye annak is, hogy [...] szélsőjobboldali eszmék terjesztésére kerül sor”; a „közrend védelme [...] súlyos fokban sérülhet”, „mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el”, illetve hivatkozott két bírósági ítéletre is, amelyek állítása szerint kibővítették a Gytv. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tiltó okok rendszerét az alapvető jogok sérelme, illetve közvetlen sérelmének veszélye esetével.

- [2] A felülvizsgálati eljárás során meghozott végzésében a bíróság elvi élel megállapította, hogy „kivételesen fontos okból”, „tényekkel alátámasztott konkrét súlyos veszélyhelyzetre hivatkozással”, amikor „már előre teljes bizonyossággal megállapítható, hogy a rendezvényt [...] azonnal fel kellene oszlatni” a Gytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt „elvi korlátok” esetében is előzetesen megtiltható egy rendezvény, mivel a „teljesen bizonyos oszlatási ok alá eső magatartások engedélyezése ésszerűtlen közhatalmi döntés” volna. Ugyanakkor a bíróság azt is megállapította, hogy a vizsgált esetben a rendőrség „pusztán vélhetőségekre, feltételezésekre alapozta” a tiltó döntését ahelyett, hogy az „ésszerűtlenül korai bejelentést” – érdemi vizsgálat nélkül – elutasította volna. A bejelentés „ésszerűtlenül korai” időpontjára tekintettel a bíróság megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem „nem volt teljesíthető”, ezért azt elutasította. A bíróság megállapította, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdése „szigorúan behatárolja a bírósági döntés lehetőségét”, ráadásul a „3/2013. (II. 14.) AB határozatból is az következik, hogy

a bíróság az ügy végső eldöntésére köteles”, azonban meglátása szerint a szóban forgó rendezvény „egy évre előre mutató szervezésnek tekinthető”, amely idő alatt „lényegesen megváltoztathatnak az egyesülési jog gyakorlásának feltételei”. A bíróság szerint nem lehet előre látni egy évvel korábban, hogy „konkrétan milyen jogok és érdekek ütköznenek a rendezvény tervezett megtartásával”, emiatt „a releváns tényezők legalábbis egy része vonatkozásában még csak feltételezésekbe lehet bocsátkozni”. Emiatt a bíróság szerint a rendőrségnek a Ket. 30. § c) pontja alapján a rendezvény bejelentését érdemi vizsgálat nélkül mint lehetetlenre irányuló kérelmet el kellett volna utasítania, mivel „ilyen időtávban a leggondosabban lefolytatott vizsgálat ellenére sem lehet még ésszerűen és objektíven megítélni [...], hogy szabad-e vagy sem a tervezett gyülekezés.” A bejelentésre a bíróság szerint ésszerűtlenül korán került sor, és noha „sem hazai, sem nemzetközi norma nem határozza meg explicite” a bejelentés legkorábbi időpontját, azonban ennek határt szab az „ésszerűségi szempont”. Ezért a bíróság, mivel ő maga sem tudja megítélni egy évvel korábban, hogy „szabad-e vagy sem a tervezett gyülekezés”, nem tehet mást, minthogy elutasítja a felülvizsgálati kérelmet. A bíróság ugyanakkor kifejtette, hogy „[e] azonban nem jelentheti azt, hogy a bíróság helybenhagyta volna a kérelmezett határozatát az abban foglalt indokok alapján. A bíróság jelen elutasító döntését úgy kell érteni, hogy érdemi vizsgálat nélkül került elutasításra a kérelmező bejelentése, nem pedig megtiltásra került az általa bejelentett rendezvény érdemi okból.” A bíróság a kifogásolt végzése indokolásában megjegyezte továbbá azt is, hogy nincs akadálya annak, hogy „ésszerű időben” a kérelmező ismételten benyújtsa a kérelmét.

- [3] 2. Az indítványozó sérelmezte, hogy a rendőrség nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okokra alapította határozatát. Hivatkozott arra, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésén kívül álló okból nem tiltható meg előzetesen egy gyülekezés, márpedig a Budai Vár területén szerinte a szóban forgó tiltó okok nem álltak fenn. Az indítványozó rámutatott arra is, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglaltak a rendezvény megtartása során irányadóak és a rendezvény oszlatásához állapítanak meg feltételeket. A bíróság döntése vonatkozásában az indítványozó sérelmezte, hogy a bíróság bizonytalan jogi helyzetet teremtett azzal, hogy a „kérelemhez kötöttség alapelvét felrúgva” a rendőrségi határozat érdemi vizsgálatát nem végezte el. Az elutasító döntés eredményeként a megtiltó határozat hatályában fennmaradt, azonban a bíróság nem a rendőrségi határozatról, hanem a kérelmező bejelentéséről döntött. A bíróság a bejelentés korai időpontjára hivatkozva minősítette érdemi vizsgálatra alkalmatlannak a bejelentést, miközben a legkorábbi bejelentési időpontra vonatkozó szabályozás nem

létezik. Az indítványozó emellett előadta, hogy a 3/2013. (II. 14.) AB határozat értelmében, „[a] gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére”. Szerinte ő „egy olyan megemlékező és békés jellegű rendezvényt kívánt tartani, amely a történelmet egy meghatározott perspektívából szemléli”, ennek előzetes betiltásával pedig a rendőrség „egy olyan cenzúrárt gyakorolt, ami a gyülekezési szabadság lényeges tartalmát üresítette ki.”

- [4] Ezen okokból – álláspontja szerint – mind a rendőrség határozata, mind pedig bíróság támadott végzése sérti a gyülekezéshez való alapjogát, amelyen keresztül közvetetten megvalósul a véleménynyilvánításhoz való alapjogának a sérelme is.
- [5] Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogának a sérelmét abban látta, hogy a rendőrség szerinte nem támasztotta alá megfelelő bizonyítékokkal a döntését. Emellett nézete szerint a bíróság eljárása kiüresítette a jogorvoslathoz való jogát, mivel nem abban a kérdésben foglalt állást, hogy jogszerű volt-e a rendőrségi tiltó határozat, valamint nem a Pp. 3. § (2) bekezdése és a Pp. 215. §-a szerint, a felülvizsgálati kérelem korlátai között hozta meg döntését. Az indítványozó előadta, hogy a gyülekezést megtiltó rendőrségi határozatok elleni jogorvoslati lehetőséget a Gytv. 9. § (1) bekezdése biztosítja, amelynek kapcsán a 3/2013. (II. 14.) AB határozat megállapította, hogy a bíróság az ügy végső eldöntésére köteles. Ehhez képest a bíróság a döntését a jogszabályban nem létező „ésszerűségi szempontokra” alapozta, és ez az általa bevezetett bejelentés időpontjára történő hivatkozás „valójában a rendezvény adott helyen és időben történő megtartásának előzetes korlátozását jelenti”, ilyen előzetes korlátozási okot pedig a Gytv. nem szabályoz.
- [6] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, a IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánításhoz való jogot, a XXIV. cikk (1) bekezdésében [az indítványban téves jelöléssel: a XIV. cikk (1) bekezdésében] szereplő tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„IX. cikk (4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

[8] „XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[9] 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.”

„9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A kérelemhez csatolni kell a rendőrség határozatát.

(2) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz. Ha a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.”

„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.”

[10] 3. Az 1947. évi XVIII. törvény érintett rendelkezése

„2. cikk

1. Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz aziránt, hogy a magyar fennhatóság alá tartozó minden személynek biztosítsa faji, nemi, nyelvi vagy vallási különbség nélkül az emberi jogok és az alapvető szabadságok élvezetét, ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát.”

[11] 4. A Ket. érintett rendelkezése

„30. § A hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha
c) a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul,”

III.

[12] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt. A panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az érdemi határozatban is dönthet. Ennek alapján az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[13] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[14] Az indítványozó perbeli jogi képviselőt ellátó jogi képviselő a bíróság végzését 2014. március hó 6. napján vette át, míg az alkotmányjogi panaszát 2014. április hó 26. napján adta postára a felülvizsgálat során eljáró bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor.

[15] Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság 27. §

szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában részletesen indokolta e jogok sérelmét. Tekintettel arra, hogy a véleménynyilvánítási joggal és a tisztességes eljárással összefüggésben az indítványozó érdemi indokolást nem adott elő, az Alkotmánybíróság az indítványt a IX. cikk (1) bekezdése és a XXIV. cikk (1) bekezdése tekintetében az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [16] 2. A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során az Alkotmánybíróság különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálja. Az indítvány befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az Abtv. 27. § szerint alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen eljárásban az indítványozó közvetlenül érintett, mivel az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági felülvizsgálati eljárásban kérelmezőként szerepelt. Az indítványozó egy közigazgatási határozat ellen – a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított – felülvizsgálati eljárásában született bírósági végzés ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amely ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzésben foglalt döntés alapján nem következett be az indítványozó gyülekezési jogának a sérelme, mivel arra nem hatott ki érdemben a bíróság panasszal támadott végzése, azaz az Abtv. 27. § a) pontjában foglalt feltétel nem teljesül. A gyülekezési jog panaszos által állított sérelme tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár formális értelemben a bíróság végzése lezárta a gyülekezés bejelentésével megindult eljárást, ugyanakkor a panaszos által felhívott gyülekezéshez való alapjog és ezen keresztül a véleménynyilvánítás szabadsága tekintetében ezen alapjogok gyakorolhatóságára érdemben kiható döntést nem tartalmaz, így ezekkel összefüggésben a panaszos számára alapjogi sérelmet sem idéz elő. Az Alkotmánybíróság e tekintetben kiemelt jelentőséget tulajdonított a támadott bírósági végzés azon megállapításának, amely szerint nincs akadálya annak, hogy „ésszerű időben” a kérelmező ismételten benyújtsa kérelmét. Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzés folytán nem következett be az indítványozó gyülekezéshez való jogának sérelme és az indítványt a VIII. cikk (1) bekezdése tekintetében az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[17] 3. 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. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogorvoslathoz fűződő jog tekintetében az indítvány megfelel az Abtv. 29. §-ban támasztott feltételeknek: a jelen ügyben az indítványozó lényegében azt sérelmezte, hogy a bíróság felülvizsgálati eljárása nem volt érdemi és a jogorvoslati jogának sérelme egyben a gyülekezési jogát sértő helyzetet is eredményezett (a kifogásolt végzés eredményeként „hatályban maradt” a rendőrségi tiltás).

IV.

[18] Az indítvány megalapozott.

[19] 1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy „valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége.” {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26], legutóbb megerősítve: 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [25]} Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát, ami azt feltételezi, hogy a jogorvoslatot végző szervnek ténylegesen meg kell vizsgálnia a kérelem érdemét. {Erről lásd: EJE, *Bensaid kontra Egyesült Királyság*, (44599/98); 2001. február 6., 53. bekezdés.} „Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint

érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben. {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]–[17], 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [26]}” A jogorvoslati jog sérelme azonban gyakran kapcsolatba hozható, illetve visszavezethető más Alaptörvényben biztosított jog(ok) sérelmére is. Egyértelmű például a jogorvoslati jog és a tisztességes eljárás követelményeinek a kapcsolata, hiszen azoknak a jogorvoslati eljárás során is érvényesülniük kell. Ha tehát egy ügyben közvetett módon más alapjogi sérelem gyanúja is felmerül, a jogorvoslat akkor minősül hatékonnak, ha a panaszolt alapjogi sérelem tekintetében a tényleges orvosolhatóság lehetősége fennáll és sor kerül a panaszolt sérelem érdemi felülvizsgálatára.

- [20] 2. Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, a jogorvoslathoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkezik. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság nyomatékosítja, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk. „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének

követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.” [8/2001. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79.]. Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének *b*) pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladataként határozza meg.

[21] A törvényességi ellenőrzés a közigazgatási határozatok felülvizsgálata révén valósul meg, amelynek szabályait a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezete tartalmazza.

[22] 3. Az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozat indokolásában megvizsgálta a közigazgatási eljárásban a gyülekezések bejelentésével kapcsolatban meghozható döntéseket. „A rendőrség, ha a bejelentés vizsgálatára nincs hatásköre, mert a rendezvényt nem egy mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen kívánják megtartani, a Gytv. 8. § (1) és (3) bekezdése, továbbá 15. § *a*) pontja alapján, a Ket. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően bejelentést elutasító határozatot hoz. Egyéb esetben tudomásul veszi a bejelentést, vagy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt ok miatt a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatot hoz” {Indokolás [49]}. A tiltó határozatok esetében a Gytv. 9. § (1) bekezdése értelmében bírósági felülvizsgálat kérhető, amelyet a bíróság érdemben köteles felülbírálni, amely során az alkotmányossági szempontokat nem hagyhatja figyelmen kívül.

[23] A közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése körében hozható határozatokat a Pp. 339. § szabályozza. Ez a keretszabály teszi lehetővé a „törvény eltérő rendelkezését”, amely alapján a Pp.-ben foglaltakhoz képest a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján indult felülvizsgálati eljárás tekintetében a Gytv. 9. § (2) bekezdése speciális eljárási szabályokat rögzít. Így a gyülekezések tiltásával kapcsolatos felülvizsgálat körében megállapítható, hogy a jogkövetkezmények köre szűkebb, a közigazgatási határozatot a bíróság nem változtathatja meg és a Pp. 339. § (3) bekezdésében foglalt új eljárásra sem kötelezheti az eljáró hatóságot, amennyiben a bíróság „más joggalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak.” A Gytv. 9. § (2) bekezdése szerint a bíróság két dolgot tehet: „[h]a a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja.” A gyülekezést megtiltó határozatok felülvizsgálata esetében a bíróság végső döntési kötelezettsége tehát szigorúan ellenőrzési jellegű, a közigazgatási perben eljáró bíróságnak csupán kasszációs jogköre van. A kérelem érdemi vizsgálata után, ha a kérelemmel a bíróság egyetért, úgy hatályon kívül helyező végzése meghozatalával maga vonja le ennek a következményét, egyébként pedig elutasító döntést hoz.

- [24] 4. Fentiek alapján jelen esetben a bíróságnak a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján azt kellett volna vizsgálnia, hogy a rendőrségi határozat jogalapja valós és jogszerű volt-e, azaz, hogy jogszerűen alkalmazta-e a rendőrség a gyülekezésekkel kapcsolatban jogszabályba foglalt tiltó okokat. Ehelyett azonban a bíróság azt állítja, hogy a felülvizsgálati kérelem „nem volt teljesíthető”. A bíróság a felülvizsgálati eljárás során áttekintette az ügy körülményeit, és a rendőrségi tiltó határozat jogszerűsége helyett a bejelentés megítélésének kezelésével foglalkozott és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a korai bejelentésre tekintettel a rendőrségnek nem tiltó határozatot, hanem a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasító határozatot kellett volna hoznia. A bejelentés megítélésével összefüggő döntésre utal, hogy a bíróság indoklásában a Ket. 30. § c) pontjára hivatkozik, amelynek azonban elsődleges címzettje „a hatóság”.
- [25] Ezek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a lefolytatott bírósági eljárás a vizsgált esetben a jogorvoslathoz való alapjog immanens elemének, az állított jogsérelem orvosolhatóságának a lehetőségét és érvényesülését zárta ki, amikor a bíróság nem a panaszos (kérelmező) jogorvoslati kérelmének megfelelően vizsgálta meg a rendőrségi határozatot. A bíróság bár megállapította azt, hogy a rendőrség nem hozhatott volna tiltó határozatot, mégis elutasította a kérelmező jogorvoslati kérelmét, ezzel pedig kiüresítette az indítványozó jogorvoslathoz való alapjogát, hiszen a felülvizsgálati eljárás csak formális értelemben ment végbe, tartalmi, azaz a tiltó okokat érintő bírósági felülvizsgálat nem történt, az azokra irányadó érdemi döntést nem hozott a bíróság.
- [26] Az elutasítással a bíróság lényegében nem a rendőrségi határozat törvényességéről döntött, döntésével mégis hatályában fenntartotta a tiltást, aminek a jelen ügyet érintő burkolt jogkövetkezménye, hogy egy, az idő előttiségre vonatkozó, sem az Alaptörvényből, sem pedig a Gytv.-ből le nem vezethető tiltó okot fogadott el a bíróság, amikor a sem a rendőrség határozatában, sem pedig a panaszos (kérelmező) jogorvoslati kérelmében nem szereplő indokra alapította döntését. Ugyanez a döntés a jövőre nézve a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasító határozat meghozatalát kilátásba helyező, a bejelentés időbeliségével kapcsolatos szabályt állapít meg, aminek, ahogy arra a bíróság is rámutat, „explicit” jogszabályi alapja nincs. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a bíróság által alkalmazott „ésszerűségi szempont” nem vezethető le sem az Alaptörvényből, sem a Gytv.-ből. Még a „józan ész” szerint „nem túl korán”, például a kezdő időpont előtt egy hónappal vagy akár éppen három nappal bejelentett és tudomásul vett rendezvények esetében sem zárható ki, hogy utóbb olyan esemény következik be, amelyről a rendőrségnek előre nem volt tudomása, így azt nem tudhatja mérlegelni a bejelentés tudomásulvételekor. A bejelentési

kötelezettségnek éppen az a lényege, hogy a rendőrség felmérje a rendezvény paramétereit, a kapcsolódó kockázatokat, azt, hogy milyen előkészületeket kell tennie az alapjog gyakorlásának biztosítása érdekében [Lásd: 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458–459., megerősítve 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 660., 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [44]; a Velencei Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontja: *Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012*, CDL(2012)014rev2, 26–27.], ezért a bejelentési kötelezettség céljával ellentétes, ha a jogalkalmazók önkényesen, jogszabályi alap nélkül nem bírálják el érdemben a meglátásuk szerint idejekorán bejelentett rendezvényeket. A jogalkalmazó szervezetnek olyan jogalkalmazást és jogértelmezést kell követniük, ami kiszámítható (nem széttartó), és nem vezet az alapjog szükségtelen korlátozására.

[27] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panaszban állított jogorvoslathoz fűződő jog sérelmét lényegében az okozza, hogy a bíróság valójában egy közigazgatási határozatot megváltoztató döntést hozott, amelyre azonban a Gytv. speciális eljárásjogi szabályai alapján nem lett volna lehetősége, hiszen revíziós/reformatórius jogköre a Gytv. 9. § (2) bekezdése alapján nincsen. Az Alkotmánybíróság szerint a végzés indokolásából kiderülő „megváltoztató jelleg” olyan kirívó törvénysértésként értékelhető, amely eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét, mivel a törvénysértések következtében nem érvényesülhetett a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma. Mindezt pedig súlyosbítja, hogy közvetett módon mindez egy alapvető jog gyakorlásával, a gyülekezéshez való joggal áll összefüggésben. A gyülekezés bejelentője ugyanis kétségtelen módon bejelenthet egy újabb gyülekezést a rendőrségnek, azonban a bíróság elutasító végzése a korábbi tiltó határozatot hatályában fenntartja, miközben annak érdeméről nem mond semmit, a bíróság a tiltó okok és a rendőrségi jogalkalmazás vizsgálatáig el sem jutott, bár ez lenne a felülvizsgálati eljárás lényege. Fentiek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú végzése nem minősül a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásának, így sérült az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése által is védett hatékony jogorvoslathoz fűződő joga.

[28] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzését megsemmisítette.

[29] 5. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági

- vagy hatósági döntéseket is. Az Alkotmánybíróság a mostani ügyben a rendőrségi végzést nem vizsgálta és nem semmisítette meg, mivel az alkotmánybírósági vizsgálat szempontja, a jogorvoslathoz fűződő alapjog kiüresedése a bírósági végzéssel összefüggésben értékelhető, a felvetődő alkotmányjogi problémát pedig a bírósági végzés megsemmisítése kiküszöbölte. A végzés „megsemmisítése az Alkotmánybíróság szerint a mostani ügyben morális elégtételt jelent a jogsérelmet szenvedetteknek, az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok pedig iránymutatóul szolgálnak a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára.” {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}.
- [30] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése két tiltó okot nevesít. 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.] Az eljáró bíróságnak azt kellett volna megvizsgálnia, hogy az előzetes tilalmi okokat, mint a gyülekezési szabadság legsúlyosabb mértékű és *ultima ratio* jellegű korlátozását a rendőrség jogszerűen alkalmazta-e, a szükségességi-arányossági követelményeknek megfelelően mérlegelt-e. E tekintetben irányadó, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az *Oya Ataman-ügyben* a hatóságok számára a gyülekezés során tanúsítandóan előírt tűrési kötelezettséget a *Patyi-ügyben* a bejelentési eljárásra is kiterjesztette [Lásd: EJEB, *Patyi kontra Magyarország*, (5529/05); 2008. október 7., 43. pont]. Ez az *in dubio pro libertate* elv megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezések megítélésekor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.
- [31] 6. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. június 30.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Kiss László
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [32] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzésének megsemmisítésével. Álláspontom szerint ugyanis – az alábbiakban kifejtettekre tekintettel – nem sérült az indítványozónak az Alaptörvény XXVII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joga.
- [33] A határozat azért állapítja meg a jogorvoslathoz való alapjog sérelmét, mert „a bíróság nem a panaszos (kérelmező) jogorvoslati kérelmének megfelelően vizsgálta meg a rendőrségi határozatot”, és – érvelése szerint – ezzel kiüresítette az indítványozó jogorvoslathoz való alapjogát.
- [34] A Pp. külön fejezetben, a XX. fejezetben szabályozza a közigazgatási perekre vonatkozó speciális szabályokat; azoknak az eljárási szabályoknak az esetében, amelyek vonatkozásában ez a fejezet nem tartalmaz külön szabályokat, az általános, a Pp. I–XIV. fejezetébe foglalt szabályokat kell alkalmazni. A Pp. XX. fejezete nem tartalmaz olyan rendelkezést, hogy a bíróság a jogvita eldöntésekor kötve volna a felülvizsgálati kérelemben előadott érveléshez, és hogy csak azokat a szempontokat veheti figyelembe, amelyekre a felülvizsgálati kérelemben hivatkoznak. Ekként a Pp. 339/A. §-a sem értelmezhető. Ezért – álláspontom szerint – az általános szabályoknak megfelelően, ha az eljáró bíró azt észleli, hogy a jogvita eldöntésekor a felek által nem hivatkozott tényeket és szempontokat is figyelembe kell vennie, döntését ezekre (is) alapíthatja. (A polgári perek világából vett példaként, egy érvénytelen foglalós szerződésre alapozott igény elbírálása során a szerződés érvénytelensége hivatalbóli figyelembevételének és a kereset erre alapított elutasításának nem lehet akadály, ha a szerződés érvénytelenségére egyik fél sem hivatkozik. Ilyenkor a felperes nem hivatkozhat megalapozottan a bírósághoz fordulás jogának sérelmére azért, mert a keresetlevelében foglalt

érvelésével a bíróság – eltérő jogi kiindulópontja folytán – nem foglalkozott.) A jelen esetben a bíróság az indítványozó felülvizsgálati kérelmét azért utasította el, mert az nézete szerint nem volt teljesíthető. A bíróság jogi álláspontját arra az érvelésre alapította, hogy azok a körülmények, melyektől – megítélése szerint – a rendezvény megtarthatósága függ, olyan jövőbeni körülmények, melyek nem láthatóak előre, és ez a rendezvény bejelentése és az ezzel kapcsolatos felülvizsgálati kérelem vonatkozásában az időelőttiség helyzetét jelenti. Az, hogy ez az érvelés elfogadható-e, illetve, hogy ehhez kapcsolódóan a Ket. 30. § c) pontjára az eljáró bíróság helyesen hivatkozott-e, más, a jogorvoslati jog érvényesülésén kívül eső kérdés, ezért a bírósági döntés esetleges téves volta sem tekinthető az indítványozó jogorvoslatához való jogától történő megfosztásának.

[35] Összegezve a fentieket, nézetem szerint a felülvizsgálati kérelem elbírálásra került, az indítványozó jogorvoslatához való alapjoga nem sérült, nem üresedett ki. A bíróság döntésének következtében a rendezvény nem vált automatikusan megtarthatóvá (ami a BRFK határozata megsemmisítésének egyenes következménye lett volna), ugyanakkor megtarthatóságának elvi lehetősége – mint ezt a bíróság végzésében nyomatékosan hangsúlyozta – továbbra is fennmaradt; az indítványozó ismételten bejelentette a rendezvényt. Kiemelendőnek tartom, hogy ebből következően – mint ahogy azt az Indokolás III. rész 2. pontja (Indokolás [16]) is megállapítja – a jelen ügyben a BRFK határozatával és a bíróság végzésével kapcsolatosan a gyülekezéshez való jog sérelme sem következett be.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

[36] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/957/2014.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 99. számában.

