

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3355/2019. (XII. 16.) AB VÉGZÉSE

eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.30.737/2014/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Póka László (a továbbiakban: indítványozó) alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. 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.K.30.737/2014/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott ítélet sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogát, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő jogát.
- [2] Az indítványozó kérte továbbá az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel állapítsa meg a Budapesti Rendőr-főkapitányság 2013. október 2-án kelt, 6651/2013. szám alatt kiadott személy- és létesítménybiztosítási intézkedésének alaptörvény-ellenességét.
- [3] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az intézkedést valójában nem a Budapesti Rendőr-főkapitányság, hanem a Terrorelhárítási Központ Ügyeleti és Objektumvédelmi Igazgatóságának főigazgatója (a továbbiakban: TEK) rendelte el. Az alkotmányjogi panaszból egyértelmű, hogy az indítványozó a TEK-utasítás alaptörvény-ellenességének megállapítását kéri, hiszen arra alkotmányjogi panaszában többször „TEK-határozat”-ként hivatkozik, és azt a mellékletek felsorolásában is helyesen jelöli meg. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az ügy érdemi elbírálása során a TEK által 2013. október 2-án kiadott, 6651/2013. számú személy- és létesítménybiztosítási intézkedést előíró belső utasítását figyelembe vette.
- [4] Az ügy előzménye, hogy az indítványozó mint szervező 2013. szeptember 5-én a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) 6. §-a alapján bejelentést tett egy 2013. szeptember 5-én 19.00 órától 2013. november 1-jén 14.00 óráig konkrétan meghatározott címen és annak környékén megtartandó rendezvényre. Az indítványozó megjelölése szerint a rendezvény célja a politikai döntéshozók figyelmének felhívása volt a devizahitelek körül kialakult súlyos társadalmi helyzetre.
- [5] Az indítványozó a rendezvényt jogszerűen megkezdte és folytatta egészen 2013. október 3-án hajnali két óráig. A rendőrség munkatársai ekkor megjelentek a bejelentett rendezvény helyszínén, ahol az indítványozót és a rendezvény más szervezőit tájékoztatták a fent hivatkozott személy- és létesítménybiztosítási utasításról. A rendőrség munkatársai felszólították továbbá az indítványozót és a többi szervezőt, hogy az utasításra tekintettel a lezárt területet hagyják el, a demonstráció kellékeit távolítsák el. A rendőrség munkatársai figyelmeztették a jelenlevőket, hogy amennyiben ez nem történik meg, úgy további intézkedéseket foganatosítanak a TEK-utasításban foglaltak végrehajtása érdekében. Ezt követően – bár az indítványozó hangot adott azon álláspontjának, hogy az eljárást jogszerűtlennek tartja – a helyszínen tartózkodók a rendezvény kellékeit összekölték és onnan távoztak.
- [6] Az indítványozó a régi Gytv. 14. § (3) bekezdése alapján a rendezvény feloszlataja jogellenességének megállapítását kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól (a továbbiakban: bíróság). Keresetlevelében előadta, hogy az oszlatás jogellenességét nem annak módja, hanem a jogalap hiánya miatt állítja. Hangsúlyozta, hogy a régi Gytv. 14. § (1) bekezdése az oszlatás törvényi okait taxatív módon felsorolja, ezeken kívül nincs más törvényi ok és legitim indok az oszlatásra. Álláspontja szerint egy személy- és létesítménybiztosítási intézkedés csak akkor lehet alapja egy rendezvény megtiltásának vagy feloszlatajának, ha a rendőrség az intézkedés

szükségességét (mások jogainak és szabadságának védelmét) és arányosságát (a sérelem enyhébb korlátozással nem hárítható el) egy szigorú alapjogi vizsgálat eredményeként megállapítja.

- [7] A bíróság az indítványozó keresetét elutasította. A bíróság indokolásában kifejtette, hogy a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) EBH 2009/2100. számú elvi határozatában rögzítette, miszerint a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 92. § (1) bekezdése alapján a törvény V. fejezetébe tartozó rendőri intézkedések ellen jogorvoslatnak van helye. A bíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy az indítványozó – képviselője tárgyaláson tett nyilatkozata szerint – a rendőrség intézkedésével szemben panasszal nem élt.
- [8] A bíróságnak továbbá az volt a jogi álláspontja, hogy a TEK-utasításban foglaltak megalapozottságát nem vizsgálhatja. Az indítványozónak ugyanis a TEK-utasítás vonatkozásában önálló jogorvoslati lehetősége volt, amelylyel azonban – saját döntése alapján – nem élt, a TEK-utasítás megalapozottságát, jogszerűségét az annak vizsgálatára a törvény szerint jogosult fórumok előtt és eljárásrendben nem tette kifogás tárgyává. Ezen, az indítványozó által elmulasztott panaszeljárást mint megfelelő, hatékony jogorvoslati forma igénybevételének hiányát a bíróság – törvényi felhatalmazás hiányában (hatáskörelvonás tilalma) – nem pótolhatta, így a TEK-utasításban foglaltaknak a kifejezetten erre szolgáló eljárásban meg nem döntött jogszerűségét tényként kellett elfogadnia. Megállapította, hogy az oszlatás jogalapját az ekként jogszerűnek elfogadott TEK-utasítás képezte, és hogy annak jogi kötőerejére figyelemmel magát az oszlatást is jogszerű alapokon nyugvónak kell tekinteni. A bíróság álláspontja szerint az indítványozó által hiányolt alkotmányossági teszt lefolytatásának jogszerű keretét az adott ügyben is a TEK-utasítással kapcsolatos panaszeljárás adta volna. Ennek az indítványozó érdekkörébe eső elmaradása esetén, az alapügy alperesén azt számon kérni és a terhére róni, hogy a rendezvény felosztatását a TEK-utasítással indokolta, mert vélhetően teljes mértékben magáévá tette az abban kifejtett indokokat, nem lehetett.
- [9] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a régi Gytv. 2. § (3) bekezdése csak akkor engedi meg a gyülekezési jog korlátozását, amennyiben annak gyakorlása ténylegesen sérti mások jogait és szabadságát, annak előzetes valószínűsége nem elegendő. Véleménye szerint a „TEK-határozat”, amelyet a rendőrség és a bíróság a felosztatás egyetlen és elégséges alapjaként fogadott el, még csak nem is azt valószínűsíti, hogy az adott helyszínen tartandó rendezvény mások jogait és szabadságát sérti, hanem azt, hogy az a védett személyek biztonságát hátrányosan befolyásolná, szabad mozgásukat és közlekedésüket akadályozná. Ezzel mind a rendőrség, mind a bíróság alaptörvény-ellenes módon kitérítette a gyülekezési jog gyakorlásának korlátait, megsértve azt a követelményt, hogy a gyülekezési jog korlátozásával összefüggő szabályokat megszorítóan kell értelmezni.
- [10] Kifejtette továbbá, hogy a békés gyülekezés jogának alaptörvényi védelme, az alapjog-korlátozás szigorú alkotmányossági vizsgálatának követelménye azzal jár, hogy a jogkorlátozás elrendelésekor, illetve annak jogszerűségének megítélésékor vizsgálni kell azt, hogy az valóban szükséges-e, azaz mással ki nem váltható eszköze az egyébként legitim cél elérésének, és hogy az alapjog-korlátozás mértéke arányban áll-e az elérni kívánt céllal. Ezt a mérlegelést a rendőrség a felosztatás elrendelésekor nem végezte el, és később nem tette meg a bíróság sem. Az indítványozó úgy vélte, hogy a mérlegelés elmulasztása a hatóság, illetve az eljáró bíróság részéről nemcsak az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogát sértette, hanem a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő jogát is. Az indítványozó a TEK intézkedése kapcsán az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított, a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogának sérelmét állította.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság a 2015. szeptember 22-i teljes ülésén az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. §-a alapján befogadta.
- [12] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítvány benyújtását követően a Kúria Kfv.III.38.022/2014/4. számú ítélete az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletet hatályában fenntartotta.
- [13] 4. Az Abtv. 59. §-a értelmében az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan oka fogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Alkotmánybíróság Ügyrendje 67. § (2) bekezdés e) alpontja alapján oka fogyottá válik az indítvány különösen, ha

„az indítvány egyéb okból tárgyalanná vált”. Jelen ügy tárgyalása során az Alkotmánybíróság teljes ülése ilyen „egyéb okként” értékelte az alábbiakat.

- [14] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a gyülekezés feloszlásának törvényességét a bíróságnak kell biztosítania. Az Rtv. alapján törvényben biztosított lehetőség van a személy- és létesítménybiztonsági intézkedés meghozatalára, ha valamely védett személy testi épsége érdekében vagy létesítmény védelme érdekében ez szükséges. Az Rtv. 46. (1) d) pontja szerint személy- és létesítménybiztonsági intézkedés keretében – védett személy biztonsága érdekében – a rendőrség, illetve a rendőr az Rtv. 30. §-ában meghatározott fokozott ellenőrzés, illetve a ruházat, csomag és jármű átvizsgálásán túlmenően területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. A bírósági vizsgálat keretében vizsgálatra szorulnak a felmerülő konkrét veszélyforrások, az, hogy a védett személy és a létesítmény biztonsága valóban megköveteli-e a terület teljes lezárását és az oda való bejutás megakadályozását, vagy e nélkül – például átvizsgálással vagy az utca részleges lezárásával – is megfelelően szavatolható az adott személy és/vagy létesítmény biztonsága. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rendőrség által végrehajtott cselekmény egyszerre minősül az Rtv. alapján „távozásra kötelezésnek”, és a régi Gytv. alapján „feloszlásnak”. E két jogi minősítés egymást nem kizárja, hanem egymással párhuzamosan léteznek. Ennek megfelelően a rendőrség intézkedésével szemben mindkét jogorvoslati útnak nyitva kell állnia az indítványozó előtt. Mindez azt is jelenti, hogy az Rtv. szerinti jogorvoslat nem törvényi előfeltétele a régi Gytv. 14. § (3) bekezdése szerinti speciális felülvizsgálati eljárás megindításának, amit alátámaszt az is, hogy a régi Gytv. szerinti jogorvoslat szigorúbb határidőhöz kötött (a feloszlástól számított tizenöt nap), mint a Rtv. szerinti panasz eljárás (az intézkedéstől számított húsz illetve harminc nap).
- [15] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában és a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatában alaptörvény-ellenes jogalkotói mulasztást állapított meg a gyülekezési törvény vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság által a magánszférához való jog védelmében megfogalmazott jogalkotói mulasztás indoka az volt, hogy a hivatali munkára tekintettel bejelentett tiltakozó gyűlésekre ne a közszereplők magánszféráját képező lakóházak környékén, hanem lehetőség szerint a hivatali munkahelyek környékén kerüljön sor. A megállapított jogalkotói mulasztás eredményeként az Országgyűlés elfogadta a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvényt (a továbbiakban: Gytv.), valamint a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló 26/2018. (IX. 27.) BM rendeletet. A Gytv. 23. § (1) bekezdése megfogalmazza azt a jogalkotói célt, hogy a törvény hatálybalépésekor még el nem bírált bejelentésekre, meg nem tartott gyűlésekre, illetve folyamatban lévő eljárásokra e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A Gytv. 18. § (3) bekezdése a korábbi szabályozással összhangban rögzíti, hogy amennyiben a gyűlést a rendőrség feloszlatta, a gyűlés résztvevője a feloszlástól számított tizenöt napon belül közigazgatási pert indíthat a feloszlítás jogellenességének megállapítására. Továbbá a Gytv.-ben újraszabályozásra kerültek a tiltó okok, amelyek közé bekerült a diplomáciai mentességet élvező személy védelme, mint a közrendi okból történő korlátozás egyik esete [Gytv. 13. § (3) bekezdés a) pont]. A Gytv.-ben tiltó okként került megfogalmazásra mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelme is, amelynek egyik eseteként a törvény azt nevesíti, amikor a gyűlés – az alkalmazott technikai eszközök, időtartama miatt – alkalmas mások magán- és családi életének védelméhez való jogának, otthonának a megsértésére [Gytv. 13. § (4) bekezdés]. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra is, hogy a konkrét ügyben egy huzamos ideje tartó gyülekezés feloszlata valószínűleg megvalósult, amelynek során a gyülekezőknek kellően hosszú idő állt rendelkezésükre álláspontjuk kifejtésére. Végül pedig az Alkotmánybíróság figyelembe vette a Kúria későbbi joggyakorlatát is. A Kúria ugyanis a Kfv.III.37.999/2016/3. számú döntésében akként foglalt állást, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés jogszerűségétől független kérdés az, hogy a véleménynyilvánítás jogához szorosan kapcsolódó gyülekezési jog feloszláson keresztüli korlátozása valóban szükséges-e az intézkedés céljainak megvalósulásához, azzal arányos-e, vagy megvalósítható az intézkedés szerinti cél az alapjog kisebb fokú korlátozása mellett is.

- [16] 5. Tekintettel a Kúria utóbb hivatkozott döntése által nyújtott morális elégtételre, illetve arra, hogy a korábbi gyülekezési törvényre már nem épül joggyakorlat, az Alkotmánybíróság a Gytv. szabályozását olyan egyéb oknak tekintette, amelyből adódóan az alkotmányjogi panaszeljárást okafogyottnak értékelte. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján az alkotmányjogi panasz eljárást megszüntette.

Budapest, 2019. december 3.

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

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1663/2014.

