

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3356/2019. (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 17.Kpk.45.012/2016/2. 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. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 5/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) 4. § (5) bekezdésének első mondata „nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.012/2016/2. számú végzése és a Budapesti Rendőrfőkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/1323-4/2016. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés és a jogalkalmazói döntések sértik az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot. Az indítványozó a BMr. vonatkozásában mulasztás megállapítását is indítványozta.
- [2] Az ügy előzménye, hogy az indítványozó 2016. január 4-én kérelmet terjesztett elő a BRFK-nál a Lánchídon – 2016. január 13-án 18:00-20:00 óra közötti időpontra szervezett – rendezvény megtartására. A rendezvényről a kérelem benyújtását megelőzően egyeztetett a rendőrséggel, amelyben a gyülekezés idejét fél órára rövidítette, nem kívánta azonban a gyülekezést félpályás hídlezárással módosítani. Budapest Rendőrfőkapitánya a kérelmet elutasította. A BRFK határozatát a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) 8. § (1) bekezdésére alapította, amely szerint a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Hivatkozott továbbá arra is, hogy a híd adottságaiból adódóan a gyalogosok és a demonstrálók biztonságosan nem férhetnek el, az úttestre szorult gyalogosok és az álló gépjárművek miatt pedig a közösségi közlekedést is szüneteltetni kell. A rendőrség egyebek mellett arra is hivatkozott, hogy a Lánchíd része a város fő gerincútvonalának, a Clark Ádám tér az átépítés miatt már önmagában korlátozza az áthaladó forgalmat, továbbá arra is, hogy „január hónapban is jelentős a főváros idegenforgalma [...] a Lánchíd a turisták fő közlekedési útvonala,” a Nemzeti Galériában akkor látható volt kiállítás pedig nagyszámú látogatót vonzott. A rendőrség hivatkozva a 30/2015. (X. 15.) AB határozatra az egyeztetési eljárás keretében kompromisszumként azt a javaslatot tette, hogy a rendezvényre csak a Lánchíd félpályás lezárásával kerüljön sor. A szervező azonban inkább a rendezvény időtartamát mérsékelte volna a negyedére. A rendőrség mérlegelése szerint az így előálló helyzetben mások jogai, köztük a mozgásszabadságuk és a munkavégzéshez való joguk jelentős mértékben sérült volna, „mely alapján kétség kívül indokolt és jogszerű a gyülekezési jog korlátozása”.
- [3] A rendőrség hivatkozott a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság két végzésére, amely alapján a régi Gytv. 8. § (1) bekezdése körében azt kell vizsgálnia, hogy a gyülekezés nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével. „Az aránytalan sérelem jogi fogalma ebben a kontextusban megegyezik a közlekedés más útvonalon nem történő reális biztosíthatóságának hiányával. E hiány alatt nem pusztán a teljes lehetetlenséget kell érteni, hanem azt is, ha csak aránytalan nehézségek árán oldható meg más útvonalon a közlekedés.”
- [4] A sérelmezett bírósági végzés a közigazgatási határozatot helybenhagyta. A bíróság szerint a BMr. támadott fordulata „akként határozza meg a [rég]i Gytv. »más útvonalon nem biztosítható« kritériumának jelentését, hogy azt a »közlekedés rendjének aránytalan sérelmével« azonosítja.” A bíróság szerint „csak aránytalan sérelem szükséges a rendezvény megtiltásához, és ennek megítélése hatósági mérlegelést kíván, melynek során a lehetséges közlekedési alternatívákat kell számba venni, és az egymással ütköző érdekeket kell mérlegre tenni.” A bíróság szerint a gyülekezés helyszínének megválasztása a gyülekezési jog lényegi eleme, de „csak

abban az esetben élvez kiemelt védelmet, ha szorosan az adott helyszínhez kötődik a rendezvény vagy csakis ott érhető el célja, ami a jelen esetben nem áll fenn, ezt a kérelmező maga sem állítja.” Mindezek alapján a bíróság úgy ítélte meg, hogy fennáll a közlekedés rendjének aránytalan sérelme, ezért jelen esetben a tiltás a gyülekezési jog arányos korlátozásának minősült.

- [5] 2. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság végzése sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt gyülekezéshez való jogát.
- [6] Az indítványozó álláspontja szerint a „közlekedés más útvonalon nem biztosítható” kritériumnak a bevezetésével a jogalkotó szándéka az volt, hogy a jogalkalmazók mérlegelési szabadságát és ezzel az önkényes jogkorlátozás lehetőségét a lehető legkisebb mértékre szorítsa. „A közlekedés más útvonalon való biztosítása, amennyiben fizikailag lehetséges, ugyan nyilvánvalóan kényelmetlenségeket eredményez a közlekedők számára, és terhet jelent a rendőrségre nézve – ám éppen ezt a kényelmetlenséget és terhet zárta ki a jogalkotó a tiltás alapjaként figyelembe vehető indokok sorából.”
- [7] Az indítványozó hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) Patyi-ügyben [EJEB, *Patyi és mások kontra Magyarország* (5529/05), 2008. október 7.] hozott döntésére, amelyben az EJEB a hatóságok számára a gyülekezés során tanúsítandóan előírt tűrési kötelezettséget a bejelentési eljárásra is kiterjesztette. Az indítványozó szerint a rendőrség alapjogvédelmi feladata ezzel összefüggésben többek között az, hogy mérsékelje azokat a kényelmetlenségeket, amelyeket a rendezvény megtartása a közlekedők számára okozna. Jelen esetben a rendőrségnek kötelessége lett volna az alternatív útvonalak biztosításának terhet viselnie. Ennek a feladatnak a megoldását biztosítja az indítványozó szerint a jogalkotó azzal, hogy a szervezőt legalább három nappal a rendezvény megtartását megelőző bejelentési kötelezettséggel terheli.
- [8] A bíróság végzése az indítványozó szerint több hibában szenved. A bíróság okszerűnek és megalapozottnak fogadta el azt, hogy a Lánchídon ellehetetlenülne a tömegközlekedés, miközben az egyeztetésről készült jegyzőkönyv szerint a tömegközlekedési eszközök közlekedése zavartalanságának biztosításáról az indítványozó kifejezetten nyilatkozott. A rendőrség által idézett szakvélemény a tömegközlekedés ellehetetlenülését abból a feltevésből vezette le, hogy a demonstrálók leszorítanák a gyalogos forgalmat a járdáról, ami akadályozná a tömegközlekedést. A bejelentés és az egyeztetésről készült jegyzőkönyv szerint azonban a bejelentő indítványozó 30-50 fő jelenlétére számított, amihez még húsz fő rendezőt biztosított volna.
- [9] Az indítványozó szerint a szakvéleménynek több irreleváns része van, így például a turistaforgalomra és a Várban tartott rendezvényekre való hivatkozás. Hasonlóan problematikus a BKK utasforgalmi adatainak figyelembevétele. Bár ezek az adatok alátámaszthatják azt, hogy a rendezvény bejelentés szerinti megtartása zavart okozna a belváros közlekedésében, de a régi Gytv. szerinti tiltó ok alkalmazásához azt kellett volna bizonyítani, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A bíróság nem tulajdonított semmilyen jelentőséget annak a ténynek, hogy az eredetileg kétórásra tervezett demonstrációt az indítványozó éppen a rendőrség kérésére, a közlekedés túlzott zavarásának elkerülése érdekében, félórásra rövidítette. Ez az indítványozó álláspontja szerint három okból is problémás. Egyrészt más esetben is sikerült megoldani a főváros közlekedését a Lánchíd – akár gyülekezési jog gyakorlásából, akár nem abból fakadó – lezárása mellett. Másrészt a félórásra tervezett hídlezárás még akkor sem okozza a forgalom ellehetetlenítését, ha csak egy híd állna rendelkezésre: „fél-egy óras várakozást mindenkinek ki kell bírnia, hiszen egy forgalmas fővárosban ilyesmi bármikor előfordulhat, nemcsak egy rendezvény megtartása, hanem pl. baleset, műszaki hiba, vagy forgalmi dugó miatt.” Harmadrészt az arányossági szempont érvényre jutása körében is mérlegre kellett volna tenni a hídlezárás időtartamát, nem pusztán annak félpályás vagy egész pályás megvalósulását.
- [10] Az indítványozó szerint hibásan értelmezte a bíróság a gyülekezés helyszíne megválasztásának szabadságát is. A helyszínhez kötődő cél releváns lehet ugyan, de abban az értelemben, hogy a helyszín megválasztásának szabadsága súlyosabban esik latba, amennyiben a rendezvény máshol nem lenne megtartható. Ebből azonban nem következik az, hogy amennyiben nem áll fenn ez a speciális összefüggés, akkor a bejelentő minden további nélkül a helyszín megváltoztatására volna kötelezhető. Az indítványozó hivatkozott az EJEB *Sáska kontra Magyarország* [(58050/08), 2012. november 27.] ügyben hozott döntésére is, amely kimondta, hogy a „gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának [...] megválasztásához való jogot is” [21]. Az indítványozó úgy látta, hogy a gyülekezési jognak az a korlátozása, amit a rendőrség nyomán a bíróság magáévá tett, az indítványozó szerint egyfajta immanens alapjog-korlátozást valósított meg. Meglátása szerint sem a rendőrségnek, sem a bíróságnak nincs felhatalmazása arra, hogy meg-

ítélje, milyen típusú rendezvény megfelelő vagy nem megfelelő ahhoz, hogy a résztvevők a véleményüket szabadon kinyilvánítsák.

- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a tiltó határozat érvelése a versengő jogok kérdését mennyiségi kérdésre redukálja, amely azonban teljesen idegen az alapjogok természetétől és korlátozhatóságuk tesztjétől. „A békés gyülekezés joga nem lesz súlyosabb attól, hogy azt többen gyakorolják egyszerre, mint ahogyan a korlátai sem lesznek erősebbek attól, hogy több ember jogai sérülnek.” Ehhez kapcsolódóan az EJEB döntésére hivatkozva az indítványozó megjegyezte azt is, hogy a gyülekezési jog gyakorlása a közterületek éppoly legitim használatának minősülnek, mint annak hétköznapi igénybe vételei, például a kereskedelmi tevékenység, illetve a gyalogos- és járműközlekedés (EJEB *Patyi és mások kontra Magyarország* [5529/05], 2008. október 7. 42–43. bekezdések).
- [12] A BMr. támadott rendelkezésével összefüggésben az indítványozó kifejtette, hogy az alacsonyabb rendű jogszabály nem ronthatja le a magasabb rendű jogszabályt. A magyar jogrendben ezt az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése tartalmazza, amely sorrendben sorolja fel Magyarország jogszabályait, a 18. cikk (3) bekezdése pedig konkrétan előírja, hogy a Kormány tagja által alkotott rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel.
- [13] Ehhez kapcsolódóan az indítványozó kifejtette, hogy a „közlekedés rendjének aránytalan sérelme” 2004. május 1., Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása óta nem szerepel a régi Gytv-ben. Az 1990-ben megalkotott BMr. a régi Gytv.-nek a korábbi szövegezéséhez igazodott. Ennek tudható be, hogy a BMr. 4. § (5) bekezdésének első mondata jelenleg is abban a formában hatályos, hogy „a közrendvédelmi szerv – figyelemmel a Törvény 8. §-ára – tájékozik, hogy a bejelentett rendezvény nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével.” Az indítványozó szerint ez egy gondatlan jogalkotói mulasztás eredménye, mivel a jogalkotó a BMr.-t nem igazította hozzá a régi Gytv. 2004-ben megváltozott szövegéhez. Az alkotmányossági probléma abban áll, hogy a BMr. szűkebben határozza meg a gyülekezési jog gyakorlásának a szabadságát, mint a régi Gytv. Az indítványozó szerint ezért téves a régi Gytv. 8. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely szerint a rendőrségnek arra van felhatalmazása, hogy a rendezvénnyel összefüggésben felmerülő közlekedési nehézségek aránytalanságát, illetve azok kezelésének aránytalan nehézségeit értékelje.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróság a 2016. november 28-i öttagú tanácsi ülésén az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. §-a alapján befogadta.
- [15] Az Abtv. 59. §-a értelmében az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafoyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Alkotmánybíróság Ügyrendje 67. § (2) bekezdés e) alpontja alapján okafoyottá válik az indítvány különösen, ha „az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált”. Jelen ügy tárgyalása során az Alkotmánybíróság teljes ülése ilyen „egyéb okként” értékelte az alábbiakat.
- [16] Az Alkotmánybíróság a gyülekezők és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás garanciális jellegét már hangsúlyozta. Ehhez kapcsolódóan a 30/2015. (X. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság utalt a Velencei Bizottság gyülekezési joggal kapcsolatos jelentésére, amely alapján „[a] gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntés meghozatala azt is megköveteli a jogalkalmazóktól, hogy a mérlegelés során lehetőleg a gyülekezési jogokkal élni kívánó személyek számára kedvező döntés hozzanak, tiszteletben tartva az arányosság és a diszkrimináció-mentesség követelményét. [Velencei Bizottság CDL(2012)014rev2, 22. oldal]” (Indokolás [49]) Az egyeztetési eljáráshoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság a gyülekezések ideiglenes jellegét is hangsúlyozta. Ennek értelmében „[a] demokratikus társadalmak toleranciaigénye a gyülekezési jog számára az adott helyzetben magasabb küszöbértéket jelölhet ki ahhoz, hogy azt az adott helyzetben mások jogaira és szabadságaira nézve sértőnek kelljen elfogadni. Ezen elvi tétel egyik alapvető indoka az, hogy a gyülekezés szabadsága fogalmilag csak időben korlátozottan, csak egy meghatározott ideig korlátozza mások ilyen vagy más irányú jogait. (80. pont) Fentiek alapján a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtése és ezzel az arányosság érvényre juttatása körében kiemelt súlya van a gyülekezések ideiglenes jellegének.” (Indokolás [52]) Ebből adódóan a jogalkalmazás során felmerülő arányossági mérlegelés körében a jogalkalmazóknak figyelemmel kell lenniük a bejelentő kompromisszumkészségére és a gyülekezés időbeli dimenzióra, ami az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az arányosság legkézenfekvőbb „eszköze”.
- [17] Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-elleneséget megállapító 13/2016. (VII. 18.) és 14/2016. (VII. 18.) AB határozataiban is az arányosság kritériumainak előírását kérte a jogalkotótól, mint amelyek lehetővé teszik mind az alapjog, mind pedig az azzal ütköző egyéb

alapjogok és alkotmányos értékek egyidejű, lehető legkisebb korlátozás melletti érvényesülését. 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 Gytv. hatálybalépésekor még el nem bírált bejelentésekre, meg nem tartott gyűlésekre, illetve folyamatban lévő eljárásokra e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A Gytv. 11. §-ában immár szabályozásra került az egyeztetési eljárás, valamint a Gytv. újraszabályozta a tiltó okokat is. Ennek megfelelően a törvény 13. § (1) bekezdése lehetővé teszi a gyülekezés megtiltását, amennyiben az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, illetve mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, és a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme az (5) bekezdés szerinti enyhébb korlátozással nem biztosítható. A Gytv. 13. § (3) bekezdés c) alpontja a közrend egyik eseteként a közlekedés rendjének sérelmét említi.

- [18] 4. Minthogy a korábbi gyülekezési törvényre már nem épül joggyakorlat, vagyis a Gytv. hatályba lépését követően az esetleges megismételt eljárás során a bíróságnak már a Gytv.-t kellene alkalmaznia, amely újradefiniálta a közlekedés rendje sérelmének fogalmát, ezért az Alkotmánybíróság a Gytv. szabályozását olyan egyéb oknak tekintette, amelyből adódóan az alkotmányjogi panaszeljárást okafoyottnak értékelte. Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) alpontja alapján az alkotmányjogi panaszeljárást 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/731/2016.

