

Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján,

ügyszám: 17.Kpk.45.102/2016/2.

4

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
12.	
2016-03-10	
2	
F1-F5 mgh	
17.Kpk.45.102/16	

je

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

panaszos jogi képviselőjeként az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 28. § alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjesztem elő:

1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdésének első mondata „nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével” fordulatának alaptörvény-ellenességét, mivel alkalmazása sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését és ellentétes a 18. cikk (3) bekezdésével, és mivel az Alaptörvény-ellenességet a jogalkotó általi mulasztás idézte elő, az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján határidő megjelölésével hívja fel a Belügyminisztert, mint a mulasztást elkövető szervezet, feladatának teljesítésére.
2. Az Abtv. 27. § alapján kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.102/2016/2. számú végzése és Budapest Rendőrfőkapitánya 01000/1323-4/2016.ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. § (1) és (4) bekezdései alapján semmisítse meg azokat, mivel sértik az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV 731-0 2016
Érkezett:	2016 APR 11.
Példány:	Rozettköroda:
Melléklet:	db:

Indítványom alátámasztására az alábbiakat adom elő:

1. Tényállás és befogadhatóság

A panaszos szervezőként 2016. január 4-én tett bejelentést a Budapesti Rendőr-főkapitányságon (BRFK) a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 6. § alapján a 2016. január 13-án a Lánchídon 18:00-20:00 óra között tartandó rendezvényről. A 01000/160-3/3/2016.rendb. számú jegyzőkönyv szerinti, 2016. január 5-én tartott egyeztetésen a panaszos a rendezvény idejét 18:00-18:30 órára korlátozta, és nyilatkozott arról, hogy a megkülönböztető jelzést használó és a tömegközlekedési járművek közlekedését a rendezvény nem akadályozza, de a felpályás lezárásra vonatkozó javaslatot nem fogadta el. Budapest Rendőrfőkapitánya 01000/1323-4/2016.ált. számú közigazgatási határozatával a rendezvény bejelentés szerinti megtartását a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján megtiltotta. A tiltás felülvizsgálatát a panaszos a Gytv. 9. § alapján kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól (Bíróság), amely 17.Kpk.45.102/2016/2. számú végzésével a kérelmet elutasította, és ezzel a rendezvény bejelentés szerinti megtartásának tilalmát helybenhagyta.

A Bíróság végzése 2016. január 8-án kelt, és azt aznap elektronikus úton kézbesítették a panaszosnak. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló határidő március 8-án jár le. A támadott határozat ellen nincsen helye felülvizsgálatnak a Pp. 271. §-a (1) bekezdésének e) pontja értelmében, mert azt a törvény kizárja: a Gytv. 9. § (2) kizárja a bíróság végzésével szembeni jogorvoslatot. Mindezekből következik, hogy az elsőfokú bíróság határozata ellen felülvizsgálati kérelem benyújtására nincs lehetőség. (Lásd még: BH.1995.491.)

Panasz-indítványomat a Bíróság döntését érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre alapítom (Abtv. 29. § első fordulata). A Bíróság végzése, a helybenhagyott közigazgatási határozat, valamint a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (BM-rendelet) 4. § (5) bekezdésének első mondatának *„nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével”* fordulata az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való alapjogot sérti, a BM-rendelet idézett fordulata pedig az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésével is ellentétes.

2. A BM-rendelet alaptörvény-ellenessége

A Bíróság az alkalmazandó jogot, a Gytv. és a BM-rendelet szabályait úgy értelmezte, hogy a BM-rendelet 4. § (5) bekezdésének első mondatának azon fordulata, hogy *„a közlekedés rendjének aránytalan sérelme”* kitétel tölti meg tartalommal a Gytv. azon tiltási okának a jelentését, miszerint *„ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható”*. Ezután pedig a bejelentés rendőrségi elbírálásának szempontjait a Bíróság a következőképpen foglalja össze: *„A kérelmezettnek valamennyi releváns szempontot figyelembe vevő és megfelelően súlyozó arányossági vizsgálatban kell összemérnie az egymással ütköző jogokat és érdekeket annak megállapításához, hogy fennáll-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelme, amely a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján szükségessé teszi a rendezvény adott paraméterek szerinti megtiltását, a gyülekezési jog arányos korlátozásaként.”* Mind a jogértelmezés, mind a bejelentés elbírálása szempontjainak ezen alapuló megállapítása

alaptörvény-ellenes önmagában, de alaptörvény-ellenes az értelmezett szabályozás is, ami lehetővé teszi az ilyen hibás jogértelmezést.

Minden jogrendszerben a jogbiztonság egyik legalapvetőbb feltétele annak a rendezőelvnek az érvényesülése, mely szerint az alacsonyabb rendű jogszabály nem érvényesülhet a magasabb rendű jogszabály kárára, rendelet nem ronthat le törvényi szabályozást. A magyar jogrendben ezt az elvet az Alaptörvény tartalmazza: a T) cikk (2) bekezdése sorrendben felsorolja Magyarország jogszabályait, a 18. cikk (3) bekezdése pedig konkrétan azt írja elő, hogy „a Kormány tagja [...] rendeletet alkot, amely törvénnyel [...] nem lehet ellentétes”.

A „közlekedés rendjének aránytalan sérelme” 2004. május 1., Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása óta nem szerepel a Gytv-ben [az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 147. § (1) bekezdés a) pont]. Az 1990-ben megalkotott BM-rendelet a Gytv-nek az akkori szövegezéséhez igazodott. Az a tény, hogy a 4. § (5) bekezdésének első mondata mind a mai napig úgy rendelkezik, hogy „a közrendvédelmi szerv – figyelemmel a Törvény 8. §-ára – tájékozódik, hogy a bejelentett rendezvény [...] nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével”, nyilvánvalóan egy gondatlan jogalkotói mulasztás eredménye (mint ahogyan az is, hogy a BM-rendelet 5. § (2) bekezdése még mindig „államigazgatási határozatként” utal a rendőrség tiltó határozatára): a jogalkotó a BM-rendeletet nem igazította hozzá a Gytv. 2004-ben megváltozott szövegéhez.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”. Ebből az következik, hogy törvénynél alacsonyabb rendű jogszabály nem állapíthat meg alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat. A Gytv. és a BM-rendelet említett fordulatai azonban nem az általános és a speciális viszonyában állnak egymással, utóbbi nem az előbbinek pontosítása: jelentésük gyökeresen eltér egymástól. A BM-rendelet szűkebben határozza meg a gyülekezési jog gyakorlásának a szabadságát, mint a Gytv. Ezért téves a Gytv. 8. § (1) bekezdésének az az értelmezése, ami szerint a rendőrségnek arra van felhatalmazása, hogy a rendezvénnyel összefüggésben felmerülő közlekedési nehézségek aránytalanságát, illetve azok kezelésének aránytalan nehézségeit értékelje. A hatályos Gytv. szerint a rendőrség csak annak eldöntésére jogosult, hogy a közlekedés más útvonalon biztosítható-e vagy sem.

Amennyiben a BRFK tiltó határozatában hivatkozott, a Bíróság 20.Kpk.45.936/2015/4. és 17.Kpk.45.415/2015/4. számú végzései ugyanezt a jogértelmezést követik, úgy azok sincsenek összhangban a törvényi szabályozással, és ellentétesek az Alaptörvényben is rögzített jogszabályi hierarchia jogállami követelményével. Mivel számos olyan végzést is lehet említeni, ahol a Bíróság helyesen értelmezte az alkalmazandó jogot – az utóbbi időből pl. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.710/2015/2. számú végzése –, úgy tűnik, hogy a Bíróság jogértelmezése nem egységes. Annál nagyobb tehát a szüksége annak, hogy a BM-rendelet elavult szabálya ne adhasson okot félreértésre és széttartó jogalkalmazásra.

3. A Bíróság végzésének alaptörvény-ellenessége

A Bíróság szerint annak megállapításához, hogy fennáll-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelme, az egymással ütköző jogokat és érdekeket kell összemérnie. A Gytv. 9. § szerinti felülvizsgálatnak ez a felfogása azonban nincs összhangban a törvényi szabályozással.

3.1. A Gytv. 8. § (1) bekezdése két típusú tiltási okot ismer.

Ezek közül a „közlekedés más útvonalon nem biztosítható” kritériumnak a bevezetésével a jogalkotó egyértelmű szándéka az volt, hogy a jogalkalmazó hatóság és bíróság 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. A rendezvények megtartása mindig együtt jár kisebb-nagyobb kényelmetlenségekkel: ez az az ár, amit a demokratikus társadalmak tagjainak meg kell fizetniük a szabadságért (Balcik v. Turkey [63878/00] p. 52.; Ashughyan v. Armenia [33268/03] p. 90.) A rendőrség alapjogvédelmi feladata ezzel összefüggésben többek között az, hogy mérsékelje ezeket a kényelmetlenségeket. Jelen esetben a rendőrségnek kötelessége az alternatív útvonalak biztosításának terhet viselnie. Ennek a feladatnak a megoldását biztosítja a jogalkotó azzal, hogy a szervezőt legalább három nappal a rendezvény megtartását megelőző bejelentési kötelezettséggel terheli. E minimum három nap a rendőrség rendelkezésére áll ahhoz, hogy a közlekedés alternatív útvonalra terelését megszervezze, és erről a közönséget is tájékoztassa, akik aztán ennek megfelelően készülhetnek a közlekedésben való részvételre.

A békés gyülekezés szabadságát biztosító jog alapvető jog. Bár a joggyakorlás szabadsága nem korlátlan, a joggyakorlás kereteit törvény állapítja meg, amit a törvény kifejezetten nem szabályoz, azt jogszerűnek kell tekinteni, további korlátozás alá nem eshet. Az alapjogok továbbá alanyi jogosultságok is, azaz *kötelezettséget keletkeztetnek* – mindig együtt járnak, korrelálnak egy másik jogalany, jelen esetben az állami hatóságok kötelezettségeivel. A gyülekezési jog alanya ennek megfelelően igényt tarthat arra, hogy mind bárki más, mind a hatóságok tartózkodjanak a gyülekezési szabadsága békés gyakorlásába való indokolatlan beavatkozástól, és igényt tarthat arra, hogy a hatóságok – de a bíróságok is – védjék meg a joggyakorlásába való külső beavatkozástól, illetve biztosítsák a joggyakorlás minél szabadabb lehetőségét. Ez jut kifejezésre abban a szabályban, amely értelmében a közterületen való békés gyülekezés joga a jogosult *egyoldalú* cselekményével, jognyilatkozatával gyakorolható: a közterületen tartandó rendezvény szervezésének – főszabály szerint – a *bejelentés*, és nem a kötelezett hatóság, a rendőrség engedélye az előfeltétele – és a bejelentés is csak akkor legitim korlát, ha az az állam pozitív kötelezettségét, a bejelentett gyülekezés konkrét biztosításának kötelezettségét is feléleszti. (Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne v. Switzerland [no. 8191/78.], p. 119., és Balçık and Others v. Turkey [25/02.] p. 49.) Az alapjog tiszteletben tartásának kötelezettsége nemcsak az alapjog-gyakorlás konkrét kötelezettjeire (pl. a BRFK-ra) vonatkozik, hanem a bíróságokra is, amikor igazságszolgáltatási tevékenységük körében alapjogot érintő döntéseket hoznak (sőt, a jogalkotóra is, amikor alapjogot érintő szabályokat alkot). Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

3.2. Mindezek előrebocsátása után a Bíróság végzése az alábbi hibákban szenved, amelyek megalapozzák annak alaptörvény-ellenességét:

– A Bíróság okszerűnek és megalapozottnak fogadta el a BRFK azon állítását, hogy a Lánchídon ellehetetlenülne a tömegközlekedés. Ennek ellenére fogadta el ezt az indokot, hogy az egyeztetésről készült jegyzőkönyv szerint a tömegközlekedési eszközök közlekedésének zavartalanságának biztosításáról a panaszos kifejezetten nyilatkozott, és ezt a rendőrség tiltó határozata is tartalmazza.

– A Bíróság okszerűnek fogadta el a BRFK-nak azt az állítását is, hogy a közlekedésrendészeti szakvélemény szerint a rendezvény megtartása kihatna távolabbi közlekedési viszonyokra is, és nem vizsgálta, hogy a „kihatás” önmagában nem megfelelő indok a tiltásra. Jogszerű tiltáshoz a szakvéleménynek azt kell egyértelműen, tényszerűen bizonyítania, hogy a rendezvény megtartása esetén a közlekedés valamely útvonalon objektíve ellehetetlenülne, a Bíróságnak pedig a felülvizsgálati eljárásban ennek az állításnak a tényszerűségét kell megvizsgálnia. Jelen esetben azonban nem ez történt.

– A Bíróság nem tulajdonított semmilyen jelentőséget az időtényezőnek, sem annak a ténynek, hogy az eredetileg kétórásra tervezett demonstrációt a panaszos éppen a rendőrség kérésére, a közlekedés túlzott zavarásának elkerülése érdekében, félórásra rövidítette. Igaz, nem mondott le arról, hogy mindkét forgalmi sávot elfoglalja, és ezzel a híd egészét lezárja. Ennek megítélése azonban legalább két tényező figyelembe vételét igényli. Egyrészt tekintettel kellett volna lenni arra a tényre, hogy a fővárosban nem a Lánchíd az egyetlen, amelyen át lehet kelni a Dunán. Olyannyira nem, hogy számtalan más esetben is sikerült megoldani a főváros közlekedését a Lánchíd – akár gyülekezési jog gyakorlásából, akár nem abból fakadó – lezárása mellett. A másik tényező pedig az, hogy egy félórásra tervezett hídlezárás még akkor sem okozza a forgalom ellehetetlenítését, ha csak az az egy híd áll rendelkezésre: fél-egyórás várakozást mindenkinek ki kell bírnia, hiszen egy forgalmas fővárosban ilyesmi bármikor előfordulhat, pl. baleset, műszaki hiba, vagy forgalmi dugó miatt.

– Hibásan értelmezi a Bíróság a gyülekezés helyszíne megválasztásának szabadságát is akkor, amikor azt állítja, hogy az *„csak abban az esetben élvez kiemelt védelmet, ha szorosan az adott helyszínhez kötődik a rendezvény vagy csakis ott érhető el a célja”*. Az említett körülmények természetesen relevánsak lehetnek, de nem úgy, ahogyan a Bíróság állítja, hanem úgy, hogy a helyszín megválasztásának szabadsága még súlyosabban esik latba, és gyakorlatilag kizárja azt, hogy a helyszínre tekintettel meghozott tiltás arányos korlátozása legyen a gyülekezési jognak, amennyiben a rendezvény céljára tekintettel az máshol nem tartható meg. Ebből nem következik az, hogy amennyiben nem állnak fenn a speciális körülmények, akkor minden további nélkül, gyakorlatilag a szükségesség és az arányosság vizsgálata nélkül a helyszín megváltoztatására kötelezhető volna a gyülekezési jog alanya. A békés gyülekezés joga a véleménynyilvánítás szabadságát védi, méghozzá elsősorban a politikai véleménynyilvánítás szabadságát: a *„gyülekezési jog gyakorlása keretében [...] a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják”* [Gytv. 2. § (1) bekezdés]. *„A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. [...] A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”* (30/1992. (V. 26.) AB határozat, V. 3.; megerősítette a 13/2014.

(IV. 18.) AB határozat [25]) Ez az alkotmányos alapelv azt is jelenti, hogy a gyülekezési jognak csak olyan korlátozásai minősülnek legitimnek, amelyek nem akadályozzák meg azt, hogy a békés rendezvény résztvevői a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozzák [Gytv. 2. § (2) bekezdés]. Ebből azonban nem következik az, hogy minden korlátozás, ami nem ilyen, automatikusan legitim lenne: a nem a konkrét vélemény kinyilvánításával, hanem a rendezvény helyével, idejével, módjával kapcsolatos korlátozásokat is szigorú vizsgálatnak kell alávetnie annak eldöntése érdekében, hogy azok legitimnek minősülnek-e. (Pl. A Sáska v. Hungary [no. 58050/08.] ügyben az EJEB egyenesen azt mondta ki, hogy a „gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának [...] megválasztásához való jogot is.” [p. 21.]

– A Bíróság nem végezte el megfelelően az alapjog-korlátozás megítélésekor irányadó alapjogi mérlegelést. A valódi alapjogi mérlegelés hiányát mi sem jelzi jobban, mint az, hogy a Bíróság nem végzett szükségességi, hanem csak arányossági vizsgálatot. Ha ugyanis feltette volna azt a kérdést, hogy az egyébként hivatkozott versengő jogok és érdekek védelme mennyiben teszi szükségessé a gyülekezési jog gyakorlásának megtiltását – tehát legsúlyosabb korlátozását –, akkor előbb számításba kellett volna vennie a megjelölt jogok és érdekek sérelmét, a sérelem mértékét, annak elkerülhetetlenségét. A szükségességi teszt alkalmazásának hiánya persze minden valószínűség szerint a korábban jelzett hibás jogértelmezésből, a Gytv. és a BM-rendelet vonatkozó szabályának hibás azonosításából származik, ez azonban nem menti – inkább súlyosbítja – a végzés hiányosságait.

Összességében tehát a Bíróság hibásan értelmezte az alkalmazandó jogot és a gyülekezési jog tartalmát, nem végezte el az alapjog-korlátozás szigorú felülvizsgálatát, illetve releváns tényeket hagyott figyelmen kívül, míg irreleváns tényeket figyelembe vett. Mindezek elkerülésével a Bíróságnak nem lett volna indoka elutasítani a felülvizsgálati kérelmet, hanem helyt kellett volna adnia neki. Ehelyett az Alaptörvény VIII. § (1) bekezdésében foglalt békés gyülekezési jogot indokolatlanul sértő döntést hozott.

4. A BRFK tiltó határozatának alaptörvény-ellenessége

A BRFK által meghozott tiltó határozat is eleve olyan hibákban szenvedett, amelyek eredményeként a tiltás nem lett volna szükséges.

4.1. A tiltó határozat a Bíróság végzéséhez hasonlóan helytelenül értelmezi a szóban forgó tilalmi okot, amikor a „közlekedés rendjének aránytalan sérelme”, Gytv-ben nem, csak a BM-rendeletben szereplő kritériumát azonosítja a Gytv. „közlekedés más útvonalon nem biztosítható” kritériumával.

Továbbá a tiltó határozat érvelése egyértelművé teszi azt is, hogy a BRFK a versengő jogok kérdését mennyiségi kérdésre redukálja (6. o.). A határozat indokolása három jogot nevez meg, ami verseng a gyülekezési joggal: a szabad mozgást, a tartózkodási hely szabad megválasztását és a munkavégzés szabadságát (hogy más jogok miért nem jönnek szóba, ha már a jogok versengését mérlegeli a hatóság, az a határozatából nem derül ki, mint ahogy az sem, hogy itt valóban jogok sérülnek-e vagy csak érdekek); a rendezvény megtartása esetén jogaik gyakorlásában megzavart emberek számát pedig több mint tízezerre becsüli – és ezt méri a bejelentés szerinti hetven fő gyülekezési jogához. A mennyiségi mérlegelés azonban teljesen idegen az alapjogok természetétől és korlátozhatóságuk tesztjétől. Ha 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. A gyülekezési jog korlátozását egy ember jogsérelme is megalapozza, míg védelmét mégoly sok ember érdeksérelme sem rontja le. Arról nem is beszélve, hogy az, hogy az „összehasonlítás kirívó eltérést mutat”, nem Gytv. szerinti tiltási ok. Nem is beszélve arról az elvről, hogy „a tüntetések, és általában a gyülekezési jog gyakorlása a közterületek éppoly legitim használatának minősülnek, mint a közterületek olyan ismerősebb, hétköznapi igénybe vételei, mint a kereskedelmi tevékenység, illetve a gyalogos és járműközlekedés (Patyi and Others v. Hungary [5529/05] p. 42-43.)

4.2. Tekintettel arra, hogy a tiltó határozat jogszabályi alapja a Gytv. 8. § (1) bekezdésének „a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” fordulata, az indoklás egyik releváns része a közlekedésrendészeti szakvélemény ismertetése (az indoklás többi részének nincs jelentősége a határozat szempontjából). A szakvélemény a tömegközlekedés ellehetetlenülését abból a feltevésből vezeti le, hogy mivel a demonstrálók a járdán helyezkednének el, a gyalogos forgalom a járdán ellehetetlenülne, az útra szorulna, és ez tenné lehetetlenné a tömegközlekedést is. Ez azonban nem egy tényszerűen megalapozott feltevés. A bejelentés és az egyeztetésről készült jegyzőkönyv szerinte bejelentő panaszos 30-50 fő jelenlétére számított, amihez még húsz fő rendezőt biztosított volna. Ráhagyással is alig száz fő volt tehát szó, ám ezt a körülményt a szakvélemény nem értékeli. Holott száz fő, még ha mozgásuk automatikusan nem is koordinált, rendőri biztosítással biztosan nem tette volna szükségsszerűvé a gyalogos-forgalom úttestre szorulását, és ezzel a tömegközlekedés lehetetlenségét.

A szakvélemény megállapításai azzal kapcsolatban, hogy a Lánchíd a „belváros fő gerincútvonalának egyik legfontosabb része”, illetve hogy a Clark Ádám tér a bejelentés szerinti rendezvény idején átépítés alatt áll, önmagukban nem adnak eligazítást arra nézve, hogy a közlekedés más útvonalon biztosítható-e vagy sem. Tekintettel arra, hogy a belváros nem csak ebből az útvonalból áll, és nem csak ez az egyetlen forgalmi csomópontja, a szakvélemény megállapításai csak arra engednek következtetni, hogy a közlekedés más útvonalon való biztosítása komoly feladat. Hogy mekkora, az nem derül ki, az viszont biztos, hogy a forgalom szükségszerű ellehetetlenülése nem következik kényszerítő erővel a szakvélemény megállapításaiból. Így azok nem alkalmas indokok a tiltás megalapozására. (A szakvéleménynek is vannak irreleváns részei: ilyen pl. a turista-forgalomra és a Várbeli rendezvényekre való hivatkozás.)

Ugyancsak releváns a [REDACTED] Zrt. által adott tájékoztatás, de ezek az adatok ugyancsak elégtelenek annak alátámasztására, hogy a közlekedés ellehetetlenülne. Mind [REDACTED] utasforgalmi adatai, mind a közlekedésrendészeti szakvéleménynek forgalmi adatai alátámasztják azt, hogy a rendezvény bejelentés szerinti megtartása okozna zavart a belváros közlekedésében – csak hogy bizonyítani nem ezt kellett volna, hanem azt, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Ezt azonban az adatok nem bizonyítják.

Az Erzsébet híd és Margit híd kapacitásának maximális kihasználtságára való utalás – bár nagyon is releváns lehetne a tiltó határozat tényszerű megalapozottágának megítélésében – sajnos csak adatokkal alá nem támasztott utalás maradt.

4.3. A BRFK éppúgy nem értékelté azt a körülményt, hogy a rendezvény időtartam tekintetében a szervező panaszos kompromisszumkésznek mutatkozott, és a Lánchíd lezárása így nem két órát, hanem csak egy felet – elő- és utókészülettel sem többet, mint egy órát – vett volna igénybe, mint a

Bíróság. Ugyanakkor perdöntőnek ítélte a BRFK azt a körülményt, hogy a panaszos szervező nem fogadta el a felpályás lezárásra vonatkozó javaslatot.

Az időtényező értékelése természetesen nemcsak a kompromisszumkészség tekintetében lett volna fontos kiegyensúlyozottan értékelni. A vita kedvéért feltéve, de meg nem engedve, hogy a BRFK-nak arányossági mérlegelést kell lefolytatnia a bejelentések tiltása előtt, akkor éppen ennek a követelménynek az érvényesülése kedvéért, az arányossági szempont érvényre jutása érdekében kellett volna mérlegre tenni a hídlezárás időtartamát. Nyilvánvalóan nem ugyanolyan terhet jelent ugyanis a belváros közlekedésére nézve egy félórás, mint egy kétórás, netán egész napos vagy két hétre tervezett lezárás. A BRFK határozata tehát még a saját maga által felállított követelménynek sem felel meg.

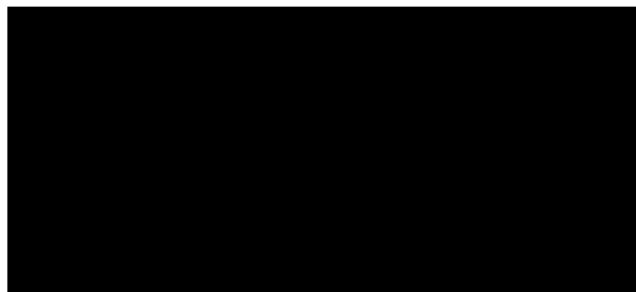
4.4. Azzal, hogy a BRFK szerint „*a Lánchíd felpályás útlezárása lehetőséget biztosított volna arra, hogy a demonstráció céljairól, a véleménynyilvánítás módjáról és formájáról Budapest és Magyarország lakosságának közvetlenül érintett része személyes, empirikus tapasztalatot szerezhessen*”, a gyülekezési jogot valójában nem mások jogaival összevetve korlátozza, hanem annak belső, immanens korlátait állapítja meg: jogellenesen és alaptörvény-ellenesen leszűkíti a gyülekezési jog tartalmát. A BRFK álláspontja csak azon előfeltevés mellett értelmes – igazolható vagy vitatható – egyáltalán, hogy a gyülekezési szabadságnak van egy olyan sajátos rendeltetése, amelynek megfelelően lehet az alapjogot gyakorolni, de attól eltérően nem – vagy csak alacsonyabb védelmi szint mellett. Mintha a gyülekezési jognak a hatóság felfogásától eltérő gyakorlása ellentétes lenne a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével, illetve a visszaélésszerű joggyakorlás tilalmával. A gyülekezési jog rendeltetése azonban kizárólag a jogosultak (mindenki) egyenlő politikai szabadságának védelme, elsősorban a közhatalommal, de másokkal szemben is. A közös politikai véleménynyilvánítás egyenlő szabadságának védelméhez képest más, vagy azon túlmutató célja a gyülekezési jognak nincs, és nem is írható elő, attól az alapjog-gyakorlás nem tehető függővé – ellenkező esetben nem beszélhetnénk alanyi jogról. Ezt fejezi ki az a szabály, hogy egy alapjog korlátozása csak akkor alkotmányos, ha a korlátozásnak legitim alkotmányos indoka van: „*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.*” [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] A gyülekezési jognak az a korlátozása, amit a BRFK magáévá tesz, az alapjog tartalmának megszorítása a helyszínrre, az időtartamra, és a címzetti körre tekintettel, egyfajta immanens alapjog-korlátozás, ami azonban nem egyeztethető össze azzal, hogy legitim alapjog-korlátozási indokként egy másik alapjogot vagy alkotmányos értéket kell azonosítani.

E megfontolások a jelen esetben különös jelentőséggel bírnak. Nincs ugyanis olyan alapjogi érv, amely azt igazolná, hogy a gyülekezési szabadság alapján *kizárólag* a vélemény egy adott helyszínen csak egy bizonyos módon történő véleménynyilvánításra volna lehetőség – mint ahogyan azt sem állapíthatja meg a hatóság, hogy arra mennyi idő elegendő, sem azt, hogy annak melyik közterület a legalkalmasabb helyszíne. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikk 2. pontja alapján a gyülekezési jogot „*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.” A gyülekezési jog kötelezettjének – sem a BRFK-nak, sem a Bíróságnak – nincs felhatalmazása arra, hogy megítélje, milyen típusú rendezvény megfelelő vagy meg nem felelő ahhoz, hogy a résztvevők a véleményüket szabadon kinyilvánítsák. A gyülekezési jog korlátozására a teljes útlezárást megvalósító tüntetések tekintetében is csak azokat a – külső – korlátokat lehet alkalmazni, melyeket a félpályás útlezárást, vagy útlezárást egyáltalán nem megvalósító tüntetésekre is, és nem alkalmazhatók más korlátok. A BRFK-nak azt kellett volna igazolnia, hogy fennáll olyan törvényben szabályozott, kényszerítő erejű indok („*compelling reason*”), ami egy demokratikus társadalomban elkerülhetetlenül szükségessé teszi a gyülekezési jog korlátozását („*pressing social need in a democratic society*”), a Bíróságnak pedig azt kellett volna megvizsgálnia, hogy a BRFK igazolt-e ilyen indokot. A közlekedés rendjét illető zavaró hatások bizonyításával azonban a BRFK csak azt bizonygatta, hogy a panaszos gyülekezési jogának korlátozása nem annyira jelentős, mint a rendezvény megtartásával járó zavaró hatások, azt azonban nem igazolta, hogy a felsorolt indokok kényszerítő erejűek és egy demokratikus társadalomban szükségesek volnának.

Budapest, 2016. március 8.

Indítványozó képviselőjében:



Mellékletek:

1. Ügyvédi meghatalmazás
2. Nyilatkozat az indítvány és a személyes adatok nyilvánosságra hozhatóságáról
3. Érintettséget alátámasztó dokumentumok:
 - a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.102/2016/2. számú végzése
 - Budapest Rendőrfőkapitánya 01000/1323-4/2016.ált. számú közigazgatási határozata
 - a 01000/160-3/3/2016.rendb. számú jegyzőkönyv