

Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

főtitkár

ügyszám: IV/731-1/2016.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/731-2/2016	
Érkezett: 2016 MÁJ 31.	
Példány: 1	Kezelőiroda: /
Melléklet:  db	

Tisztelt Alkotmánybíróság, tisztelt Főtitkár úr!

Alulírott

panaszos jogi képviselőjeként a fenti ügyszámon 2016. április 28-án érkezett levelében foglalt felhívást illetően az alkotmányjogi panaszt az alábbi kiegészítéssel látom el.

I. A támadott bírósági végzés ügyszáma helyesen: 17.Kpk.45.012/2016/2.

II. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 52. § (1b) bekezdésében foglaltaknak való megfelelés

Az alkotmányjogi panasz-indítvány elsődlegesen arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.012/2016/2. számú végzése az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével – és ezzel összefüggésben az I. cikk (3) bekezdésével – ellentétes módon sérti a panaszos békés gyülekezéshez való jogát, és hogy ezért a végzést semmisítse meg. Mivel a végzés alaptörvény-ellenessége részben a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdése első mondatának „nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével” fordulata alkalmazására is visszavezethető, a panasz-indítvány másodlagosan a BM-rendelet idézett fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására irányul, mert az az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével – és ezzel összefüggésben az I. cikk (3) bekezdésével – ellentétes módon sérti a panaszos gyülekezési szabadságát, és ellentétes a 18. cikk (3) bekezdésével is. Mivel az Alaptörvény-ellenességet jogalkotó általi mulasztás idézte elő, a panasz-indítvány arra is irányul, hogy az Alkotmánybíróság határidő megjelölésével hívja fel a Belügyminisztert, mint a mulasztást elkövető szervezet, feladatának teljesítésére.

a) Az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezés, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.012/2016/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §, megsemmisítésére pedig az Abtv. 43. § (1) bekezdése állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdése első mondatának „nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására

az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 26. § (1) bekezdése, a Belügyminisztert, mint jogalkotói mulasztást elkövető szervet, feladatának teljesítésére határidő megjelölésével való felhívására az Abtv. 46. § (1) bekezdése állapítja meg.

Indítványozói jogosultság: A Budapest Rendőrfőkapitánya 01000/1323-4/2016.ált. számú közigazgatási határozatát helybenhagyó Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.012/2016/2. számú végzése 2016. január 8-án kelt, és azt aznap elektronikus úton kézbesítették a panaszosnak. Mind a közigazgatási határozat, mind a bírósági végzés sérti a panaszosnak az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogát. A panaszos az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló határidőn belül, március 8-án terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. A támadott bírósági végzés ellen nincsen helye felülvizsgálatnak a Pp. 271. §-a (1) bekezdésének e) pontja értelmében: a Gytv. 9. § (2) kizárja a bíróság végzésével szembeni jogorvoslatot. Ebből következően az elsőfokú bírósági végzés ellen felülvizsgálati kérelem benyújtására nincs lehetőség. (Lásd még: BH.1995.491.)

b) Az eljárás megindításának indokai, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényege

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 panaszos rendezvényének 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.45.012/2016/2. számú végzésével a kérelmet 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” fordulatának alkalmazásával elutasította, és ezzel a rendezvény bejelentés szerinti megtartásának tilalmát helybenhagyta.

Az alkotmányjogi panasz-indítványt a bíróság döntését érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség alapozza meg (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) bekezdése első mondatából a „nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével” fordulat alkalmazása a panaszos Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való alapjogát sérti, mert nem 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 korlátozza azt [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. (A BM-rendelet idézett fordulata pedig az Alaptörvénynek a törvénnyel ellentétes miniszteri rendelet alkotásának tilalmát kimondó 18. cikk (3) bekezdésével is ellentétes.)

c) Az Alkotmánybíróság által vizsgálándó jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.012/2016/2. számú végzése, valamint a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdése első mondatának „nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével” fordulata.

d) Az Alaptörvény megsértett rendelkezése

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése, amely mindenkinek biztosítja a békés gyülekezéshez való jogot.

e) Indokolás arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével

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, 90.) Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Oya Ataman-ügyben a hatóságok számára a gyülekezés során tanúsítandóan előírt tűrés kötelezettséget a Patyi-ügyben a bejelentési eljárásra is kiterjesztette (Patyi és mások kontra Magyarország, 5529/05, 43., Oya Ataman v. Turkey, 74552/01, 42. [„Amíg a tüntetők ténylegesen nem követnek el erőszakos cselekményeket, a hatóságoknak bizonyos fokú toleranciát kell tanúsítaniuk a békés gyülekezésekkel szemben, ha nem akarják az Egyezmény 11. cikkében garantált gyülekezési szabadságot teljesen kiüresíteni.”]). Ez azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak. 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 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 Alkotmánybíróság 30/2015. (X. 15.) AB határozata szerint: „A Gytv.-ben nevesített két tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre vonatkoztatva megállapította, hogy „[e] két korlát mögött az

Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat ABH 2008, 651, 658.]” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30], a továbbiakban: ABh4.}. Az említett alkotmányosan védett (köz)érdekekhez (értékekhez) az enumeratio unius est exclusio alterius joglogikai maxima alapján taxatív jelleggel kötődnek a tilalmi okok. A Gytv. szabályozási rendszeréből ugyanis az következik, hogy vélelem szól a gyülekezések megtartása mellett, azt csupán tudomásul veszi a rendőrség, kivéve az egyes tiltó okok felmerülésének esetét. Ennek következtében és az in dubio pro libertate elvnek megfelelően az következik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása tekintetében a bizonyítási teher mindig a korlátozást előíró hatóság oldalán áll fenn.” [32]

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.”

2. A bírósági felülvizsgálatnak mint jogorvoslatnak alapvető kihatása van a gyülekezéshez való alapjogra (annak gyakorolhatóságára), ezért az eljáró bíróságnak fokozott figyelmet kell fordítania a törvényi indoklási kötelezettség megfelelő teljesítésére (30/2015. (X. 15.) AB határozat [53]). E követelményekre a jelen ügyben a bíróság végzése az alábbi hibákban szenved, amelyek megalapozzák annak alaptörvény-ellenességét.

2.1. A bíróság okszerűnek és megalapozottnak fogadta el a tiltó határozat azon állítását, hogy a Lánchídon ellehetetlenülne a tömegközlekedés. Annak 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 tiltó határozatnak 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.

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, mivel nem áll kapcsolatban a Gytv. szerinti tiltási okok egyikével sem, 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 szerint a bejelentő panaszos 30-50 fő jelenlétére számított, amihez még húsz fő rendezőt biztosított volna. Ráhagyással is alig száz főről 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 elégséges 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 a [REDACTED] utasforgalmi adatai, mind a közlekedésrendészeti szakvélemény 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 nemhogy minden kétséget kizáróan nem bizonyítják, de alig valószínűsítik.

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.

A bíróság nem tulajdonított semmilyen jelentőséget sem 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, nemcsak egy rendezvény megtartása, hanem pl. baleset, műszaki hiba, vagy forgalmi dugó miatt.

Ahelyett, hogy a panaszosnak az egyeztetés során tanúsított kompromisszum készségét pozitívan értékelte volna a rendőrség, perdöntőnek ítélte azt a körülményt, hogy a panaszos szervező nem fogadta el a felpályás lezárásra vonatkozó javaslatot. A bíróság végzése helybenhagyta ezt az alapjog-ellenes, korlátozásbarát eljárást. Annak ellenére, hogy ez az arányossági mérlegeléssel is ellentétes. 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 tiltó határozat, és annak helybenhagyása tehát még az arányossági követelménynek sem felel meg.

A bíróság ezeket a megfontolásokat elmulasztotta megvizsgálni – ezért holott ha megtette volna, akkor a tiltó határozat a maga által támasztott arányossági követelménynek sem felelt volna meg.

2.2. 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. A helyszín megválasztásának szabadsága éppen hogy még súlyosabban esik latba, és gyakorlatilag kizárja azt, hogy a helyszínrre 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 áll fenn ez a speciális körülmény, akkor a bejelentő minden további nélkül, gyakorlatilag a szükségesség és az arányosság vizsgálata nélkül a helyszín megváltoztatására volna kötelezhető.

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. A Sáska v. Hungary (58050/08) ügyben az EJEB egyenesen ki is mondta, hogy a „gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának [...] megválasztásához való jogot is” [21].

2.3. 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, és annak elkerülhetetlenségét. A szükségességi teszt alkalmazásának hiánya persze minden valószínűség szerint a Gytv. és a BM-rendelet vonatkozó szabályainak hibás értelmezéséből származik, ez azonban nem menti – inkább súlyosbítja – a végzés hiányosságait (lásd alább a 2.4. pontot).

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. 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. Továbbá 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.) A bíróság elsiklott e súlyos alapjogi félreértés fölött.

A bíróság nem vette észre, hogy a BRFK a gyülekezési jogot valójában nem mások jogaival összevetve korlátozza, hanem annak belső, immanens korlátait állapítja meg: jogellenesen és alaptörvényellenesen leszűkíti a gyülekezési jog tartalmát. A tiltó határozat szerint „a Lánchíd félpályás 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 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, bárki) 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 rendőrség nyomán a bíróság magáévá tesz, az alapjog tartalmának megszorítása a helyszínre, 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 rendőrségnek, 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. Egyik sem történt meg. A közlekedés rendjét illető zavaró hatások felelőse 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, a bíróság pedig nem kérte számon a korlátozás megfelelő alapjogi igazolását.

2.4. A bíróság az alkalmazandó jogot, a Gytv. és a BM-rendelet szabályait úgy értelmezte, hogy a BM-rendelet 4. § (5) bekezdésének első mondatának „a közlekedés rendjének aránytalan sérelme” fordulata 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 jogokat és kötelezettségeket közvetlenül korlátozó szabályokat. A Gytv. és a BM-rendelet említett fordulatai azonban nem az általános és a speciális viszonyban 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 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi 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 bíróságok jogértelmezése nem egységes. Annál nagyobb tehát a szüksége annak, hogy a BM-rendelet elavult szabálya ne adhasson okot félreértésre és széttartó jogalkalmazásra.

Összefoglalva: a bíróság hibásan értelmezte az alkalmazandó jogot és a gyülekezési jog tartalmát (2.4.), nem végezte el az alapjog-korlátozás szigorú felülvizsgálatát (2.2., 2.3.), illetve releváns

tényeket hagyott figyelmen kívül, míg irreleváns tényeket figyelembe vett (2.1.). 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.

f) Kifejezett kérelem a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára

Az Abtv. 27. § alapján indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.012/2016/2. számú végzése az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével – és ezzel összefüggésben az I. cikk (3) bekezdésével – ellentétes módon sérti a panaszos békés gyülekezéshez való jogát, ezért kérem a végzés megsemmisítését.

Mivel a végzés alaptörvény-ellenessége részben a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdése első mondatának „*nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével*” fordulata alkalmazására is visszavezethető, az Abtv. 26 § (1) bekezdése alapján másodlagosan indítványozom a BM-rendelet idézett fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását is, mert az az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével – és ezzel összefüggésben az I. cikk (3) bekezdésével – ellentétes módon sérti a panaszos gyülekezési szabadságát, és ellentétes a 18. cikk (3) bekezdésével is. Mivel az Alaptörvény-ellenességet jogalkotó általi mulasztás idézte elő, indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján határidő megjelölésével hívja fel a Belügyminisztert, mint a mulasztást elkövető szervet, feladatának teljesítésére.

Budapest, 2016. május 26.

Indítványozó képviseletében:

