

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3057/2019. (III. 25.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény 1. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó bíró – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése *b* pontja alapján – a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 1. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján az indítványozó bíró kérte a perbeli alkalmazhatatlanság kimondását is.
- [2] A Zalaegerszegi Járásbíróság előtt fekvő ügyben a „Nem adom a házam” nevű devizahiteles károsultakat tömörítő mozgalom aktivistái a felperes bank zalaegerszegi fiókjának közforgalom számára nyitva álló ügyfélterében 2016. november 11-én demonstrációt tartottak, amelynek megtartásához a felperestől előzetesen nem kértek engedélyt. A pénzügyi biztonsági szolgálata az alpereseket felszólította a helyiség elhagyására, akik ennek nem tettek eleget, ezért a biztonsági szolgálat értesítette a rendőrséget. A rendőrség az alpereseket igazoltatta, akik egy óra két perces bent tartózkodást követően önként távoztak.
- [3] A felperes bank a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:7. § (1) bekezdése alapján birtokpert kezdeményezett az alperesekkel szemben, mivel álláspontja szerint a tulajdonában tartott demonstráció birtoksértő volt. Keresetében kérte a jövőre nézve is eltiltani az alpereseket az engedély nélküli demonstráció tartásától. Az alperesek viszontkeresetükben az Alaptörvény IX. cikkében szereplő véleménynyilvánításhoz való jogukra hivatkozva azzal érveltek, hogy a közforgalom számára megnyitott helyiségben nem szükséges előzetesen engedélyt kérniük alapjoguk gyakorlásához.
- [4] Az indítványozó bíró szerint az ügy alapjogi érintettsége abban áll, hogy az alperesek magatartása a gyülekezési jog gyakorlása körében értelmezhető, mivel az adott ügyben az alperesek a társadalom széles körét érintő devizahitelekkel kapcsolatos véleményükre hívták fel a figyelmet, amely közügyet érintő véleményként a véleménynyilvánítás szabadsága védelme alatt áll.
- [5] Az indítványozó bíró az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének részét képező normavilágosság elvének sérelme körében kiemelte, hogy a normaalkotó a Gytv. 10. § (8) bekezdésével csak a „közterület” fogalmát határozza meg, a Gytv. 1. § (2) bekezdése szerinti „közterületnek nem minősülő helyszín” fogalmát azonban nem, így a „maradványelv” alapján ide tartozik minden magántulajdonú ingatlan. A normavilágosság elve azonban azt kívánna meg, hogy a normaalkotó e fogalmat is definiálja vagy kellőképpen differenciálja, ennek hiányában a jogszabály túl általános megfogalmazása sérti a jogbiztonságot, és fennáll a lehetősége a gyülekezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának. Az indítványozó bíró szerint ugyanis „Inlyilvánvaló, hogy a véle-

mény címzettje inkább megkíméli magát a kritikai hangoktól, mintsem a rendezvény megtartását készséggel megengedné.” (4. oldal)

- [6] Az indítványozó bírót utalt az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseire, a jogirodalom egyes megállapításaira, a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását célzó *in dubio pro libertate* elvre, valamint a Gytv. miniszteri indoklására is. Ez utóbbi szerint a Gytv. 1. § (2) bekezdésében megfogalmazott szabályt egyfelől a magánszféra védelme, másfelől pedig a tulajdonhoz való jog védelme indokolja. Az indítványozó bírót szerint a természetes és a jogi személy tulajdonosoknak a Ptk. más súlyú védelmet ad, ezért e két tulajdonosi kör tekintetében másként kell megítélni az alapjogok korlátozhatóságát. Álláspontja szerint a fogyasztók széles rétegével kapcsolatban álló multinacionális cég bárki által megközelíthető ingatlanán gyakorolt gyülekezési jog nem sértheti az emberi méltóságból levezethető magánszférához és családi élethez való alapjogot. Jogi személyek esetén tehát a magánszféra védelme nem indokolhatja azt, hogy a jogalkotó a jogi személy beleegyező nyilatkozatához kösse mások alapjogainak a gyakorolhatóságát, így e korlátozás aránytalan.
- [7] Ehhez hasonlóan az indítványozó úgy látja, hogy másként merül fel a tulajdonjog alkotmányos védelme akkor, ha az a magánélet biztosítását szolgálja, és másként merül fel abban az esetben, ha jogi személy szolgáltatás nyújtását biztosítja. „Jogi személy esetében ugyanis a működés jellegéből eleve adódik bizonyos nyitottság, és az érintett helyszín egy bárki számára megközelíthető ingatlan. A jogi személy magántulajdonhoz fűződő joga tehát nem feltétlenül érdemel olyan mértékű védelmet a gyülekezési joggal szemben, amely igazolná, hogy az alapjog gyakorlását a jogi személy beleegyező nyilatkozatához kösse a normaalkotó.”

II.

- [8] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban hivatkozott, és az alkotmányossági vizsgálat során figyelembe vett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) 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.”

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

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

- [9] 2. Az indítvány által érintett Ptk. rendelkezések:

„5:5. § [A birtokost megillető birtokvédelem]

(1) A birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják (a továbbiakban: tilos önhatalom).”

„5:7. § [Birtokper]

(1) Tilos önhatalom esetén a birtokos az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését kérheti a bíróságtól.”

- [10] 3. Az indítvány által támadott Gytv. rendelkezés:

„1. § (2) Közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés.”

III.

- [11] 1. Az Alkotmánybíróságnak a bírói kezdeményezés alapján mindenképp azt kellett vizsgálnia, hogy a kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, amelyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell.
- [12] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá az alkotmányellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának – az adott norma vonatkozásában – nincs helye. Az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban is megállapította, hogy „a bírói kezdeményezés, mint normakontroll »egyedi vagy konkrét« jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg, és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [7], 3058/2015. (III. 31.) AB végzés Indokolás [22]}.
- [13] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy az indítványozó bíró olyan jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata iránt terjesztett elő indítványt, amelyet az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kell. Egyrészt a Gytv. 23. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a törvény hatálybalépésekor még el nem bírált bejelentésekre, meg nem tartott gyűlésekre, illetve folyamatban lévő eljárásokra a Gytv. rendelkezéseit kell alkalmazni. Másrészt az indítvány rögzíti: „[a] bíróságnak a jogvita eldöntése során a 2018. október 1-jén hatályba lépett, a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) rendelkezéseit is alkalmaznia kell, mert a felperes a jövőre nézve attól kéri eltüntetni az alpereseket, hogy »az engedélye nélkül tartsanak demonstrációt« a tulajdonában fekvő ingatlan ügyfélterében.” A támadott szabályozással kapcsolatosan az indítványozó bíró az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének részét képező normavilágosság elvének sérelmét, valamint az alapjogok korlátozására vonatkozó Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén keresztül az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében szereplő békés gyülekezéshez való jog sérelmét állította.
- [14] 2. Az indítványozó a Gytv. 1. § (2) bekezdésének normakontrollját az Alaptörvény B) cikkének részét képező normavilágosság elvének sérelme és az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt gyülekezéshez való alapjog sérelme vonatkozásában kérte.
- [15] Az indítványozó normavilágossággal kapcsolatos kifogásai tekintetében az Alkotmánybíróság a következőket hangsúlyozza. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége {33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32], 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [87]}. A 24/2013. (X. 4.) AB határozat kiemelte azt is, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni” [Indokolás [49], 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[33], 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]}. A szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra {3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}. Azaz „[a]lkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy

- rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő” {1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672–674.; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [16] Jelen ügyben az indítványozó azt panaszolja, hogy a Gytv. csupán a közterület fogalmát definiálja, amiből maradványelv alapján lehet kikövetkeztetni a nem közterület fogalmát. E tekintetben az Alkotmánybíróság elsőként a közterületek kiemelt funkciójára emlékeztet. A 3/2013. (II. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) értelmében „a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy ha a gyülekezés helyéül választott közterület igénybe vételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek. A korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Ráadásul a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal, és nem szabad érintenie a gyülekezési szabadság lényeges tartalmát. [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] A korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az Alaptörvény által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása” (Indokolás [45]).
- [17] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra is, hogy a régi, gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) 15. §-a is csupán a „közterület” fogalmát definiálta, amelynek értelmében „közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér” volt. A hatályos Gytv. 10. § (8) bekezdése új definíciót alkalmaz, amelynek értelmében közterület „a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a definíció átalakulása önmagában nem vezet értelmezhetetlenséghez; az ún. nyelvi-logikai módszer a jogszabályszerkesztés és jogszabály-értelmezés egyik bevett módszere, amelynek alkalmazása nem veti fel a normavilágosság sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó normavilágosságra alapozott indítványát a Gytv. 2. § (1) bekezdése vonatkozásában elutasította.
- [18] 3. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt gyülekezéshez való alapjog vonatkozásában az Alkotmánybíróság előzetesen rögzíti, hogy mind az Alkotmánybíróság gyakorlata, mind pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) és a Velencei Bizottság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát. Az Abh1. értelmezésében „[a] gyülekezési jog a közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott, békés jellegű, közügyet érintő nyilvános rendezvényeket egyaránt védelemben részesíti. Ezt a felfogást támogatja a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 21. cikke, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikke, és az ahhoz kapcsolódó esetjog, továbbá a Velencei Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontja is. [*Rassemblement Jurassien Unité kontra Svájc* (8191/78, 1979. október 10.); *Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly*, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, 2.] Ez vezethető le továbbá az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének általános megfogalmazásából, és ezt az álláspontot képviseli az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, amikor megállapítja, hogy az előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve. A Gytv. a hatóságnak csak a közterületen tartandó rendezvénnyel kapcsolatban ad feladatot. Ha a békés összejövetelt nem közterületen tartják, a hatóságnak nincs jogi lehetősége semmiféle intézkedésre a Gytv. alapján. (ABH 2001, 442, 454, 458.)” (Indokolás [42]–[43]).
- [19] A 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh3.) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a gyülekezési jogot érintően kikristályosodott egy közös európai alkotmányos kultúra, amelynek alapvető elemei megtalálhatók az alkotmánybírósági határozatokban, a Velencei Bizottság és az EBESZ összefoglalóiban, valamint az EJEB döntéseiben. Ezek közös pontjaként a gyülekezési jog egy olyan kiemelt alapjogként került meghatározásra, amely az alkotmányos demokráciák egyik alappillére” (Abh3. Indokolás [57]). Az Alkotmánybíróság ezzel együtt azt is hangsúlyozta, hogy összhangban az 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakkal (ABH 1992, 167, 171.), valamint az ennek alapján megfogalmazott Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, a gyülekezési jog kiemelt jellege nem jelenti azt, hogy korlátozhatatlan alapjog lenne. Törvényi szinten a gyülekezéshez való jognak több általános korlátja is beazonosítható, és ilyen – időbeli – korlátnak tekinthető a Gytv. 6. §-ában előírt bejelentési kötelezettség {vö. 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [28]}.

- [20] A régi és a hatályos Gytv. szabályozásának összevetése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a régi Gytv. 6. §-ához hasonlóan a Gytv. 10. § (1) bekezdése alapján is kizárólag a közterületen tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak. Nóvum ugyanakkor, hogy a Gytv. 1. § (2) bekezdése a magánterületen tartandó gyülekezésekkel összhangban feltételként fogalmazza meg azt, hogy közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és haszná-lójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés. Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a konkrét esetben a jogalkotó olyan megoldást keresett, amely a tulajdonhoz való jog (birtoklás) és egyúttal a magánszférához való jog védelmét is biztosítja anélkül, hogy a másik oldalon aránytalanul korlátozná a gyülekezés szabadságát. E két alapjog közül a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a jogi személy tulajdonhoz való jogának védelme bír relevanciával.
- [21] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában az alábbiakban összegezte: „[a]z Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványokkal, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt [3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]]. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban úgy fogalmazott például, hogy a határozott időből hátralévő időre várható munkabér nem hozható kapcsolatba az Alaptörvényben szabályozott tulajdonhoz való joggal, az elmaradt munkabér kompenzációja pedig nem közjogi váromány, és az a foglalkoztatási jogviszonyok egyedi sajátosságai miatt nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből (Indokolás [74]). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység el-látásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága [3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]] és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem nem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető [3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]]. Ezt az érvelést erősíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci érték-állósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt [3024/2015 (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]]” [3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]].
- [22] A tulajdonjog gyakorlása és korlátozása esetében továbbá az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondatára is figyelemmel kell eljárni, amely szerint a „tulajdon társadalmi kötöttséggel jár”. E rendelkezés egyrészt a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását teszi lehetővé, másrészt ebből az előírásból az is következik, hogy az alkotmányos védelem terjedelmének figyelemmel kell lennie a tulajdon társadalmi szerepére és annak esetleges változásaira is.
- [23] A vizsgált normakontroll tekintetében alkotmányosan nem vitatható az a jogalkotói cél, amely a magánterületen tartandó rendezvényt a tulajdonos, illetve a használó hozzájárulásához köti. E korlátozásra az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően egy alapjog védelmében kerül sor, így a hozzájárulás mint feltétel a gyülekezési jog szükséges – a magántulajdon védelmét szolgáló – korlátozásának tekinthető. E korlátozás egyben arányos is, hiszen nem zárja ki azt, hogy hozzájárulás esetén a magántulajdonban álló területen is tarthatók

olyan gyülekezések, amelyek az Alaptörvény VIII. cikkének védelme alatt állnak. Mindemellett az sem kizárt, hogy amennyiben a gyülekezés címzettje az ingatlan tulajdonosa, illetve használója, úgy hozzájárulása hiányában közvetlenül a magánterület előtti közterületen lehessen tüntetni, amennyiben az nem jár az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magán- és családi élet aránytalan sérelmével.

- [24] A most vizsgált konkrét normakontroll keretében ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy a kérdéses norma magánfelek közti konkrét alkalmazása során a „hozzájárulás” jogalkalmazói értelmezésének van döntő jelentősége. Így mindig csak az ügy egyedi körülményeinek ismeretében lehet állást foglalni abban, hogy a gyülekezéshez való jog gyakorlása valóban olyan tevékenységként jelenik-e meg, mint amely a tulajdonhoz való jogot sértő, elhárítandó magatartásként értékelhető, vagyis olyanként, amely magánjogi jogkövetkezmények megállapíthatóságát vonja maga után. Így a támadott norma tartalmának alkotmányossága mellett az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a magánfelek közti viták esetében az eljáró bíróságnak a konkuráló alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítésére kell törekednie értelmezése során. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezekben az alapjogilag konkuráló esetekben a jogalkotó felelőssége, hogy megfelelő támpontokat adjon a jogalkalmazóknak ahhoz, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó védelmi kötelezettségnek hatékonyan eleget tudjanak tenni.

A védelem meghatározása tehát a törvényhozó, annak konkretizálása a jogalkalmazók feladata. A védelmi kötelezettség teljesítése során mind a törvényhozónak, mind pedig a jogalkalmazóknak figyelembe kell vennie azt, hogy egyik alapjog lényeges tartalma sem korlátozható, másrészt pedig arra kell törekedniük, hogy a konkuráló alapjogi pozíciók az arányosság elvének megfelelően kíméletes kiegyenlítésre, méltányos egyensúlyba kerüljenek (*fair balance, schonender Ausgleich*). Ezek tekintetében az Alkotmánybíróság továbbra is kontrollt gyakorol” {13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [55]; vö. 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [30]; 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [70]}.

Ebből következőleg a jogértelmezés során a tulajdonhoz való jog feltétel nélküli preferálása az Alaptörvényből le nem vezethető hierarchiát hozna létre a gyülekezéshez való alapjog és a tulajdonhoz való jog között, ami a tulajdonhoz való joggal konkuráló másik alapjog aránytalan korlátozásához vezetne. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni azt az elmúlt évtizedekben a jogi-gazdasági környezetben végbemenő változást, amelynek eredményeképpen napjainkra egyrészt magántulajdonba kerültek olyan területek, amelyek lényeges részei a közösség életének, s ezért elvárható, hogy azok a tulajdoni viszonyok ellenére a közösség számára rendelkezésre álljanak (bizonyos ingatlanfejlesztések esetében előfordulhat, hogy nem csupán lakóházak, hanem terek, utcák vagy akár komplett városrészek pl. árkádok, passzázsok, épületközök vannak magántulajdonban). Másrészt a magántulajdon társadalmi szerepe is nagymértékben megváltozott. Gyakori, hogy a tulajdonosok önkéntes elhatározással megnyitják a közforgalom számára az ingatlanjaikat vagy azok egy részét, sőt, az infrastruktúra kialakítása révén kifejezetten az ingatlan minél hosszabb ideig tartó, általános használatára „invitálnak” (pl. parkok, parkolók, közösségi terek kialakítása stb.). Erre esetenként időbeli, módbeli vagy célhoz kötött korlátozással kerül sor. Előfordulhat, hogy a belépést előzetes engedélyhez kötik, illetve az is, hogy a használat mindenfajta korlátozást, illetve feltételt nélkülöz.

- [25] A magántulajdonban álló, de a közforgalom számára önkéntes tulajdonosi elhatározás alapján megnyitott nyilvános terek ennél fogva akár a közterületekhez hasonló funkciójú, nyilvános társadalmi fórumként is működhetnek, amikor a terület a polgárok mindennapi életének a részeként általános használatban van, és olyan közfunkciót tölt be, amely tradicionálisan az államhoz köthető (pl. járdák, utcák, terek, parkok, piacterek). E helyszínek nem csupán a közlekedésnek, hanem az egymással való találkozásnak és a háborítatlan, szabad kommunikációnak, így akár a gyülekezési jog gyakorlásának is teret biztosítanak. A tulajdonos cselekvési autonómiája ilyen esetekben sem szűnik meg, mindazonáltal a használat korlátozására irányuló döntési lehetősége a tulajdon tárgyának funkciója – figyelemmel a tulajdonnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített társadalmi kötöttségére is – egy másik alapvető jog – például a gyülekezéshez való jog – gyakorlására tekintettel háttérbe szoríthat, vagy igazolást igényelhet.
- [26] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bíróságoknak esetről-esetre, a konkrét ügy összes körülményének gondos mérlegelésével kell megvizsgálniuk azt, hogy az adott magántulajdonban álló, de a közforgalom számára, illetve közcélú használatra megnyitott területen a tulajdonos előre hozzájárult-e a magánterület gyülekezés helyszínéül történő használatához. E tekintetben más megítélés alá eshet az, ha a magántulajdonban álló ingatlanrész szabad ég alatt található vagy fedett; amennyiben korlátlanul hozzáférhető vagy elkerített magánterület; illetve a közforgalom számára ellenőrzés, illetve korlátozás nélkül megnyitott vagy valamilyen funkcióra tekintettel működik nyitottan. Ilyennek tekinthető a konkrét ügyben a bankfiók is, amely

a bank üzemi működése céljából kerül megnyitásra a közforgalom számára, ezért itt a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés. Az Alkotmánybíróság utal továbbá a Kúriának a gyülekezési jog bíróságokat érintő gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 1/2017. (III. 27.) KMK véleményére is, amelynek 2. pontja értelmében a közforgalom számára nyitva álló bírósági épület nem tartozik a régi Gytv. 15. § a) pontjának hatálya alá. Ezzel szemben a szabad ég alatt, korlátlanul hozzáférhető magánterületek esetében (pl. parkoló) vagy a funkció nélkül megnyitott, korlátlanul hozzáférhető magánterületek esetében nem elvárható, hogy a gyülekezési jogukat gyakorló személyek az ingatlan nyilvántartásban foglaltak alapján határozzák meg a gyülekezés útvonalát, így ezekben az esetekben az eset összes körülményének figyelembe vétele mellett a bíróságoknak azt is vizsgálnia kell, hogy a tulajdonosok hallgatólagosan hozzájárultak-e a gyülekezések magtartásához, ami egyúttal a birtokháborítás megállapíthatóságát is kizárja. Mindezt támogatja az *in dubio pro libertate* értelmezési segédelv, amely azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésakor – és így a Gytv. 1. § (2) bekezdésében szereplő „hozzájárulás” értelmezésekor – a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak {vö. 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]}.

[27] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gytv. 1. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenessége és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2019. március 12.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1667/2018.

