

Decision 14/2016

Facts:

In 2014, the Hungarian Dawn Movement wanted to hold a memorial service in memory of the 'anti-Bolshevik defenders of Buda Castle' (the forces of the Hungarian Arrow Cross party who fought the invading Soviet army in spring 1945). The police prohibited the service because it insults the dignity of the victims. Lower court upheld it.

Topics engaged: freedom of association, incitement to hatred, public peace, dignity of communities etc.

Constitutional Court reversed the lower court's decision.

Reasons:

- (1) Freedom of association has a communicative function, it is crucial in the manifestation of proper democracy
- (2) Public debate needs to assess extreme viewpoints, therefore they need to be articulated
- (3) The memorial service was banned based on the website of the organization (due to alleged extreme right views) but it is not enough/too hypothetical that they will articulate those views
- (4) Police could have allowed the demonstration and dissipated it later if necessary (less restrictive measure)
- (5) Balancing freedom of association with rights of others: clear and present danger test – it needs to be unambiguous and imminent that the event not be peaceful and will be insulting
- (6) The Hungarian Association Act (Act 1989/III - the legal basis of banning the event) is lacking references to proper balancing, needs to be reworked – according to the decision, the parliament had a deadline until 31 Dec 2016 to make changes

Ügyszám: IV/00609/2014

Jelen ügghöz egyesítve lett(ek) a következő ügy(ek): [IV/00801/2015](#),

Első irat érkezett: 03/24/2014

Az ügy tárgya: a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése elleni alkotmányjogi panasz (gyülekezéshez való jog)

Eljárás típusa: Alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §)

Indítványozók típusa: érintett magánszemély vagy szervezet

Előadó alkotmánybíró: Sulyok Tamás Dr.

Indítvány befogadás: Indítvány befogadva.

Befogadás dátuma: 09/23/2014

Az indítvány lényege: ▼

Az indítványozó - az Abtv. 27. §-a alapján - a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.

Budapest Rendőrfőkapitánya 010000-2033-2/2014.ált. számú határozatában (határozat) megtiltotta az indítványozó által bejelentett rendezvény megtartását 2014. február 8-án Budapest I. kerület Vérmezőn. A határozat hivatkozott arra, hogy fennáll annak veszélye, hogy a rendezvény a második világháború áldozatainak, illetve élő hozzátartozóinak az emberi méltósághoz való jogát sértheti, és hogy az Alaptörvény IX. cikkében foglalt véleménynyilvánításhoz való jog korlátja lehet mások emberi méltósághoz való joga.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzésében a határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet elutasította.

Az indítványozó álláspontja szerint a határozat és a bíróság végzése sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított gyülekezéshez való jogot, mert alaptörvény-ellenesen bővítették a gyülekezési jog szabad gyakorlásának és a rendezvény megtartásának előzetes megtagadási okait.

Támadott jogi aktus:

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései az indítványban: ►

Anonimizált indítvány (pdf): ▼



[IV_609_0_2014_inditvany_anonim.pdf](#)

A határozat száma: 14/2016. (VII. 18.) AB határozat

Az ABH 2016 tárgymutatója: alapjogi teszt; Alaptörvényben biztosított jog sérelme (mint az alkotmányjogi panasz feltétele); alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (Abtv. 29. §); alkotmányértelmezési szabályok; alkotmányjogi panasz és a jogsérelem; alkotmányjogi panasz és a jogsérelem orvoslása; demokratikus társadalomban szükségesség tesztje; gyülekezéshez való jog; gyűlöletkeltés; jogállamiság; kirívóan közösségellenes magatartások szankcionálása; köznyugalom; közösségek méltósága; közrend védelme; közügyek megvitatása; mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség; sajtószabadság; személyiségi jogok; szólásszabadság; véleménynyilvánítási szabadság

A határozat kelte: Budapest, 07/12/2016

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései a döntésben: ▶

Összefoglaló a döntésről: ▶

Testületi ülések napirendjén: ▶

A határozat szövege (pdf):

A határozat szövege: ▼

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Juhász Imre*, *dr. Salamon László*, *dr. Stumpf István*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése továbbá a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok

összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1.1. Az indítványozó (a továbbiakban: indítványozó1.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az elsőfokú közigazgatási döntésre kiterjedően állapítsa meg a támadott végzés által felülvizsgált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.

[2] Az indítványozó által képviselt szervezet, a Magyar Hajnal Mozgalom Párt, egy megemlékezést kívánt tartani körülbelül 300 fő részvételével 2014. február 8. napján 11 órától 14 óráig Budapest I. kerületében, a Vérmezőn, amelyet 2014. január 7-én jelentett be a rendőrségnek. A rendezvény célja „[m]egemlékezés az 1945. február 11-én a budai várból kitörő antibolsevista védelmi erőkről, tájékoztatás a 2014-es választásokról.” A rendezvény megtartását Budapest Rendőr-főkapitánya a kifogásolt közigazgatási határozatban a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. § (3) bekezdése alapján megtiltotta azzal az indokolással, hogy „fennáll a veszélye annak, hogy a rendezvény mások emberi méltóságát sérti, megbontva ezzel a személyiségi jogok rendszerének egyenlegét.” Ennek alátámasztásaként pedig hivatkozott a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1)–(2) bekezdésére, valamint a gyülekezési jogot a kommunikációs jogok körében értelmezve felhívta az Alaptörvény IX. cikkének (4) bekezdését is, amely szerint a véleménynyilvánításhoz való jog nem sértheti mások méltóságát. A határozat kifejtette, hogy különböző nemzetközi jogi dokumentumok, valamint az Alaptörvény és az alkotmánybírósági döntések, így a 75/2008. (V. 28.) AB határozat (a továbbiakban: ABh1.) és a 30/1992. (V. 26.) AB határozat (a továbbiakban: ABh2.) alapján vannak olyan alapjogok, melyek szembe

kerülhetnek a gyülekezési joggal és éppen ezért korlátozhatják is azt. Hivatkozott továbbá két bírósági ítéletre, amelyek meglátása szerint bővítették a Gytv.-ben szabályozott tiltó okokat.

[3] A bíróság a kifogásolt végzésben elutasította az indítványozó felülvizsgálati kérelmét. A bíróság megállapította, hogy abban a jogkérdésben kell állást foglalnia, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében szereplő tiltó okokon kívüli egyéb okból egy rendezvény megtartása megtiltható-e. A bíróság egyetértett azzal a rendőrségi megállapítással, amelyik a becsület napi rendezvényt egyfajta véleménynyilvánításként értékelte, és emiatt az ügyben az Alaptörvény IX. cikkét látta alkalmazhatónak. Megállapítása szerint a rendezvény a magyarországi szélsőjobboldal egyik legnagyobb éves eseménye, amelyen fennállt a veszélye a szélsőjobboldali vagy náci eszmék terjesztésének. A bíróság e tekintetben vizsgálta a szervező honlapját, a Magyar Hajnal Mozgalom Párt ott megjelölt céljait, illetve az Alkotmányvédelmi Hivatal által a rendelkezésére bocsátott titkos minősítésű iratanyagot. A bíróság szerint már a rendezvény címe „alkalmas a köznyugalom megzavarására”, és „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el, ezáltal pedig sérülhet az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos alapjog” (fennáll a veszélye szélsőjobboldali eszmék terjesztésének, megsértve ezzel a második világháború áldozatainak, illetve azok ma élő hozzátartozóinak emberi méltóságát), mindezekre figyelemmel pedig a felülvizsgálati kérelmet elutasította.

[4] 1.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifogásolta, hogy a közigazgatási hatóság és a bíróság döntésükben nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt, a rendezvény megtartását tiltó okokra, hanem a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkoztak, amely „a rendezvény megtartása során irányadó” és amely „a rendezvény oszlatásához állapít meg feltételeket”. Továbbá sérelmezte, hogy a bíróság nem az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésére, hanem az Alaptörvény IX. cikkben meghatározott véleményszabadságra hivatkozva hozta meg döntését. Emellett az indítványozó „megjegyezi”, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal titkos iratanyaga felveti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelmét, de erre vonatkozó érdemi indokolást nem terjesztett elő.

[5] Az indítványozó szerint az általa képviselt szervezet olyan megemlékező és békés jellegű rendezvényt kívánt tartani, amely a történelmet egy meghatározott perspektívából szemléli. Hivatkozik e tekintetben a 3/2013. (II. 14.) AB határozatra (a továbbiakban: ABh3.), amely éppen azt mondta ki, hogy „[a] gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére”. Hangsúlyozta, hogy nem felel meg a valóságnak a bírói végzés szélsőjobboldali, vagy náci eszmék terjesztésének veszélyére vonatkozó megállapítása. Mindemellett hivatkozott az ABh1.-ben szereplő tartalmi semlegesség követelményére, amelyből „következik, hogy a rendezvényen megjelenő közlések tartalmára vonatkozó megfontolások nem vehetők figyelembe az előzetes tiltáskor.” Meglátása szerint az előzetes megtilthatóság kiterjesztő értelmezése alaptörvény-ellenes, ráadásul azzal a rendőrség cenzúrákat gyakorolt,

ami által kiüresítette a gyülekezési szabadság lényegét. Összhangban az ABh3.-ban foglaltakkal, az indítványozó hivatkozott arra is, hogy „a gyülekezés szabadsága magában foglalja az adott helyen való gyülekezés jogát is”, márpedig az ő rendezvényének helyszíne kommunikatív funkcióval bír, emiatt pedig szerinte „különösen erős alkotmányjogi védelemben részesül”. Az indítványozó végül arra is hivatkozott, hogy a rendezvény megtartására már nincs lehetősége ugyan, és a bíróság döntésének megsemmisítése a helyzetén nem változtatna, de az alaptörvény-ellenesség megállapítása morális elégtételt jelentene számára.

[6] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés és a rendőrségi határozat sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogát.

[7] 2.1. Egy másik indítványozó (a továbbiakban: indítványozó2.) szintén az Abtv. 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

[8] Az indítványozó 2015. február 7-én bejelentést tett egy 2015. február 14-én, a Kapisztrán téren tartandó, kb. 500 fő résztvevővel tervezett kegyeleti jellegű rendezvényről. A bejelentő nyilatkozata szerint a rendezvény célja, „hogy szolidaritásunkat fejezzük ki Oroszország és annak vezetője, Vlagyimir Putyin mellett.” A bejelentő utalt arra, hogy „[a] gyülekező során a forgalmat nem fogjuk akadályozni”. Emellett nagyon együttműködőnek mutatkozott. Bejelentésében azt írta, „[a] felszólalók beszédének szövegét a rendezvény előtt jogászokkal, kérés esetén a BRFK illetékeseivel is egyeztetjük, hogy azoknak szövege senkinek az emberi méltóságát ne sérthesse, a köznyugalmat ne zavarhassa meg. A rendezvényre érkezők ruházatát és zászlóit, transzparenszeit szintén ellenőrizni fogjuk, hogy a hatályos jogszabályoknak megfeleljenek.”

[9] A Budapesti Rendőr-főkapitányság a rendezvény megtartását a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva megtiltotta. A felülvizsgálati eljárás során a bíróság a kérelmezettnek (a rendőrségnek) adott igazat és a tiltást hatályában fenntartotta. A bíróság végzésében megállapította, hogy a hatályos szabályok és a nemzetközi szerződések rendelkezéseire figyelemmel, „a gyülekezéshez való jog indokolt esetben a szükséghez képest megfelelő mértékben korlátozható.” Az ABh1. megállapításai alapján pedig a korlátozáshoz „a véleménynyilvánítás szabadsága védelme érdekében megfogalmazott tesztet vette alapul” és indoklásában utalt az Alaptörvény IX. cikkének (4) és (5) bekezdéseire. A bíróság megkérdőjelezte, hogy valóban „Putyin melletti szolidaritást kifejező” rendezvényt kívánt-e tartani a bejelentő, mivel „önmagának ellentmondva – beismerte, hogy a rendezvény valós célja a megemlékezés”, ami a „Becsület Napjához” kötődő rendezvény bejelentését valószínűsíti.

[10] A bíróság figyelemmel volt a rendőrség „társhatóságtól kapott, minősített adatot tartalmazó tájékoztatásában foglaltakra” és megállapította, hogy a kérelmezett (a rendőrség) döntése alapos volt, mivel „a kérelmező által bejelentett

rendezvényen a gyülekezési jog gyakorlásának módja sértené a Gytv. 2. § (3) bekezdését és a Párizsi Békeszerződés 2. cikk 1. pontját.” Ezzel összefüggésben a bíróság utalt a rendőrség azon megállapítására, amely szerint a rendezvényen előreláthatólag a Magyar Nemzeti Arcvonal eszmeiségével azonosuló személyek vennének részt, ahol „kirívóan közösségellenes magatartásokra kerülhet sor, illetve fennáll a reális lehetősége annak, hogy olyan eszmék terjesztése történhet meg, mely az ezen eszméknek áldozatul esettek hozzátartozóit alapjogaikban sértené.” A bíróság megállapítása szerint a kérelmező (panaszos) semmivel nem támasztotta alá, hogy a rendőrségi határozatban előrevetített „megnyilvánulások eshetősége valószínűtlen, a kérelmezett ezzel ellentétes megállapítását érdemben megdönteni nem tudta”, márpedig a „Pp. 164. § (1) bekezdése szerint a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el.” Ráadásul jelen esetben a becsület naptól történő bejelentői elhatárolódás felveti, hogy a bejelentő „a gyülekezési szabadságát megtévesztő módon, rosszhiszeműen, ekként visszaélészerűen kívánta gyakorolni”. A bíróság megállapította, hogy meg kíván felelni az ABh3.-ban foglaltaknak. Leszögezte, hogy „a bíróságnak a közigazgatási szerv helyetti tényállás-feltárára, megállapításra és az annak megfelelő közigazgatási döntés meghozatalára nincsenek jogi eszközei [...] Ilyen körülmények között a bírói felülvizsgálat nem irányulhat arra, hogy a rendőrség a tényállás teljes körű tisztázása mellett helyesen alkalmazta-e a vonatkozó jogszabályokat. A bíróság a felülvizsgálat során elsődlegesen alapjogot alapjoggal, valamint az alapjog érvényesülését a felmerülő közérdek érvényesülésével tudja csupán összemérni.” Mindezek alapján a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy jelen ügyben egyrészt a gyülekezéshez való jog, másrészt pedig a közrend védelme, valamint mások személyhez fűződő jogai és emberi méltóságához való joga konkurált. Utóbbiak „együttesen indokolják azt, hogy a kérelmező által bejelentett demonstráció tilalmazott kell, hogy legyen.” Végül a bírósági végzés úgy konkludál, hogy „[a] bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható a jelen esetben (az adott intézkedés szükséges és arányos), mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások jogainak, érdekeinek érvényesítését.”

[11] 2.2. Az indítványozó sérelmezte, hogy a rendőrség nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okokra alapította határozatát, márpedig a Gytv. 8. § (1) bekezdésén kívülálló okból nem tiltható meg előzetesen egy gyülekezés. A nemzetközi egyezmény vonatkozásában az indítványozó kifejtette, hogy azok elsődleges címzettje az állam. Így, ha az lehetővé teszi is bizonyos körben az alapjogok korlátozását, azt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján törvényi szinten kell rögzíteni, az alapjog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett. Hivatkozott arra, hogy az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat már megállapította, hogy a Gytv. megfelel a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek, amikor a nemzetközi egyezmények által lehetővé tett tiltó okok közül a jogalkotó két esetet kodifikált a Gytv. 8. § (1) bekezdésében. Az ABh1. ezzel összefüggésben leszögezte: „elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt,

hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit.” Ha fenn is áll a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti helyzet, a rendőrségnek a 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 6. § (2) bekezdése alapján előzetes figyelmeztetésben kell részesítenie a bejelentőt, mivel a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglaltak a rendezvény megtartása során irányadóak, és a rendezvény oszlatásához állapítanak meg feltételeket. Az indítványozó szerint aggályos az az eljárás, hogy miközben rendőrség csupán a Gytv. 7. § szerinti adatokat igényelheti és azt ellenőrizheti, hogy a bejelentő megfelel-e a Gytv. 5. §-ban előírt feltételeknek, „egy emberi jog gyakorlása iránti közigazgatási eljárásban az ügyfelet a titkosszolgálat átvilágítja”. Az indítványozó szerint „elfogadhatatlan, hogy a bíróság – miközben semmibe veszi a kérelmező méltányolható igényét a tisztességes és elfogulatlan jogorvoslatra, nem firtatja a titkos adatgyűjtés jogszerűségét.”

[12] A véleménynyilvánítás szabadságával és az emberi méltóság sérelmével összefüggésben az indítványozó, hivatkozva az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság határozataira is, kifejtette, hogy a vélemény mindaddig alkotmányos védelem alatt áll, amíg nem alkalmas erőszak szítására és nem tagadható meg azon az alapon, hogy sérti valakinek az érzékenységét. „Nyilvánvaló ugyanis, hogy az adott szabályozás emberi méltósággal való bármilyen összefüggése önmagában nem igazolhatja a szólásszabadság korlátozását”, mivel az „csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan” [7/2014. (III. 7.) AB határozat]. Utalt arra, hogy a Ptk.-ban nevesített személyiségi jogokat csak személyesen és a jogsértés bekövetkezése után lehet érvényesíteni. A 20/1997. (III. 19.) AB határozatban foglaltak analógiájaként kifejtette: „[h]a az ügyész nem korlátozhatja a sajtó-, és a véleményszabadságot fogadatlan prókátorként a csak személyesen vagy az adott közösség tagja által érvényesíthető jogok védelmében, akkor álláspontom szerint a rendőrség sem alkalmazhat ilyen előzetes cenzúrát. Annál is inkább, hogy erre semmilyen törvényi felhatalmazása nincsen, ugyanis a bejelentett rendezvény célját tartalmilag nem vizsgálhatja és véleményezheti!” Mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy „a békés demonstráció nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes gyülekezés.” Kifejtette, hogy az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyülekezési joggal kapcsolatos irányelvei szerint „a gyülekezés alkalmával kifejtett vélemény mások ellen is irányulhat, és pedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavarja. [...] [az] indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradni, azzal együtt természetesen, hogy a verbalitás nem valósíthat meg bűncselekmény elkövetésére felhívást (OBH 4435/2006. számú jelentés).” Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy „a 2003 óta megtartott Becsület Napja megemlékezéseken – melyekkel az én bejelentésemet igyekezett kapcsolatba hozni [a rendőrség]” sosem hangozott el a Btk. által szankcionálható kijelentés, valamint olyan sem, ami a Ptk. által nevesített személyiségi jogok megsértése vagy arra való felhívásnak minősült volna. Mindazonáltal hivatkozott az OBH 4435/2006. számú jelentésre, amely a gyülekezés békés jellege és az esetleges egyedi, de elszigetelhető

jogsértések viszonyát elemzi.

[13] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, a IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot, a XV. cikként megjelölt diszkrimináció tilalmát, a XXIV. cikkben biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot, a B) cikk (1) bekezdésből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az I. cikk (1) bekezdését, az állam alapjogvédelmi kötelezettségét.

II.

[14] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

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

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

[...]

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított,

független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[15] 2. A Gytv. érintett rendelkezései:

„2. § (3) A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”

„7. § Az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

- a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;
- b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;
- c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;
- d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.”

„8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.”

„9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A kérelemhez csatolni kell a rendőrség határozatát.

(2) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz. Ha a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.”

„14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.”

[16] 3. A Párizsi Békeszerződés kihirdetéséről szóló 1947. évi XVIII. törvény érintett rendelkezései:

„2. cikk

1. Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz aziránt, hogy a magyar fennhatóság alá tartozó minden személynek biztosítsa faji, nemi, nyelvi vagy

vallási különbség nélkül az emberi jogok és az alapvető szabadságok élvezetét, ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát.

2. Magyarország továbbá kötelezi magát arra, hogy a Magyarországon életben lévő jogszabályok sem tartalmukban, sem alkalmazásuk során a magyar állampolgárságú személyek között azoknak faja, neme, nyelve vagy vallása alapján nem fognak különbséget tenni, sem semmiféle megkülönböztetést maguk után vonni, akár az érdekelteknek személye, javai, üzleti tevékenysége, foglalkozásbeli vagy pénzügyi érdekei, személyállapota, politikai vagy polgári jogai tekintetében, akár pedig bármely egyéb tekintetben.”

III.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, teljesültek-e az indítvány befogadhatóságának az Abtv.-ben meghatározott feltételei.

[18] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[19] 1.1. Az indítványozó1. a bíróság végzését faxon 2014. január hó 16. napján, postai úton 2014. január hó 21. napján vette át, míg az alkotmányjogi panaszát 2014. március hó 17. napján adta postára a felülvizsgálat során eljáró bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor. Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság 27. § szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, megjelölte az Alaptörvény álláspontja szerint sérelmet szenvedett VIII. cikk (1) bekezdését, indokolta az állított jogsérelmet, és kérte a bírósági végzés alaptörvény-ellenességére megállapítását és megsemmisítését.

[20] Az indítványozó „megjegyezte”, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal titkos iratanyagának meg nem ismerhetősége felveti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelmét, de erre vonatkozó érdemi indokolást nem terjesztett elő, ezért az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vonatkozásában az indítványt az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

[21] 1.2. Az indítványozó2. ügyében az eljáró bíróság a végzését 2014. február hó 13. napján hozta meg, míg az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2014. március hó 13. napján nyújtotta be közvetlenül az Alkotmánybíróságnál, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor. Megállapítható továbbá, hogy az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az

Alkotmánybíróság 27. § szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmeként megjelölte az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését, a IX. cikk (1) bekezdését, a XV. cikkét, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a B) cikk (1) bekezdését és az I. cikk (1) bekezdését. Ezek közül a VIII. cikk (1) bekezdése [valamint ehhez kapcsolódóan az I. cikk (1) bekezdése] tekintetében az indítvány részletes indokolást is tartalmaz.

[22] Ez alapján az Alkotmánybíróság az indítványozó². által előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a IX. cikk (1) bekezdése, a XV. cikke, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése tekintetében a megfelelő indokolás hiánya miatt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[23] 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az alábbiakat állapította meg.

[24] Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. § szerinti feltételeket.

[25] Az Abtv. 27. § szerint alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen eljárásban mindkét indítványozó közvetlenül érintett, mivel az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági felülvizsgálati eljárásokban kérelmezőként szerepeltek.

[26] Az Abtv. 27. §-ában foglaltak szerint a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva. Az indítványozók jelen esetben egy közigazgatási határozat ellen a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított felülvizsgálati eljárásában született végzés ellen nyújtottak be alkotmányjogi panaszt, amely ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az alkotmányjogi panasz így megfelel az Abtv. 27. §-ában írott feltételeknek.

[27] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így bármelyik kimerítése önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyek olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vetnek fel (például a véleménynyilvánítás szabadságának mint anyajognak a gyülekezési joghoz való viszonya, a tiltó okok köre, a tartalmi semlegesség követelménye körében az indítványozó személyes kötődéseinek és világnézetének figyelembevehetősége), amelyek egyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét is felvetik, így az ügyek befogadását mindkét feltétel megalapozta.

[28] Mivel mindkét indítvány megfelelt az Abtv. 29. § szerinti feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság a IV/609/2014. számon iktatott alkotmányjogi panaszt a 2014. szeptember 23-i teljes ülésén, míg a IV/801/2015. számon iktatott alkotmányjogi panaszt a 2015. május 24-i teljes ülésén befogadta.

[29] 2015. június 5-én az ügyek előadó alkotmánybírája az Abtv. 58. § (2) bekezdése, illetve az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján, az egymással összefüggő tárgyakra tekintettel, elrendelte az ügyek egyesítését.

IV.

[30] Az indítványok részben megalapozottak.

[31] 1. Az Alkotmánybíróság az ABh3.-ban megállapította, hogy irányadónak tekinti a korábbi határozataiban foglalt gyülekezési szabadsággal kapcsolatos megállapításait. {ABh3., Indokolás [38]; megerősítette a 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [24], a továbbiakban: ABh4.}

[32] Az ABh2.-ben foglaltaknak megfelelően, az Alkotmánybíróság kiemelten védett alapjognak tekinti a gyülekezéshez való jogot, de ez a kiemelt jelleg – összhangban a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakkal [ABH 1992, 167, 171.], valamint az ennek alapján megfogalmazott Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével – nem jelenti azt, hogy a gyülekezéshez való jog korlátozhatatlan alapjog lenne. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint 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. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” (Indokolás [21])

[33] 2. Az ABh4.-ben az Alkotmánybíróság – utalva a korábbi határozataira is – hangsúlyozta a gyülekezési jog kiemelkedő kommunikációs funkcióját a közügyek megvitatása terén, ami a véleménynyilvánítás szabadságának speciális alapjogi megfogalmazása mellett a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formájaként is értelmezhető. Jelen ügyek megítéléséhez az Alkotmánybíróság különös jelentőségűnek tekintette a gyülekezéshez való jognak mint kommunikációs alapjognak a demokratikus jogállamokban betöltött funkciójának áttekintését.

[34] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti azon

megállapítását, amely szerint „[a] szabad személyek szabad önkifejezése az Alaptörvényen alapuló alkotmányos rend egyik lényegi eleme és értelme. Másrészt a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson. A közösség szellemi gazdagodására a véleményszabadság széles körű biztosítása vezet, hiszen a téves, elvetendő nézetek kiszűrése is csak nyílt közvitában lehetséges. A szólásszabadság szubjektív jogának biztosítása mellett tehát az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása és fennmaradása érdekében is örködni kell a véleménypluralizmus fölött.” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}

[35] A gyülekezésekre való utalással az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén a közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállásának vizsgálatakor elvi élel megállapította, hogy „[a] nagy nyilvánosság – a gyűlésektől eltekintve – gyakorlatilag a sajtónyilvánosságot jelenti. A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében »gyalázkodó«. A gyalázkodásra bírálat kell hogy feleljen.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 180.]

[36] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megfogalmazta az úgynevezett értéksemlegesség tesztjét is: „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi.” Ugyanakkor „[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, ABH 1992, 167, 179.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 108.] A tartalmi semlegesség követelményét a gyülekezéseken történő véleménynyilvánításra vonatkozólag az ABh1. is megerősítette: „nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások.” [ABh1., ABH 2008, 651, 667.]

[37] Másként megfogalmazva ez azt a követelményt támasztja, hogy „[a]z alkotmányos demokrácia [...] nem fojtja el a szélsőséges hangokat pusztán azok tartalma miatt. Demokratikus társadalomban ugyanis az ilyen általánosító rasszista beszéd nem tud változtatni azon a tényen, hogy az állam szempontjából minden polgár egyenlően értékes és az alapjogokkal egyenlően rendelkező személy.” [95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 789.]

[38] 3. Mindazonáltal szélsőséges szólások között óriásiak lehetnek a különbségek. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság már 1992-ben utalt arra, hogy a közéleti szólásoknak több külső korlátja is van: ilyen az emberek meghatározott csoportjai

elleni gyűlöletkeltés, illetve az alkotmányos alapértékek védelme, valamint Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése is. [v.ö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.]

[39] Az elsőként nevesített korlátot az Alaptörvény a „közösségek méltóságaként” fogalmazza meg a IX. cikk (5) bekezdésében: a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni. Ennek megfelelően a méltóságsértő kijelentések miatt a jogsértés megtörténtétől számított harminc napos jogvesztő határidőn belül a Polgári Törvénykönyv alapján magánszemély sérelemdíjat követelhet, ha azt a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget, amelyhez ő maga is tartozik, a nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezésmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem érte. [Ptk. 2:53. § (5) bekezdés]

[40] Az alkotmányos alapértékek védelme mint külső korlát fogalmazódik meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének 17. cikkében is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy „[a]z Egyezmény 17. cikke szerint az Egyezmény rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítson olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 489.] A gyülekezés szabadságára mint speciális kommunikációs alapjogra is utalva, az idézett határozat megállapította: „a véleménynyilvánítási jog korlátozására nemcsak az Egyezmény 10. cikkének idézett 2. bekezdése vonatkozik, hanem a 17. cikke is. Az Egyezmény 17. cikke alapján döntött úgy a Bizottság, hogy nem hivatkozhat az Egyezmény 9., 10. és 11. cikkében meghatározott jogokra az, akinek célja diktatúra bevezetése és az Egyezményben biztosított jogok megsemmisítése. Szintén a 17. cikkre hivatkozott a Bizottság annak a panasznak az elbírálásánál, amelynél faji megkülönböztetést és uszítást állapított meg, és ezért a véleménynyilvánítás korlátozását megalapozottnak találta (*KPD v. Germany*, 250/57 számú határozat, illetve *Glimmerveen and Hagenbeek v. The Netherlands* 8348/78 számú határozat, ld. *J.A.Frowein, W.Peukert, EMRK-Kommentar, Kehl-Straßburg-Arlington, 2. Aufl.* 1996. 492. o.). A Bíróság hasonló álláspontra helyezkedett, amikor kimondta, hogy a fajgyűlölő véleménynyilvánításra nem terjed ki az Egyezmény 10. cikkében meghatározott védelem (*Jersild v. Denmark*, 1994. szeptember 23-i határozat, *Series A* no. 298, 35. bekezdés, Bírósági Határozatok 1996. évi 6. szám 473–477. o.), illetve, hogy nácibarát politika igazolása nem élvezheti a 10. cikk védelmét, mivel az Egyezmény alapvető értékei ellen irányuló állítást jelent (*Lehideux and Isorni v. France*, 1998. szeptember 23-i határozat, Bírósági Határozatok Emberi Jogi Füzetek 1999/2. 61–63. o.).” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 491.]

[41] 4. Fentiekkel összhangban értelmezhető a Gytv. rendszerében szereplő gyülekezési joghoz kapcsolódó korlátok alkotmányossága. A Gytv.-ben taxatív jelleggel 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 tiltó okokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság azt a további követelményt fogalmazta meg, hogy a jogalkalmazók „a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tilalmi okokat – felmerülésük esetén – nem alkalmazhatják automatikusan.” (ABh4., Indokolás [33]) A „demokratikus jogállam” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] kulcsintézményeire vonatkozó tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok és a népképviselői szerv zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, de akkor *ultima ratio* jelleggel megtiltandó, ha a tervezett rendezvény az intézmények zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. A korlátozás arányossága tehát a speciális ún. „súlyossági mérce” alkalmazásával ítélt meg.

[42] A gyülekezések másik *ultima ratio* jellegű, de fokozatilag enyhébb korlátozása a rendezvények oszlatása. A Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján, ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja. A 2. § (3) bekezdésének két eleme van: a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

[43] A Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „gyülekezés gyakorlása” nyelvtani értelmezés, valamint az oszlatással összefüggésben rendszertani értelmezés alapján is a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik.

[44] Azt, hogy a megkezdett gyülekezés külső korlátba ütközik-e, esetről-esetre lehet megállapítani. Biztosan mások jogainak és szabadságának sérelmével jár és feloszlatható az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltést megvalósító gyülekezés. A bűncselekményt megvalósító vagy bűncselekmény elkövetésére felhívó gyülekezésnek kirívó és feloszlatható esete pedig az, amikor a rendezvény a demokratikus jogállam, azaz a fennálló alkotmányos rend, az államberendezkedés alapvető értékei ellen irányul.

[45] Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az a rendezvény, amelyet oszlatni szükséges, nem felel meg a Gytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt „békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések” fogalmának. Azaz még ha békés jellegű is volt a rendezvény a gyülekezés kezdetén, az a későbbiekben a Gytv.

tárgyi hatályán kívülre került, amelyet már nem véd a békés gyülekezéshez való alapjog. A Gytv. 2. § (1) bekezdése alapján ugyanis csupán békés jellegű rendezvények tarthatók, ami megfelel az Alaptörvény megfogalmazásának, amely szerint mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.

[46] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata is megfogalmazta már, hogy a békés jelleg a gyülekezések immanens eleme, hozzátéve azt, hogy „egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő, ezzel képes ugyanis felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyülekezési joggal kapcsolatos irányelvei kifejezetten megfogalmazzák, hogy a gyülekezés alkalmával kifejezett vélemény mások ellen is irányulhat, és pedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavar. Mindez beletartozik a békés gyülekezés fogalmába. Ennek alkotmányos korlátja, hogy az érzelem- és indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradnia, azzal, hogy a közlés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást.” (Abh4., Indokolás [25])

[47] 5. Az indítványozó 1. panaszával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tervezett gyülekezés békétlen jellegének megállapításához nem elégségesek távoli, hipotetikus összefüggések, és különösen nem fogadható el, ha a jogalkalmazók a polgárok alapjogait pusztán a honlapjukra hivatkozva, a rendezvénnyel adott esetben csak távoli összefüggést mutató, „a világhálón elérhető programjuk” alapján kiüresítik. A konkrét ügyben a szervező kompromisszumkészsége (az elhangzó beszédek előre be akarta mutatni), valamint az a tény, hogy a korábbi tíz év során mindig megtartotta a tervezetthez hasonló, törvénysértések nélkül lezajlott megemlékezését, arra enged következtetni, hogy békés jellegű gyülekezést akart tartani.

[48] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gyülekezés során felmerülő lehetséges veszélyforrásokra, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozások nem adhatnak alapot arra, hogy a jogalkalmazó előzetesen tiltsa meg a gyülekezést. A rendőrségnek ugyanis alkotmányos kötelezettsége a gyülekezés biztosítása és ennek körében a közrend fenntartása [Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés], amelynek keretében a rendőrség a gyülekezés során intézkedéseket fogantathat mind a gyülekezés gyakorlásának, mind pedig az Alaptörvényben biztosított más alapvető jogok és alkotmányos értékek érvényesülése érdekében. A jelen ügygel összefüggésben az Alkotmánybíróság nyomatékosítja a gyülekezéshez való alapjognak a demokratikus jogállamban betöltött funkciójával összefüggésben kifejtett elvi tételeit: „[a] békés gyülekezéshez való jognak (együtt a véleménynyilvánítás szabadságával és az egyesülés szabadságával) van egy egymáshoz szorosan kapcsolódó lényeges tartalma, amely a demokratikus társadalmi gyakorlat előfeltétele. Kollektív véleménynyilvánítási joguk alapján a polgárok az országos és a helyhatósági választások időpontja közötti időben is véleményt nyilváníthatnak a széles értelemben vett közügyeket érintő kérdésekben. Ilyen közügyet érintő kérdés

például, hogy miként viszonyulunk a történelemhez, milyen eseményt és milyen módon tartunk ünneplésre méltónak. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére.” (ABh3., Indokolás [40]) [49] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind a rendőrség, mind pedig a bíróság tévesen hivatkozott a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, amikor azt általános tiltó okként értelmezte. Tiltást alkalmazni ugyanis nem lehet önmagában amiatt, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben a személyiségi jogok hipotetikus sérelmét vélik felismerni, mivel ahogy a bíróság fogalmaz: „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el”. A köznyugalomban okozott esetleges sérelem ugyanis olyan feltételezés csupán, amely a békés gyülekezéshez való jog mint a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapjog korlátozását önmagában kielégítően nem indokolhatja.

[50] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az indítványozó1. által bejelentett rendezvénynek a Gytv. 2. § (3) bekezdésre, illetve alkotmányjogilag nem értékelhető módon a Párizsi Békeszerződésre alapított előzetes tiltása a békés gyülekezéshez való jog indokolatlan, szükségtelen korlátozásának minősül. Ezért az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzését – az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján – a tiltó okokat a Gytv. 8. § (1) bekezdéséhez képest egyéb bírósági végzésekre utalással *contra legem* kibővítő a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozatára kiterjedő hatállyal megsemmisítette.

[51] Az Abtv. 43. § (3) bekezdése értelmében a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy jelen esetben a bírósági végzés és a rendőrségi határozat megsemmisítésével az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel már nem kerülhet sor. Mindazonáltal a határozat és a végzés „megsemmisítése az Alkotmánybíróság szerint a mostani ügyben morális elégtételt jelent a jogsérelmet szenvedetteknek, az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok pedig iránymutatóul szolgálnak a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára.” (ABh1., Indokolás [71], ABh3., Indokolás [57], ABh4., Indokolás [29])

[52] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor emlékeztet korábbi álláspontjára, amely szerint „a közélet állapotától is függ, hogy a lakosság egyes csoportjaival szembeni véleménynyilvánítás milyen hatást gyakorol a megsértett közösséghez tartozókra. A közhatalom gyakorlóinak az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből származó kötelessége, hogy az egyenlő emberi méltóságot tiszteletben tartva és védelmezve folytassák tevékenységüket. Ez a kötelezettség nemcsak az egyes hatáskörök gyakorlására vonatkozik, hanem irányadó minden közéleti megnyilatkozásra. Ha a politikai élet alakítói elkötelezettek az Alkotmány alapértékei mellett, és következetesen nyilvánulnak a kirekesztő nézetekkel szemben, akkor kifejezésre juttatják, hogy a megsértett csoportokhoz tartozók megfelelő

támogatást és védelmet kapnak a politikai közösségtől. Ilyen környezetben a gyűlölet, a megvetés és az ellenérzés hangjai elszigetelődnek, jelentéktelenné válnak és nem képesek jogsérelmet okozni.” [95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 792–793.]

[53] 6. Az indítványozó². által benyújtott panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bejelentő nem tévesztheti meg a jogalkalmazó szervet (*ab abusu ad usum non valet consequentia*), hiszen a bejelentés funkciójával lenne ellentétes, ha az a szerv, amelynek rendeltetése a rendezvény biztosítása, téves információkat kap, és ennek következtében tévesen becsülné meg a rendezvény biztosításához szükséges erőforrásokat. „A bejelentési kötelezettségnek éppen az a lényege, hogy a rendőrség felmérje a rendezvény paramétereit, a kapcsolódó kockázatokat, azt, hogy milyen előkészületeket kell tennie az alapjog gyakorlásának biztosítása érdekében [Lásd: 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458–459., megerősítve 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 660., 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [44]; a Velencei Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontja: *Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, 26–27.*]” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [26]}

[54] Ha a rendőrség a hamis célt megjelölt rendezvényt nem tiltotta volna meg, a hatóság elől eltitkolt célnak megfelelően létrejövő rendezvényt akkor is be nem jelentett rendezvénynek kellene tekinteni, hiszen annak egyik jogszabályban előírt kötelező kellékéről, a konkrét céljáról és a kapcsolódó autentikus napirendről [Gytv. 7. § b) alpont] a rendőrségnek nem lenne tudomása. Ennek következtében az indítványozó². ügyében a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapított tiltó határozat törvénysértő ugyan, de az nem eredményezte az indítványozó². alapvető jogának sérelmét. Tekintettel arra, hogy az indítványozó². bejelentése megtévesztő jellegű volt, valótlan elemet tartalmazott, ezért az nem tekinthető a bejelentő valós szándéka szerinti gyülekezési joga érvényesítésének. Mivel az indítványozó². valós szándéka szerinti gyülekezési jogával erre irányuló bejelentés hiánya folytán nem élt, a határozatok törvénysértő jellege ellenére, azok nem eredményezték az indítványozó². gyülekezési jogának sérelmét. Fentiekre tekintettel az Indítványozó². alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróság elutasította.

[55] Az Alkotmánybíróság mindazonáltal megjegyzi: a jogállam működése szempontjából fontos üzenete van annak, amennyiben a jogalanyok eltitkolják a tervezett gyülekezések valódi célját. A gyülekezés konkrét céljának hamis megjelölése ugyanis értékelhető akként is, mint a jogalkalmazó intézményekkel szembeni bizalmatlanság jelzése. A gyülekezések szervezőinek azonban a rendőrségben olyan partnert kell látniuk, amelytől a közrend fenntartása, valamint a gyülekezők alapjoggyakorlása közötti méltányos egyensúly fenntartása várható. Ezt a jogalkalmazók következetes, az alapjog gyakorlati érvényesülésének célját szem előtt tartó és az ügy konkrét körülményeit megfelelően mérlegelő joggyakorlata segítheti elő.

[56] 7. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, akkor a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja jogalkotói feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

[57] Az Alkotmánybíróság az ABh4.-ben megállapította, hogy a Gytv. „1989-ben született, és a rendszerváltás emblematisztikus jogalkotási vívmányaként közjogtörténeti jelentőséggel bír.” (Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság elé kerülő gyülekezési joggal kapcsolatos ügyekből azonban az a következtetés vonható le, hogy a rendszerváltás időszakához képest megváltozott a tiltakozási kultúra, elterjedtek az alapjog gyakorlását segítő fejlett kommunikációs eszközök, valamint 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.

[58] A gyülekezési jog közterületen történő gyakorlása esetén elkerülhetetlen mások – a gyülekezési jogot nem gyakorlók – alkotmányos jogainak kisebb-nagyobb sérelme. Éppen ezért a gyülekezési jog szabályozása minden esetben komoly érdekmérlegelést kíván, a törvényhozó feladata tehát különösen nehéz. Az alapjogi összeütközés kikerülhetetlenségének elismerése még nem jár szükségképpen a gyülekezési jog korlátozásával, de mindenképpen szükségessé teszi az egymással összeütköző, az egy időben, egy helyen konkuráló jogok összemérését, és a döntést arról, hogy melyik alapvető jog korlátozása milyen feltételekkel indokolt az egyik vagy a másik alapjog javára. Ezt a döntést elsősorban a törvényhozó hozza meg, de éppen a gyülekezési jog esetében a jogalkalmazóknak is széles mérlegelési joggal kell rendelkezniük annak érdekében, hogy megfelelő egyensúlyt legyenek képesek teremteni a gyülekezési jog és annak gyakorlásával összefüggésben mások alapjogainak védelme között. Mindez különösen megfontolt és sokoldalú mérlegelést és kifejtett indokolást kíván.

[59] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z alapjog-korlátozásnak [...] a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.”

[60] A Gytv. szabályozását áttekintve a fentiekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.

[61] 7.1. Az államot az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján elsősorban az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje annak érdekében, hogy gyakorolni tudja a békés gyülekezéshez való jogát. A rendezvény békés jellege elvesztésének egyértelműnek és közvetlenül küszöbön állónak kell lennie. Ez a vizsgálati szempont az amerikai egyesült államokbeli *clear and present danger* mércéjével rokonítható [*Dennis v. U.S.*, 341 US 494 (1951)], amelynek továbbfejlesztett változata, a *lawless imminent action* tesztje a békétlenség veszélyének valószínűsége mellett már a jogsértés előidézésére irányuló szándékot is figyelembe veszi. [*Brandenburg v. Ohio*, 395 US 444 (1969)] A *clear and present danger* mércéjére az Alkotmánybíróság a békés gyülekezéshez való jog anyajoga, a véleménynyilvánítás szabadsága körében már hivatkozott. [V.ö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992 167, 179.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000 117, 127–8.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 303, 309.]

[62] A békés jelleg összefüggésben áll a Gytv.-nek a fegyveres és felfegyverkezett megjelenést tiltó szabályával [Gytv. 12. § (2) bekezdése], amely a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján feloszlatási okot jelent. A Gytv. 15. § *b*) pontja értelmezi a fenti két fogalmat, amely szerint fegyveresen jelenik meg a rendezvényen az, aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál, felfegyverkezve pedig az, aki erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tart magánál.

[63] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni. Hiányosnak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, illetve biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását.

[64] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a békés jelleg előzetes biztosítása, valamint a gyülekezésen résztvevők védelme érdekében kiegészítésre szorulnak a Gytv. szabályai. A jelenlegi rendelkezések ugyanis nem ölelik fel a békés gyülekezésre, valamint az élethez való jogra veszélyes eszközök teljes körét, így például az emberben vagy dolgokban kárt okozni képes szűrő- és vágóeszközöket, a különböző gázokat vagy azokat a fegyverutánszatokat, amelyek a rendezvényen részt vevő békés tömegben komoly riadalmat, pánikot kelthetnek. Hasonló hiányossága a Gytv.-nek, hogy nem rendelkezik az arc eltakarásáról, aminek főszabály szerint tilosnak kellene lennie megfelelő kimentési lehetőséggel (pl. ha a nonverbális kommunikáció eszköze).

[65] 7.2. Az államot az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az a kötelezettség is terheli, hogy mindenki más, így a gyülekezés résztvevőin kívül, a harmadik személyek alapjogait is megfelelő védelemben kell részesítenie. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a gyülekezési jog karaktere azt követelné meg a jogalkalmazóktól, hogy esetről esetre érvényre tudják juttatni az arányosság követelményét, amelynek keretében megtalálják a gyülekezési jog és a vele konkuráló más alapjogok közti egyensúlyi helyzetet, azoknak a kíméletes

kiegyenlítését. A jelenlegi szabályozási rendszerből azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint hiányoznak az Alaptörvényben biztosított jogok együttes gyakorlását lehetővé tevő jogi normák. Éppen ezért az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a magánszférához való jog és a békés gyülekezéshez való jog kollíziójának esetére.

[66] Az Alkotmánybíróság úgy látja, hogy elsősorban a törvényhozó felelőssége arról gondoskodni, hogy a korlátozás arányos keretek között maradjon. A jogalkotónak kell gondoskodnia arról is, hogy a rendőrségi fellépés kellően differenciált szabályozás keretében történjen. A gyülekezéshez való jog korlátozása szükségességének és arányosságának megítéléséhez ezért a törvényi szabályozásnak egyértelműen kellene meghatároznia azokat a mérlegelési szempontokat, amelyek révén a rendőrség eljárhat, valamint azokat a tiltást el nem érő technikai jellegű korlátozásokat, amelyeket a rendőrség érvényesíthet. A jogalkotónak törvényi szabályozás útján pontosan meg kellene határoznia a bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát, és azokat a törvényen alapuló szempontokat, amelyeket mérlegelni szükséges annak érdekében, hogy az arányosság követelményének érvényre juttatásával, az ütköző alapjogok méltányos egyensúlyát (*fair balance, schonender Ausgleich*) megőrizve a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazhatók legyenek.

[67] A mulasztás pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz a Gytv. felülvizsgálata során eleget kell tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.

[68] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint a konfliktusba kerülő alapjogok összeütközésének a feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését.

[69] Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

[70] 8. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[71] Az indítványozó 1. ügyében nézetem szerint a bíróság végzését és a rendőrség határozatát az Alkotmánybíróságnak azzal az indokkal kellett volna megsemmisítenie, hogy a sérelmezett döntések olyan okra hivatkozással tiltották be a rendezvényt, mely ok nem szerepel a Gytv. 8. § (1) bekezdésében, ebből következően a Gytv. a betiltás alkalmazását nem tette lehetővé. A döntések ennél fogva törvénytörők és egyben sértik az indítványozó 1. gyülekezéshez való jogát.

[72] A Gytv. 8. § (1) bekezdése taxatív módon rendelkezik azokról az esetekről, amikor az adott rendezvény megtartása előzetesen megtiltható. Ennek jogalkalmazói bővítése nem lehetséges. Így sem a rendezvénnyel kapcsolatosan potenciálisan felmerülő veszélyek, illetve mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozások, sem más, a Gytv.-ben szereplő vagy abból levezethető, ám nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt ok nem alapozhatják meg a jogalkalmazó által alkalmazott előzetes tiltást.

[73] Annak meghatározása, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésén túlmenően még milyen okok tehetik indokolttá a rendezvények előzetes megtiltását mások alapvető jogainak, illetve az alkotmányos értékeknek a védelmében, törvényhozói feladat, melyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapítása kifejezetten, külön is aktualizál.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[74] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjában foglaltakkal az alábbiakban kifejtett indokok miatt.

[75] 1. A gyülekezéshez való jog a demokratikus akaratképzésben való részvétel

fontos garanciája. A gyülekezéshez való jog ezért az Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlatában is kiemelt jelentőséggel bír.

[76] 1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a gyülekezési jog kiemelt szerepét arra tekintettel hangsúlyozza, hogy azok számára is biztosítja a nyilvános véleménynyilvánítást, akik annak egyéb lehetőségeihez nem férnek hozzá. A gyülekezési jog révén ugyanis szélesebb körben felszínre jutnak „a társadalomban rejlő feszültségek” [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.], lehetővé téve azok hatékonyabb kezelését. Az Alkotmánybíróság szerint „[a] békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke.” (ABH 2007, 911, 914.)

[77] 1.2. Az Alkotmánybíróság által hivatkozott szempontok jelennek meg az EJEB gyakorlatában is. Az EJEE 11. Cikke alapján „[m]indenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához [...]”. E jog gyakorlását 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. [...]”

[78] Az EJEB a gyülekezés szabadságával összefüggésben rámutatott arra, hogy „a gyülekezési szabadság egyik célja, hogy teret biztosítson a nyilvános viták és a tiltakozás nyilvános kifejtése számára” {*Ezelin kontra Franciaország* (11800/85), 1991. április 26., 37. bekezdés}. Ebből következően „[a] vélemények és kinyilvánításuk szabadságának védelme a 11. Cikk alapján védett gyülekezés [...] szabadságának egyik célja”. {*Szabadság és Demokrácia Párt (ÖZDEP) kontra Törökország* [GC] (23885/94.), 1999. december 8., 37. bekezdés} A gyülekezési jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának – a gyülekezés céljával összhangban álló – megválasztásához való jogot {*Sáska kontra Magyarország* (58050/08), 2012. november 27., 21. bekezdés}.

[79] Az EJEB a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben azt hangsúlyozta – figyelemmel az EJEE 11. Cikk 2. pontjában foglaltakra –, hogy kizárólag olyan indokból lehet helye, amely egy „demokratikus társadalomban szükséges”. Ez pedig feltételezi, hogy „a beavatkozás »nyomós társadalmi szükséglet«-nek tesz eleget, s – különösen – hogy arányos az elérni kívánt céllal” {*Patyi és Mások kontra Magyarország* (5529/05), 2008. október 7., 38. bekezdés}.

[80] Az EJEB gyakorlatában vizsgálta azt is, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség törvényi előírása mikor egyeztethető össze a gyülekezési szabadsággal. Ennek keretében arra mutatott rá, hogy a „bejelentési kötelezettség előírása általában nem sérti a gyülekezési jog lényegét”, ezért nem ellentétes az EJEE 11. Cikk szellemével önmagában az, ha az államok közrendi és nemzetbiztonsági okból előírják a rendezvények megtartásának engedélyhez kötését. {*Nurettin Aldmer és Mások kontra Törökország* (32124/02, 21126/02, 21129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02), 2007. december 18., 42. bekezdés}

[81] Az EJEB a bejelentés céljával összefüggésben arra mutatott rá, hogy ennek

indoka – részben – a gyülekezéshez való jog és mások törvényes érdekeinek az összehangolása. Ebből következően a bejelentési eljárás folyamán elfogadott ezen ellentétes érdekek kiegyensúlyozására az előzetes közigazgatási eljárás intézménye. Az EJEK álláspontja szerint „az ilyen követelmények önmagukban mindaddig nem ellentétesek az EJEK 11. Cikkében megtestesülő elvekkel, amíg nem válnak az Egyezményben védett békés célú gyülekezés szabadságának rejtett akadályává” {*Balcik és Mások kontra Törökország* (25/02), 2007. november 29., 49. bekezdés}.

[82] Az EJEK rámutatott arra is, hogy a gyülekezési jog korlátozására kizárólag „törvényben előírt” tilalom alapján kerülhet sor. Ennek hiányában nem lehet elvégezni sem a törvényes cél, sem a demokratikus társadalomban szükségesség vizsgálatát. A tiltás jogalapjának hiánya önmagában megalapozza az EJEK 11. Cikkének sérelmét {*Szerdahelyi kontra Magyarország* (30385/07), 2012. január 17.}.

[83] 2. A gyülekezéshez való jog azonban a kiemelt jelentősége mellett sem korlátozhatatlan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg”. A jogalkalmazót azonban kizárólag a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül kötelezi az alapjog-korlátozás tesztje {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}.

[84] Az adott ügyben a fenti szempontokhoz mérten azt kellett megítélnie az Alkotmánybíróságnak, hogy a rendőrség a rendezvény tiltását kimondó határozatával, illetve a bíróság a határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elutasításával figyelemmel volt-e az alapul fekvő jogszabályok engedte értelmezési mozgástér keretein belül az alkotmányossági követelményekre.

[85] 2.1. Az eljáró bíróság határozatának indokolásában azt hangsúlyozta, hogy „[a] demonstráció elnevezését, illetve annak időpontját, hogy az február 11-én a becsület napján kerül megtartásra a hatóság egyfajta véleménynyilvánításnak értékelte, amivel a bíróság is egyetértett.” Erre tekintettel a bíróság alkalmazhatónak tartotta az Alaptörvény IX. cikkét. A bíróság kifejezetten

hivatkozott az Alaptörvény érintett rendelkezésének normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásra. Eszerint a „véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet az emberi méltóság, másrészt meg kívánja teremteni az alkotmányos alapjait annak, hogy a közösségek méltóságának megsértése esetén polgári jogi eszközökkel lehessen szankcionálni a gyűlölködő megnyilvánulások bizonyos eseteit. A véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”

[86] Az előbbieken hivatkozottak alapján a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy fennáll a veszélye annak, hogy a rendezvényen olyan szélsőjobboldali eszmék terjesztésére kerül sor, amely a második világháború érintett áldozatainak emlékét megsértve a jelenleg is élő hozzátartozók személyhez fűződő jogait, emberi méltóságát oly mértékben sértené, amelyek „túllépik a gyülekezési jog törvényben rögzített kereteit, megbontva ezzel a személyiségi jogok rendszerének egyensúlyát, ami a közrend és köznyugalom jelentős mértékű támadásával is együtt jár, mellyel szemben a nemzetközi szerződések az állam részére korlátozást, tiltást tesznek lehetővé”.

[87] A bíróság döntése meghozatalakor figyelemmel volt a rendezvény szervezésében érintett szervezetre vonatkozó Alkotmányvédelmi Hivatal AH/3368/2014/2. számú iratanyagában foglaltakra is.

[88] 2.2. A bíróság hivatkozott indokolása alapján megállapítható, hogy az ügy alapjogi relevanciáját felismerte, és az érintett alapvető jogok alkotmányos tartalmát – az indokolásában hivatkozott alkotmánybírói határozatok alapján – feltárta. Megállapítható az is, hogy a bíróság a Gytv. érintett rendelkezéseit az Alaptörvény 28. cikkére tekintettel értelmezte, és ennek alapján jutott arra a következtetésre, hogy az adott ügyben a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben mások alapvető jogainak a sérelmét magában hordozó jogsérelem veszélye áll fenn. Erre tekintettel megállapította – hivatkozással a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekre is –, hogy a rendezvény tiltásának helye van.

[89] Álláspontom szerint a bíróság a fentiekben hivatkozott 3/2015. (II. 2.) AB határozatban foglaltak szerint járt el, és az Alaptörvény 28. cikke engedte értelmezési mozgástér keretein belül juthatott arra a következtetésre, hogy az adott esetben a rendezvény megtiltása nem jár a gyülekezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozásával. Ezzel összefüggésben hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint, ha a bíróság az előtte folyamatban lévő ügy alapjogi relevanciáját felismeri és az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési mozgástér keretein belül hozza meg a döntését, az Alkotmánybírói nem bírálhatja felül a bírói döntést. Ez a „felülbírálat” ugyanis az Alkotmánybírói felülvizsgálati jogkörét meghaladja. Az Alkotmánybírói gyakorlat szerint „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybírói csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor

olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.

[90] Mindebből következően az adott ügyben az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítéséről nem rendelkezhetett volna, mert a Gytv. 2. § (3) bekezdésének és 8. § (1) bekezdésének alapjogi relevanciájából [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés] fakadó alkotmányos tartalom – figyelemmel a bíróság által vizsgált szempontokra az Alaptörvény IX. cikkével összefüggésben – magában hordozza a bírói döntésben foglalt jogértelmezést. Ez a jogértelmezés pedig, úgy gondolom, hogy összhangban áll az EJEE 11. Cikkével és az ezen alapuló bírósági joggyakorlattal. Eszerint ugyanis nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági indokból, továbbá zavargás vagy bűnözés megakadályozása, valamint az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében a nemzeti hatóságok a gyülekezés szabadságát korlátozhatják. Álláspontom szerint a támadott bírói döntésben foglalt értelmezésnek az elismerése nélkül a hatóságok eszköztelenek volnának annak megakadályozása érdekében, hogy az említett okok miatt a rendezvény megtartását megtilthassák.

[91] 3. Tény ugyanakkor, hogy a jogalkalmazás kiszámíthatóságát és egységét az biztosítaná hatékonyabban, ha a jogalkotó a fentiekben hivatkozottakat a Gytv. rendelkezései között egyértelműen szabályozná. Erre tekintettel a határozat rendelkező részének 3. pontját támogatom. Véleményem szerint a Gytv. módosítása során a határozat indokolásában foglaltak mellett a jogalkotónak az EJEB gyakorlatában is hangsúlyozott szempontoknak megfelelő szabályozást kellene kialakítania.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

[92] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 3. pontjával, valamint a hozzájuk fűzött indokolással egyetértek, azonban a rendelkező rész 2. pontjával és annak indokolásával az alábbiak miatt nem tudok azonosulni.

[93] 1. Álláspontom szerint a többségi határozat 1. és 2. rendelkező részéhez fűzött indokolás között ellentmondás feszül. A többségi határozatnak az 1. rendelkező részi ponthoz fűzött indokolása a Gytv. 2. § (3) bekezdésével kapcsolatban rögzíti, hogy a jogalkalmazók „potenciálisan felmerülő veszélyekre, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozásokra” alapozva nem

tilthatják be egy gyülekezési jogon alapuló rendezvény megtartását. A 2. rendelkező részi pont indokolása álláspontom szerint azonban – ezzel ellentétesen – éppen ilyen feltételezésen alapul. A rendőrség az indítványozó². (bejelentő) személyes kapcsolataira alapozva feltételezte, hogy a tervezett rendezvényen olyan személyek fognak megjelenni, akik szélsőjobboldali radikális szervezetek tagjai, szimpatizánsai, és részükről ott – a bejelentésben megjelölt céltól eltérően – szélsőséges eszméket terjesztő megszólalások fognak elhangozni, amelyek sérthetik mások emberi méltóságát. A rendőrség tiltó határozatát felülvizsgáló bíróság megítélése szerint pedig a rendelkezésre álló adatok (a rendezvényre a „becsület napján” került sor, azon előreláthatólag szélsőséges eszméket valló személyek jelennek meg) alapján megállapítható, hogy a rendőrség nem bizonytalan feltételezésekre alapozta határozatát.

[94] Nem kívánom a rendőrség és a bíróság által megállapított tényállást vitatni – már csak azért sem, mert az Alkotmánybíróság nem ténybíróság, így következetesen tartózkodik attól, hogy a megállapított tényállást felülvizsgálja – ugyanakkor az Abtv. 27. §-a szerinti bírói döntés felülvizsgálat során a megállapított tényállás indokolt volta és az azokból levont következtetés is az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képezheti. A fentiek alapján az a határozott véleményem, hogy mind a rendőrség, mind a bíróság feltételezésekre alapította határozatát. A bíróság – bár épp ennek az ellenkezőjét kívánta alátámasztani –, maga is úgy fogalmazott, hogy a rendőrség – nem bizonytalan – *feltételezésekre* alapozva tiltotta meg a rendezvény megtartását. A bíróság szerint a rendezvény burkolt célja hordozta azt a veszélyt, hogy kirívóan közösségellenes megnyilvánulások miatt sérülhet mások alapjoga.

[95] A fentiekkel kapcsolatban két problémára szeretnék rávilágítani, az egyik a Gytv. 2. § (3) bekezdésének alkalmazhatósága a gyülekezés megtiltására, a másik pedig az ugyanezen jogszabályhely által tiltott magatartások megvalósulása.

[96] 2. Álláspontom szerint a Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt magatartások csak oszlatási okok, de nem szolgálhatnak a rendezvény előzetes megtiltásának indokául. Nem tudom elfogadni azt az érvelést, amely szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti magatartások gyanúja (bűncselekmény elkövetése vagy erre való felhívás; illetve mások jogainak és szabadságának sérelme) okot adhat a rendezvény előzetes tiltására. A Gytv. 14. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a fenti magatartások megvalósulása esetén a rendőrség feloszlatja a rendezvényt. Mindebből három következtetés vonható le, egyrészt be kell következnie a tilalmazott magatartások valamelyikének, másrészt ennek a rendezvény során kell bekövetkeznie, harmadrészt – az eddigiekből logikusan következik, hogy – ez csak oszlatási ok lehet.

[97] Meg kívánom továbbá jegyezni, hogy véleményem szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdése és a rendőrségi határozatban, valamint a bírósági ítéletben felhívott [az 1947. évi XVIII. törvénnyel kihirdetett] Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés 2. cikk 1. pontja között nincs olyan összefüggés, amely annak alkalmazását indokolta tette volna. E rendelkezés szerint Magyarország nemzetközi kötelezettséget vállalt arra, hogy biztosítja a nyilvános gyülekezés

szabadságát. A Gytv. 2. § (3) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a békésnek indult gyülekezés mely esetekben válik jogszerűtlenné, azaz a gyülekezés mikor kerül ki a gyülekezéshez való alapjog hatálya alól.

[98] 3. Mindezeket túl elfogadhatatlannak tartom, hogy a rendőrség potenciális veszélyekre hivatkozva, feltételezésekre – illetve azokból font logikai láncra – alapozva korlátozza a gyülekezéshez való jogot. A hatályos jogszabályi környezetben a rendőrség vizsgálata során csak a tényekre szorítkozhat, a bejelentő (feltételezésen alapuló) szándékaira a rendőrségi döntés nem alapozható.

[99] A fentiekben foglaltak alapján az az álláspontom, hogy az Alkotmánybíróságnak – a rendőrség tiltó határozatára is kiterjedő hatállyal – meg kellett volna semmisíteni a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzését, mivel az sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított gyülekezéshez való alapjogot.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[100] A rendelkező rész 3. pontját csak részben tudom támogatni, mivel bár egyetértek a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapításával, azonban azt részben más körben és más okból tartom indokoltnak.

[101] 1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alapvető jogok szabályozásának és korlátozásának módjáról, azaz arról rendelkezik, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat milyen szinten kell meghatározni és e jogok milyen feltételek (követelmények) mellett korlátozhatóak. Álláspontom szerint ebből az alaptörvényi rendelkezésből mulasztás megállapítása nem, legfeljebb – esetlegesen, a feltételeknek nem megfelelő korlátozás esetén – a szabályozás megsemmisítése következhetne. Meggyőződésem szerint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből következően indokolt megállapítani, mely akként rendelkezik, hogy az alapvető jogokat tiszteletben kell tartani és védelmük az állam elsődleges kötelezettsége. Egy olyan szabályozás, amely nincs kellő mértékben tekintettel arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlása során más alapvető jogok is sérülhetnek és ezeket is védelemben kellene részesíteni, illetve nem rendelkezik, hogy a különböző alapjogok ütközése esetén melyik alapjogot és milyen mértékben szükséges korlátozni, nem felel meg az állam alapjogvédelmi kötelezettségének. A mulasztás nézetem szerint ennek következtében állapítható meg.

[102] 2. Álláspontom szerint a hatályos – Gytv.-beli és egyéb törvényi –

szabályozás megfelelően biztosítja a gyülekezések békés jellegét, illetve annak fenntartását [ld. pl. Gytv. 12. § (2) bekezdése és ehhez kapcsolódóan a 14. § (1) bekezdése rendelkezéseit, illetve a „fegyveresen”, „felfegyverkezve” fogalmak más törvényekben szereplő pontos definícióját], ezért e vonatkozásban nem tartom megállapíthatónak a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennálltát (és különösen nem abban a széles körben, olyan részletezéssel, amint azt az Indokolás 7.1. pontja tartalmazza).

[103] 3. A jelen ügyben is hangsúlyozom azt a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban kifejtett, és a 13/2016. (VII. 22.) AB határozatban megerősített álláspontomat, hogy az alapjogok korlátozása esetén a szükségesség és az arányosság biztosítása kizárólag törvényhozói feladat, amely nem hárítható át a jogalkalmazókra.

[104] 4. Az Indokolás 7.2. pontjában szereplő, a gyülekezési jog korlátozásának szükségessége-arányossága vonatkozásában felhívott egyeztetési kötelezettséget, illetve annak törvényben történő szabályozását kétségkívül hasznosnak és kívánatosnak tartom, azonban nem tekintem olyan szabályozási elemnek, amelynek hiánya önmagában alaptörvény-ellenes helyzetet jelentene. (Az előírt egyeztetési kötelezettség érvényesülése ugyanakkor már alkotmányos kérdés lehet.)

[105] Összegezve, álláspontom szerint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennállását amiatt kellett volna megállapítania az Alkotmánybíróságnak, mert az Országgyűlés az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét mulasztotta el azáltal, hogy nem alkotta meg hiánytalanul a gyülekezési jog gyakorlása esetén mások alapvető jogainak védelmét szolgáló szabályokat.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

[106] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjával.

[107] 1. Az Alkotmánybíróságnak a rendelkező rész 2. pontjában felülvizsgált bírói végzés kapcsán meg kellett volna állapítania, hogy a bejelentett rendezvény jogalap nélküli megtiltása sérti a békés gyülekezéshez való jogot, és ezért meg kellett volna semmisítenie azt. Alaptörvényvel ellentétesnek tartom, hogy a rendőrség, majd a bíróság kiterjesztő jogértelmezéssel bővítette a gyülekezések előzetes tiltásának taxatív törvényi indokait. A rendezvénynek a tiltási indokok kitágításával történő előzetes megtiltása a békés gyülekezéshez való jog sérelmét jelentette.

[108] A többségi határozat által feltárt tényállás szerint az indítványozó által bejelentett rendezvény megtartását a Budapesti Rendőr-főkapitányság a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva megtiltotta. A felülvizsgálati eljárás során a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az indítványozó felülvizsgálati kérelmét elutasította és így a rendőrségi határozatban elrendelt tiltást hatályában fenntartotta.

[109] Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszában kifejezetten azt sérelmezte, hogy a rendőrség nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okokra alapította határozatát, holott a Gytv. 8. § (1) bekezdésén kívülálló okból nem lett volna előzetesen megtiltható a gyülekezés.

[110] A többségi határozat – ellentétben a rendelkező rész 1. pontja szerinti megsemmisítéssel – a rendelkező rész 2. pontja kapcsán már figyelmen kívül hagyja, hogy a Gytv. következetesen elhatárolja egymástól a gyülekezés előzetes tiltó okait, amelyeket a Gytv. 8. § (1) bekezdése rögzít, illetve a már megkezdett rendezvény oszlatási okait, amelyek a Gytv. 2. § (3) bekezdésében találhatók. Jóllehet a többségi határozat a rendelkező rész 1. pontjában épp a törvényben szereplő oszlatási okok tiltó okként történő alkalmazása miatt semmisíti meg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság másik döntését, a rendelkező rész 2. pontjában ugyanez a jogalkalmazói hiba már nem váltotta ki a bírói döntés megsemmisítését.

[111] A tételesen meghatározott tiltó okokat a Gytv. 8. § (1) bekezdése rögzíti, a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti oszlatási okok pedig nem szolgálhatnak a rendezvények előzetes megtiltásának alapjául; e tekintetben egyetértek *dr. Juhász Imre* és *dr. Salamon László* alkotmánybírónak a jelen ügy kapcsán kifejtett álláspontjával. A Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „gyülekezés gyakorlása” fordulat miatt e rendelkezés már önmagában csak a megkezdett gyülekezésekre vonatkozhat. A tiltással és az oszlatással, mint a gyülekezési jog *ultima ratio* jellegű korlátaival összefüggésben az ABh3.-ban az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy „a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.” (ABh3., Indokolás [30]) Ezt az értelmezést támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolása (ABH 2001. 442, 460–461.), valamint az alapvető jogok biztosának az OBH 4435/2006. számú jelentése is (ld. 5. o.).

[112] A többségi határozat az oszlatási okok tiltó okként való alkalmazása ellenére mégis elutasítja az alkotmányjogi panaszt. Azt állítja az Alkotmánybíróság, hogy „az indítványozó2. ügyében a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapított tiltó határozat törvénysértő ugyan, de az nem eredményezte az indítványozó2. alapvető jogának sérelmét.” (Indokolás [54]) Mivel a Gytv. 8. § (1) bekezdése taxatív módon rendelkezik azokról az esetekről, amikor az adott rendezvény megtartása előzetesen megtiltható, ennek jogalkalmazói bővítését a békés gyülekezéshez való joggal ellentétesnek tartom.

[113] Nem értek egyet azzal sem, hogy a többségi határozat egy új, az alapügyben

a tiltás okaként nem szereplő szempontot von be a vizsgálatba, s ennek alapján foglal állást a rendezvény megtartásának megtiltását hatályában fenntartó bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról. A többségi határozat így érvel: „Tekintettel arra, hogy az indítványozó2. bejelentése megtévesztő jellegű volt, valótlán elemet tartalmazott, ezért az nem tekinthető a bejelentő valós szándéka szerinti gyülekezési joga érvényesítésének. Mivel az indítványozó2. valós szándéka szerinti gyülekezési jogával erre irányuló bejelentés hiánya folytán nem élt, a határozatok törvénysértő jellege ellenére, azok nem eredményezték az indítványozó2. gyülekezési jogának sérelmét” (Indokolás [54]).

[114] Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntés alkotmányosságát illetően nem azt vizsgálja, ami a konkrét bírói döntés alapját képezte, hanem attól idegen szempontok szerint foglal állást a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról. Az Alkotmánybíróságnak – eltérően a fenti érveléstől – nem egy hipotetikus, a bejelentő feltételezett szándéka szerinti rendezvény kapcsán, illetve az annak megtartását feltételezett indokolással megtiltó hipotetikus jogalkalmazói döntésről kell állást foglalnia. Az Alkotmánybíróságnak a bejelentett rendezvény megtartását megtiltó konkrét döntés Alaptörvénnyel való összhangját kell vizsgálnia, s erről kell állást foglalnia.

[115] Az alaptörvény-ellenesség megállapítása, illetve az indítvány elutasítása nem lehet alkotmánybírói feltételezések függvénye. Nem lehet a bejelentő – Alkotmánybíróság által feltételezett „megtévesztő” – szándéka alapján alkotmányosnak minősíteni a bejelentett rendezvény megtiltását, a rendezvény céljának hamis megjelölése nem minősül a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltási oknak. Már csak azért sem, mert egy rendezvény békés célú, törvényes akkor is, ha a rendezvényen (többé-kevésbé) eltérnek az előre bejelentett céltól. Egy rendezvény megtiltását ilyen indokolással alaptalannak, a békés gyülekezéshez való joggal ellentétesnek tartom.

[116] 2. A rendelkező rész 3. pontja szerinti jogalkotói mulasztás megállapításával sem értek egyet.

[117] Határozatában az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – azt állapítja meg, hogy „az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésszóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését” (rendelkező rész, 3. pont).

[118] 2.1. A rendelkező rész alapján eleve bizonytalan, hogy konkrétan mire is vonatkozik a jogalkotási feladat: milyen szabályokat kell a törvényalkotónak pótolnia ahhoz, hogy a mulasztást megszüntesse.

[119] A mulasztás tartalma az indokolás alapján valamivel konkrétabb, de ezzel együtt is súlyos ellentmondásokat hordoz. Egyrészt, a rendelkező rész konkrét

megsértett alapjogként csak a VIII. cikk (1) bekezdését jelöli meg, de az indokolás már – közelebbről meg nem határozott – ezzel „konfliktusba kerülő alapjogok” védelmét biztosító szabályozás szükségességére is utal. Ha a gyülekezési joggal ütköző más alapjog is sérül a szabályozás hiányossága miatt, és az Alkotmánybíróság a jogalkotót ezeket védő szabályok megalkotására is felhívja, akkor a rendelkező részben tételesen meg kellett volna jelölni a sérelmet szenvedett alapjogokat, ahogy az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban a magánszférához való jog esetében tette. Másrészt, a többségi indokolás abban is mulasztást lát, hogy „a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni”. A megállapítás megalapozottságától függetlenül konstatálható, hogy a jelen ügygel összefüggésben ilyen gyakorlati probléma fel sem merülhetett, hiszen a határozatban érintett mindkét ügyben előzetesen megtiltották a rendezvényt, a gyülekezés megtartására nem került sor, emiatt résztvevők sem voltak, akiknek a védelme csorbát szenvedhetett volna. Az Alkotmánybíróságnak eljárása során lehetősége van hivatalból mulasztást megállapítani, de annak álláspontom szerint szorosan igazodnia kell a vizsgált ügyben feltárt problémához. Ellenkező esetben fennáll annak a veszélye, hogy az Alkotmánybíróság a konkrét ügyektől elszakadva diszkrecionálisan különféle jogalkotási feladatokat állapít meg a törvényhozó számára, ami leginkább az „alkotmánybírósági kormányzás” fogalmi körébe sorolható, s ilyenként messze elkerülendő.

[120] Ha a jogalkotó az Alkotmánybíróság által a jelen határozatban – meglehetősen általánosan – megfogalmazott felhívás nyomán törvényi szinten a békés gyülekezéshez való jogot korlátozó további szabályokat is törvénybe iktatna, hangsúlyozandó, hogy azoknak külön-külön és összességükben is meg kell felelniük az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeknek. A jelen határozat rendelkező részében megállapított mulasztás nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság arra adott volna felhatalmazást a törvényhozónak, hogy más alapjogokra hivatkozással a békés gyülekezéshez való jogot diszkrecionálisan korlátozza. Ez alapjog-sértő, az alapjog szükséges és arányos, vagyis alkotmányosan megengedett korlátozásán túlterjeszkedő korlátok megállapítására irányuló jogalkotási kötelezésnek minősülne, ami nyilvánvalóan nincs az Alkotmánybíróság hatalmában és nem is állhatott a szándékában.

[121] 2.2. A rendelkező részben kimondott mulasztás konkrét megszövegezésével és annak indokolásával kapcsolatos aggályaim mellett arról sem vagyok meggyőzve, hogy a jelen ügyben bármilyen tartalommal, bármilyen megfogalmazással szükség volt mulasztás megállapítására.

[122] Álláspontom szerint a gyülekezési szabadság, illetve a vele ütköző alapjogok érvényesülésének biztosítása a jogalkotó mellett a jogalkalmazó szerveknek is az alapjogok védelméből származó alaptörvényi – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti – kötelezettsége. E kötelezettségüket az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának konkrét mérlegelésével teljesítik. A többségi határozattal szemben – az Alkotmánybíróság korábbi döntései alapján, az

alábbiakban kifejtendők szerint – nem látom kellőképpen alátámasztottnak, hogy miért igényel további törvényi rendelkezéseket, „amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését”. Ha az Alkotmánybíróság döntéseiben kimondott alkotmányossági szempontokat a jogalkalmazói joggyakorlat nem, vagy nem következetesen érvényesíti, akkor elsősorban nem jogalkotói mulasztás megállapításának, hanem a jogalkalmazásra vonatkozó alkotmányos követelmények megállapításának, illetve az alapjogsértő jogalkalmazói (bírói és hatósági) döntések megsemmisítésének van helye.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

[123] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 66. §. (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom az Alkotmánybíróság határozatához.

[124] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. és 3. pontjaival, illetve az azokhoz fűzött indokolással, az alábbi indokok alapján.

[125] Mindenekelőtt arra kívánok rámutatni, hogy azzal, hogy az Alkotmánybíróság egyidejűleg tárgyalta jelen ügyet a 13/2016. (VII. 18.) AB határozattal lezárt – szintén a gyülekezéshez való jogot érintő – ügyel, a testületnek lehetősége lett volna koherens választ adni a két ügyben felmerülő alkotmányjogilag releváns kérdésekre. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a jelen ügyben, illetve a megjelölt ügyben kifejtett többségi álláspontja ellentmondásos eredményre vezetett.

[126] 1. Nem értek egyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzésének megsemmisítésével. A többségi indokolás szerint a végzés azért alaptörvény-ellenes, mert indokolásában kizárólag a gyülekezés során felmerülő lehetséges veszélyforrásokra, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozásokat tartalmaz, amelyeket különösen az indítványozó honlapja alapján beszerzett információkra alapoz.

[127] Ezzel szemben a végzés indokolása egyértelművé teszi, hogy a bíróság álláspontjának kialakításakor figyelemmel volt más bizonyítékokra, így különösen az Alkotmányvédelmi Hivatal ügyben releváns, minősített iratanyagára is, amely nemzetbiztonsági kockázatot valószínűsített. A bíróság a végzés indokolásában a beszerzett összes bizonyíték értékelése alapján vont le olyan jogi következtetést, amely alapján elutasította a közigazgatási határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a bíróság észlelte az ügyben felmerült alapjogi érintettséget is, és végzése részletes indokolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy hogyan mérlegelt az egymással konkuráló alapjogok között.

Ennek során hangsúlyozta, hogy rendezvény megtartása – azon túl, hogy az a közrendet és köznyugalmat is súlyosan megzavarná – konkrét személyek egyéni alapjogai, különösen az emberi méltósághoz való jogának a sérelmét idézné elő oly mértékben, amely megalapozza a gyülekezéshez való jog korlátozását.

[128] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem megfelelően járt el azzal, hogy a fentiekben ismertetett indokolás alapján megsemmisítette a döntést, ugyanis ezzel nem tett mást, minthogy felülmérlegelte a bíróság bizonyítékértékelési tevékenységét. Tette mindezt úgy, hogy maga a kérdéses bizonyítékokból megállapítható tényeket nem értékelhette volna újra, hiszen erre az állandósult alkotmánybírósági gyakorlat alapján nincs lehetősége. Nem véletlenül állapította meg helyesen az Alkotmánybíróság az említett, 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában, hogy: „[a]z Alkotmánybíróság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy alkotmányjogi panasz eljárása keretében nincs lehetősége a bizonyítékok felülmérlegelésére: azt, hogy az adott ügy körülményei megalapozzák-e [valamely tiltó ok fennállását] esetről-esetre a rendőrségnek, illetve a felülvizsgálat során a bíróságnak kell megítélnie, és ennek megfelelően a tilalmi ok alkalmazása körében fokozott indokolási kötelezettség terheli a jogalkalmazókat.” (Indokolás [33])

[129] Mindezekre figyelemmel – álláspontom szerint – az indítvány elutasításának lett volna helye.

[130] 2. A határozat rendelkező részének 3. pontjában foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapításával azért nem értek egyet, mert – figyelemmel a különvéleményem 1. pontjában kifejtett álláspontomra – az abban foglaltak nem függenek össze szorosán a jelen ügyben felmerült alkotmányossági problémával.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[131] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2016. július 12.

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

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

[132] A határozat rendelkező részének 1. pontját, a bíróság végzésének és a BRFK határozatának megsemmisítését nem támogattam. Ennek okai a következők:

[133] 1. A rendőrség és a bíróság a Gytv.-t, más jogszabályokat, köztük a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt, valamint a Párizsban 1947. évi

február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában hozott 1947. évi XVIII. törvényt, és a Gytv. közvetítésével az Alaptörvény előírásait alkalmazta. Kétségtelen, hogy a Gytv. tömören szabályozza a gyülekezési jog gyakorlására, a rendezvény szervezőire, a rendőrségre és a bíróságra vonatkozó szabályokat. Ebből azonban mindössze az következik, hogy a bíróságnak a jogszabály értelmezése és konkrét helyzetre alkalmazása során különösen alapos jogértelmezést kell végeznie.

[134] A szóban forgó ügyben (a rendőrség mellett) a bíróság kizárólag alkotmányos kötelezettségét teljesítette. Értelmezte a Gytv. szabályait. Figyelemmel volt arra, hogy a Gytv. 2. §-a generális szabályokat tartalmaz, amelyeknek ezért a törvény más szabályaival együtt kell érvényesülniük. Ebből az következik – amit a kialakult bírói gyakorlat tükröz –, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésének generális jellege folytán a 8. § szerinti megtiltási okok egyben felosztatási oknak, a 12. § szerinti felosztatási okok pedig megtiltási oknak is minősülnek.

[135] Az értelmezés eredményeként tehát a bíróság nem bővítette, hanem az Alaptörvény 28. cikkében írtaknak megfelelően az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az alkalmazandó jogszabályt. Ennek során figyelemmel kellett lennie arra – és a döntés ezt tükrözi –, hogy az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdése kifejezetten nevesíti a gyülekezéshez való jog tartalmi korlátait. A gyülekezés kommunikációs jog ugyan, de nem azonos a véleménynyilvánítás szabadságával. Ezért a Gytv. 2. §-ában írtakra tekintettel más alapjoggal ütközés esetén nagyobb mértékben korlátozható. Ennek során a bíróságnak figyelembe kellett vennie, és figyelembe is vette, hogy a Gytv. az Rtv.-vel és a békeszerződés kihirdetéséről szóló törvénnyel együtt értelmezendő.

[136] 2. A bíróság végzése – a már leírtak szerint – megfelelt a hosszú idő alatt, eseti döntések alapján kialakított gyakorlatnak, amely gyakorlat nem ellentétes az Alaptörvénnyel. A végzés megsemmisítése által az Alkotmánybíróság lehetetlen helyzet elé állítja az általános hatáskörű bíróságok bíráit. A határozat a jogértelmezési köteleességük teljesítését kifogásolja, amely értelmezéssel a Gytv. tömör szabályait alkalmazták konkrét esetre. Más a bíróság sem ebben, sem más esetben nem tehet. A bírónak a felmerült jogvitát el kell döntenie, a Gytv. esetleg hiányosnak tartott szabályozása miatt pedig nem fordulhatott és ezután sem fordulhat az Alkotmánybírósághoz (mivel csak jogszabály megsemmisítését, alkalmazásának tilalmát indítványozhatja, mulasztás megállapítását nem).

[137] 3. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a alapján a bíróság végzését kifogásolta, az alaptörvény-ellenességet tehát nem az alapjog absztrakt sérelme tekintetében kellett vizsgálni – erre az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz ügyében folytatott eljárás lenne hivatott (ami persze nem zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. §-a alkalmazásával ezt is elvégezze). A konkrét panaszban azt kellett vizsgálni, hogy az indítványozó alapjogát a konkrét döntés sértette-e.

[138] Álláspontom szerint a bíróság végzése nem sértette az indítványozó

alapjogát. A bíróság az Alaptörvény 28. cikkében írtaknak megfelelően az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az alkalmazandó jogszabályt. A bíróság által feltárt tényállás – amit az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem bírál felül – világosan arra utal, hogy a rendezvény célja nem a Budapest ostroma és ennek részeként a kitörési kísérlet során életüket veszített, hazájukat védő katonák hősiességéről való megemlékezés mint kegyeleti aktus, hanem olyan megnyilvánulás, amely ellentétes az Alaptörvény egyik értelmezési keretét adó Nemzeti hitvallással (különösen a történeti alkotmányunk idegen megszállás miatti felfüggesztésének elvetésével, a nemzetiszocialista bűnök elévülhetetlenségében is megnyilvánuló elvetésével, az önrendelkezés elvesztésének tényével). Ilyen rendezvény megtartásához nem biztosít jogot az Alaptörvény.

[139] A rendőrség és a bíróság döntését a rendelkező rész 1. pontjában csak úgy semmisíthette meg az Alkotmánybíróság, hogy figyelmen kívül hagyta a konkrét rendezvény megtartásához való alapjog hiányát, következésképpen az Alaptörvényt [és annak részeként a Nemzeti hitvallást, az R) cikk (3) bekezdését és a 28. cikkét]; a bíróság által megállapított tényállást hatáskör hiányában, ráadásul bizonyítás nélkül felülbírálta; továbbá az Alaptörvény előtti, hatályukat veszített alkotmánybírósági határozatok formális jogértelmezésére hagyatkozott. Mindezzel nem érthetem egyet.

Budapest, 2016. július 12.

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

[140] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró