**Szombathelyi Járásbíróság**

a Szombathelyi Rendőrkapitányság

Igazgatásrendészeti Osztály

mint Szabálysértési Hatóság útján

elektronikus úton előterjesztve

**Tisztelt Bíróság!**

Alulírott ………... (lakcíme: …, született: …, anyja neve: …) eljárás alá vont személy - a mellékelten csatolt ügyvédi meghatalmazással igazolt jogi képviselőm útján - a Szombathelyi Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Osztály mint Szabálysértési Hatóság 18801/1645-I/2018 szabs. számú határozata (**„hatósági határozat”**) elleni kifogásom alapján indult bírósági ügyben

**indítványozom**,

hogy a Tisztelt Bíróság a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 82. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (**„Abtv.”**) 25. §-a szerinti eljárásban – a per felfüggesztése mellett – kezdeményezze a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (**„Gytv.”**) 10. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, mert e - jelen ügyben alkalmazandó - rendelkezés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe, a VIII. cikk (1) bekezdésébe és a IX. cikk (1) bekezdésbe ütközik.

**Indokolás**

Az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezések tényleges bírói alkalmazásának feltétele, hogy azok illeszkedjenek Magyarország alkotmányos rendjébe. Ez a feltétel a jelen ügyben, a fent megjelölt jogszabályi rendelkezés vonatkozásában - az alábbiakban részletesen kifejtett indokok miatt - nem teljesül, ezért azzal szemben az Alaptörvény 25. § (1) bekezdése szerint bírói normakontroll kezdeményezésének van helye.

**1. A Gytv. 10. § (1) bekezdése a jelen ügyben alkalmazandó**

Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [3111/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés]. Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, amelyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés.

A hatósági határozat a felelősségre vonás jogalapját a Szabstv. 189. § (3) bekezdésében jelöli meg, amelynek értelmében szabálysértést követ el az, aki a gyűlés szervezésével összefüggő bejelentési kötelezettségét a gyülekezési jogról szóló törvényben erre meghatározott határidő megsértésével teljesíti. A szóban forgó határidőt a Gytv. 10. § (1) bekezdése tartalmazza. E szakasz szerint a gyűlést annak megtartását megelőzően legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak. A Szabstv. 189. § (3) bekezdése tehát egy *kerettényállást* tartalmaz, amelyet a Gytv. 10. § (1) bekezdése tölt meg tartalommal. A két törvényi szakasz így egymástól elválaszthatatlan, a Szabstv. 189. § (3) bekezdése csak a Gytv. 10. § (1) bekezdésével együtt, egymásra vetítve alkalmazható: a szóban forgó szabálysértés megállapíthatóságának feltétele a vonatkozó Gytv-szabály megsértése - vagy fordítva: a Gytv-szabály megsértésének a szankciója a Szabstv. alkalmazott szabálya. Ebből következik, hogy a jelen ügyben a bíróságnak alkalmaznia kell a Gytv. 10. § (1) bekezdését, amely a rendelkezéssel szembeni konkrét normakontroll kezdeményezésének alapja.

**2. A Gytv. 10. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes**

A Gytv. 10. § (1) bekezdése a közterületen tartandó gyűlés szervezőjét arra kötelezi, hogy a gyűlést előzetesen jelentse be az illetékes rendőrkapitányságon. A bejelentési kötelezettség a gyülekezési jognak mind az Alkotmánybíróság, mind az Emberi Jogok Európai Bíróságának (“**EJEB**”) joggyakorlatában elismert legitim korlátja, amely azonban csak akkor alkotmányos, ha megfelel az alapjog-korlátozással szemben támasztott normatív követelményrendszernek, a szükségesség és az arányosság feltételeinek. A Gytv. 10. § (1) bekezdésének azon fordulata, amely szerint a szervező a gyűlést „a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni” (a továbbiakban: „**támadott törvényi fordulat”**), nem felel meg ennek a követelményrendszernek.

*2.1. Az alapjog-korlátozás mibenléte*

A Gytv. 10. § (1) bekezdése alapján aki közterületen nyilvános gyűlést szervez, a gyűlést annak megtartását megelőzően legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak. A Gytv. 3. § (1) bekezdése szerint a “felhívás” törvényi fogalma a gyűlés nyilvános meghirdetését jelenti. A Gytv. 13. § (1) bekezdése alapján az illetékes rendőrkapitányságnak a bejelentéstől számított 48 órán belül meg kell vizsgálnia és el kell döntenie, hogy fennáll-e olyan törvényes indok, amely alapján a gyűlés megtartását meg kell tiltani; az erre vonatkozó hatósági döntést - szükség esetén - egyeztetés előzi meg a Gytv. 11. § (1) bekezdése alapján.

A fenti törvényi rendelkezések egymásra olvasásával megállapítható, hogy **a támadott törvényi fordulat tiltja a gyűlés nyilvános meghirdetését a bejelentéstől számított 48 óráig, vagyis arra az időre, amíg a rendőrség** - egyeztetés útján, szükség esetén a gyűlés megtartására vonatkozó feltételek előírásával, végső soron tiltó határozattal - **legitim módon befolyásolhatja a gyülekezési jog gyakorlását.** Más szavakkal, a gyűlés szervezője jogsértést követ el akkor, ha azelőtt hirdeti meg nyilvánosan a gyűlést, hogy azt bejelentette volna, illetve hogy eltelt volna a rendőrség számára a bejelentést követően rendelkezésre álló 48 óra a gyűléssel kapcsolatos egyeztetés lefolytatására, korlátozó határozat meghozatalára, vagy végső soron a gyűlés megtiltására. Többek között ezt a jogsértést rendeli szankcionálni a Szabstv. 189. § (3) bekezdése.

A támadott törvényi fordulat a gyülekezési jog gyakorlásának újonnan bevezetett korlátja, azt a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (“**régi Gytv.**”) nem tartalmazta. A régi Gytv. is határidőhöz kötötte a bejelentést, de annak három napban megállapított határidejét a gyűlés (rendezvény) megtartásának tervezett időpontjától és nem a felhívás időpontjától kellett számítani. A régi Gytv. tehát nem állított akadályt az elé, hogy a tervezett rendezvényt már a bejelentést megelőzően vagy azzal egyidejűleg, illetve rögvest azt követően meghirdessék a nyilvánosság számára. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak a bejelentési kötelezettségre vonatkozó törvényi szabályok alkotmányosságát vizsgáló határozatai - így az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, valamint a 75/2008. (V. 29.) AB határozat, valamint az EJEB Magyarországot érintő gyülekezési jogi ítéletei - mindeddig nem foglalkoztak a jelen indítványban felvetett alkotmányossági kérdéssel. Határozataiban tehát az Alkotmánybíróság azt a szabályt ítélte legitimnek, amelyik nem a gyűlés meghirdetéséhez, hanem annak megtartásához képest írt elő határidőt a bejelentési kötelezettség teljesítésére. Nem született még tehát alkotmánybírósági döntés arról, hogy sérti-e a gyülekezési szabadságot az, ha a bejelentési kötelezettség nem pusztán a gyűlés megtartását, hanem már annak nyilvános meghirdetését is korlátozza.

A politikai demonstrációk, közéleti véleménynyilvánítások ereje, súlya, így végső soron a célja is, alapvetően múlik a résztvevők létszámán. A résztvevők számát pedig befolyásolja az, hogy mennyi idő áll rendelkezésre az érdekeltek mozgósítására. A támadott törvényi fordulat 48 órával csökkenti azt az időt, ami a szervező rendelkezésére áll(hatna) a gyűlés meghirdetésére, ezáltal arra, hogy annak hírét minél több személyhez eljuttassa. **A gyűlés nyilvános meghirdetésének időbeli korlátozása tehát objektíve befolyásolja a gyűlések szervezésének hatékonyságát, ennélfogva érdemben kihat a gyülekezési jog érvényesülésére.**

*2.2. Az alapjogkorlátozás relativizálja a szervezési jog alanyi jogi jellegét*

A gyülekezési jognak - mint minden szabadságjognak - alanyi jogként kell érvényesülnie. Az alanyi jogok lényegi tulajdonsága abban áll, hogy az alapjog gyakorlása kizárólag a jogosult elhatározásától függ, annak nem feltétele valamely közhatalmi szerv hozzájárulása, engedélye. A gyülekezési jog alanyi jogi jellege jut kifejezésre abban a szabályozási megoldásban, amely e jogosultság közterületen történő gyakorolhatóságát egyoldalú nyilatkozat (ti. bejelentés) megtételéhez, és nem - kétoldalú megnyilvánulást feltételező - engedélyezési eljáráshoz köti (mint amilyen például a közterületnek a közterület közterület-használati engedélyen alapuló igénybe vétele). Ezt támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött alábbi megállapítás is:

*… A bejelentési kötelezettség nem jelenti azt, hogy a rendőrség “engedélyezi” a rendezvény megtartását. A gyülekezési jog mint alapvető szabadságjog gyakorlása nem igényel előzetes állami hozzájárulást. A bejelentés arra szolgál, hogy a rendőrség felkészülhessen a közrend és a közlekedés rendjének biztosítására a rendezvény alatt ...*

Valahányszor, amikor az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az egyes politikai szabadságjogok különböző részjogosultságainak gyakorlásához kapcsolódó adminisztratív kötelezettségek összeegyeztethetők-e az alkotmánnyal, leszögezte, hogy az egyes joggyakorláshoz kapcsolódó adminisztratív aktusok nem eredményezhetnek engedélyezési eljárást. Így járt el a testület - a gyülekezési szabadság mellett - az egyesület alapításhoz kapcsolódó nyilvántartásba vételi kötelezettség [6/2001. (III. 14.) AB határozat] és a sajtótermék-alapításhoz kapcsolódó nyilvántartásba vételi kötelezettség [165/2011. (XII. 20.) AB határozat] alkotmányosságának vizsgálata során is.

A gyülekezési jog alanyi jogi jellegéből levezethető tehát az a követelmény, hogy a szervezőt terhelő bejelentési kötelezettség ne járjon olyan joghatással, amely megakasztja a gyűlés szervezésének menetét. Ha ugyanis a bejelentési kötelezettség akadályát képezi - ha csak ideiglenesen is - a gyülekezéshez kapcsolódó egyik legfontosabb részjogosultság, a szervezési jog gyakorlásának, akkor ez a joggyakorlás nem mutat érdemi különbséget az engedélyhez kötött jogok gyakorlásától. A gyülekezési szabadság alanyi jogi jellege alapján tehát a bejelentésnek olyan adminisztratív aktusnak kell lennie, amely nem gátolja a gyülekezési jog bármely részjogosultságának a gyakorlását.

A támadott törvényi fordulat következtében a szervező a bejelentéstől számított 48 óráig nem intézhet felhívást a nyilvánossághoz a gyűlésről. Ez a korlátozás egyértelműen megakasztja a szervezés menetét, hiszen annak legelemibb részét, a tüntetés meghirdetését tiltja arra az időre, amíg a rendőrség döntési helyzetben van a normatív korlátok vizsgálatával összefüggésben. A bejelentésnek ez a joghatása gyakorlatilag engedélyhez köti a gyűlés szervezését, hiszen a szervező mindaddig várakozásra van kényszerítve, ameddig ki nem derül, hogy a bejelentés alapján milyen döntésre jutott a rendőrség.

Azt, hogy a gyűlés megszervezésével kapcsolatos adminisztratív korlátok nem vezethetnek kvázi engedélyezéshez, az ENSZ gyülekezési és egyesülési jogért felelős különleges jelentéstevője is követelményként fogalmazza meg jelentésében:

A békés gyülekezéshez való jog nem kiváltság, hanem alanyi jog, és mint ilyen, a gyakorlása nem köthető a hatóságok előzetes engedélyéhez. Az államok előírhatnak előzetes értesítési (bejelentési) kötelezettséget, de csak annyiban, amennyiben azt a gyülekezési jog gyakorlásának elősegítése, a közrend, a közbiztonság, illetve mások jogainak védelme indokolja. **Egyetlen bejelentési eljárás sem eredményezhet de facto engedélyezési eljárást.** [Az ENSZ gyülekezési és egyesülési jog védelméért felelős különleges raportőre, valamint az ENSZ törvényen kívüli, önkényes kivégzésekért felelős raportőrének közös jelentése a tüntetések megfelelő biztosításáról A/HRC/31/66 (4 February 2016), 21. bekezdés - kiemelés tőlem.]

Ennek kapcsán a jelentés kifejezett ajánlásként fogalmazza meg, hogy:

[a] bejelentési kötelezettséget teljesítettnek kell tekinteni, ha a bejelentésben foglaltak elegendő információt tartalmaznak a hatóságok számára a tüntetés helyszínének, időpontjának meghatározásához, és ha a szervező elérhetőségi adatai rendelkezésre állnak. **A hatóság válaszát nem lehet a bejelentési kötelezettség teljesítettségének, illetve a tüntetés lebonyolításával kapcsolatos tevékenységek folytatásának feltételéül szabni** [28. bekezdés, e) pont - kiemelés tőlem].

*2.3. Az alapjogkorlátozás nem felel meg az alapjogkorlátozással szemben támasztott követelményrendszernek*

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jogot csak 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 lehet korlátozni. Törvény tehát csak akkor korlátozhatja egy alapjog, így a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint gyülekezési szabadság érvényesülését, ha a korlátozás szükséges, vagyis annak van alkotmányosan igazolt, legitim célja, és arányos, vagyis a korlázás súlya arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával. [Vö. 3/2013 (II.14) AB határozat, 45.]

Nem vitatom, hogy a támadott törvényi fordulat legitim célt szolgál. Vitatom azonban a korlátozás arányosságát.

2.3.1. A korlátozás szükségessége

A gyülekezési jog korlátozását igazoló célként a magyar Alkotmánybíróság mindeddig kizárólag a közrend, a közbiztonság, valamint mások jogainak védelmét ismerte el, összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikk (2) bekezdésével, az EJEB arra épülő gyakorlatával [Fáber v. Hungary, no. 40721/08, § 44; Cisse v. France, no. 51346/99, §§ 50-54, Çiloğlu and Others v. Turkey, no. 73333/01, §§ 49-53], továbbá az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának “A békés gyülekezés szabadságára vonatkozó irányelvek” c. kiadványának (“**EBESZ irányelvek**”) 113. bekezdésével.

A Gytv.-nek a támadott törvényi fordulathoz fűzött indokolása a következőképpen magyarázza a támadott törvényi fordulatban manifesztálódó alapjog-korlátozást:

...A törvény további fontos újítása, hogy a gyűlés bejelentésének legkésőbbi időpontja nem a gyűlés megtartásához, hanem a nyilvános felhívásához képest került meghatározásra. Ennek elsődleges oka, hogy a web2-es média előretörésével (Facebook, Twitter) sok esetben a szervező elsőként meghirdeti a gyűlést a közösségi média felületein, és csak abban az esetben jelenti azt be az illetékes rendőrségnél, amikor a visszajelzések alapján látja a gyűlése iránti érdeklődés mértékét. Ez azonban magában hordozza annak a veszélyét, hogy a később be nem jelentett gyűlés ugyan nem kerül megtartásra, de a közösségi médiában arról értesülők nem szereznek tudomást a gyűlés elmaradásáról, így annak helyszínén adott esetben nagy számban megjelennek, amelyért a szervező értelemszerűen jelenleg nem vonható felelősségre. A törvény szerint tehát a bejelentés legkésőbbi időpontja a gyűlésre való felhívásához képest kerül meghatározásra. Abban az esetben, ha a szervező e kötelezettségét indokolatlanul (kivételként lásd: sürgős gyűlés, vagy spontán gyűlés) megszegi, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.) 189. § (1) bekezdés a) pontja alapján a rendőrség megbírságolhatja.

A jogalkotó szerint tehát a támadott törvényi fordulat beépítését a Gytv.-be az indokolta, hogy a potenciális résztvevők eleve ne szerezhessenek tudomást olyan gyűlésről, amelynek a megtartását a rendőrség - a törvényben meghatározott legitim célok valamelyikére hivatkozással - végül megtiltotta; mivel a gyűlés azelőtt történő meghirdetése, hogy letelne a rendőrség számára nyitva álló idő a gyűlés megtiltására, magában hordozza azt a veszélyt, hogy bizonyos személyek nem értesülnek a tiltás tényéről. A szabály tehát annak garanciájaként került be a törvénybe, hogy egy megtiltott rendezvényen senki se jelenjen meg amiatt, mert nem értesült a tiltás tényéről. Mivel a tüntetők távoltartása egy már megtiltott gyűlésről ugyanazokat a célokat szolgálja, mint maga a tiltás, elmondható, hogy a támadott törvényi fordulatban szereplő alapjogkorlátozás végső soron összefüggésbe hozható azokkal a legitim célokkal (közrend, közbiztonság, mások jogainak védelme), amelyek a gyűlés hatósági tiltását, ezzel összefüggésben a bejelentési kötelezettség törvényi előírását megalapozhatják.

2.3.2. A korlátozás arányossága az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés és IX. cikk (1) bekezdés vonatkozásában

Amikor a törvényhozó legitim célok védelmében az alapjogkorlátozás eszközéhez nyúl, szigorú keretek között mozog: **az eszközök megválasztása során mindenkor szem előtt kell tartania az arányosság követelményét.** Ez a követelmény azt várja el a jogalkotótól, hogy korlátozást csak akkor vezessen be, ha az elengedhetetlen a jogalkotói cél eléréséhez, és csak annyiban, amennyiben a korlátozás súlya még arányban áll az elérni kívánt legitim cél súlyával. Ha tehát a jogalkotói cél enyhébb - a gyülekezési jog érvényesülését kisebb mértékben korlátozó - eszközökkel is megvalósítható, akkor a törvényhozó nem választhatja a súlyosabb korlátozást. Különösen nem választhat a jogalkotó olyan eszközt, amely relativizálja a gyülekezési jog alanyi jogi jellegét. Azt, hogy a támadott törvényi fordulat kiüresíti a tüntetés szervezésének alanyi jogi jellegét, fentebb már igazoltuk. Az alábbiakban amellett érvelünk, hogy a fent kifejtett jogalkotói cél a támadott törvényi fordulatban szereplő alapjogkorlátozás nélkül is elérhető, továbbá amellett, hogy a korlátozás súlya nincs arányban azon célok védelmének fontosságával, amelyeket a korlátozás szolgálni kíván.

**Azt a jogalkotói célt, hogy résztvevők ne jelenjenek meg egy megtiltott rendezvényen, több, a gyülekezési jog gyakorlásához és egymáshoz is kapcsolódó törvényi szabály is szolgálja.** Az alapvető garanciát ennek a célnak a megvalósulására a Gytv. 15. § (1) bekezdése tartalmazza, amely kötelezi a rendőrséget arra, hogy a tiltó, illetve korlátozó határozatát közhírré tegye. Ezt a rendőrség valóban meg is teszi, a [www.police.hu](http://www.police.hu) egyik aloldalán (<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/gyulekezesi-hatarozatok/aktualis>) olvashatóak e határozatok, így a jelen ügyben hozott tiltó határozat is. A politikai demonstrációk előzetes megtiltása tipikusan közérdeklődésre számot tartó esemény, amiről a sajtó is rendszeresen beszámol, ezzel széles nyilvánossághoz közvetítve a rendőrségi határozatot. További garanciát jelent a jogalkotói cél megvalósulására a szabálysértési törvény 189. § (3a) bekezdésének a) pontja, amely szankcióval fenyegeti azokat a személyeket, akik megjelennek egy, a rendőrség által megtiltott gyűlésen. Míg az előbbi szabály - tehát a Gytv. 15. § (1) bekezdése - azt garantálja, hogy mindenki tudomást szerezhessen a tiltás tényéről, az utóbbi szabály - a Szabstv. 189. § (3a) bekezdés a) pontja - arra készteti a polgárokat, hogy körültekintően tájékozódjanak az esetleges tiltásról. Ugyancsak a fent kifejtett jogalkotói célt szolgálja a Büntető Törvénykönyv 217/C. §-a, amely büntetőjogi szankciókkal fenyegeti a szervezőt, ha a megtiltott gyűlést tiltó határozat ellenére tovább szervezi. Ha a bejelentési kötelezettség nem képezné akadályát a felhívásnak, mint ahogy most képezi, ez a büntetőjogi szabály akkor is arra sarkallná a szervezőt, hogy hagyjon fel minden addigi szervezői tevékenységével, és egyértelműen és határozottan kommunikálja azt, hogy a tüntetés elmarad, és tartózkodjon minden olyan cselekménytől, amely azt a benyomást keltheti, hogy a tüntetés megtartásának nincs törvényes akadálya. Mindezek mellett számba kell venni a garanciák között azt is, hogy a Gytv. jogot és kötelességet formál a rendőrség számára a tiltó határozat ellenére tartott tüntetések feloszlatására [Gytv. 18. § (1) bekezdés a) pont], éppen azért, hogy a tiltó határozat által védett jogok és értékek akkor se kerülhessenek veszélybe, ha a tiltás hatástalan marad. Amennyiben tehát egyes személyek mégis megjelennek a tüntetés helyszínén, a rendőrségnek törvényes felhatalmazása van a gyűlés felszámolására, a résztvevőkkel szemben szabálysértési, a szervezővel szemben pedig büntetőjogi felelősségrevonásra.

Álláspontom szerint e komplex szabályozás kellő garanciát nyújt arra, hogy mindenki felelősen éljen a gyülekezési szabadságával, illetve hogy a rendőrség kikényszeríthesse a jogi előírások betartását, és így ne kerüljenek közvetlen veszélybe azok a jogok és értékek, amelyeket az egyedi ügyekben meghozott tiltó határozatai védelmeznek. Különösen annak fényében, hogy a jogalkotó által a törvény indokolásában felvázolt kockázat aligha igazolható. A törvényi indokolás a közösségi média elterjedésével magyarázza azt a változtatást, hogy a bejelentés időpontja a tüntetés tervezett időpontjától elmozdult a felhívás időpontjához. Csakhogy a közösségi média elterjedtsége nemcsak a gyűlések meghirdetését, hanem azok lefújását is megkönnyíti, a tüntetés elmaradásának híre éppoly gyorsan és éppoly széles körben tud terjedni, mint megrendezésének terve. A törvény indokolásában felvázolt körülmények között ez azt jelenti, hogy a közösségi média azon felületén, ahol a szervező felhívta polgártársait a tüntetésre, hírül adja, hogy a rendőrség a gyűlést megtiltotta. A közösségi média technikai sajátosságainak köszönhetően alappal számíthat arra, hogy a tiltás híre ugyanahhoz a személyi körhöz fog eljutni, mint az eredeti felhívás (tipikusan az esemény “követőihez”).

Feltéve, de meg nem engedve, hogy a jogalkotó által előrevetített kockázat valós, és szükséges többletgaranciák bevezetése, a jogalkotó több olyan szabályt is bevezethetne, amely alkalmas annak megelőzésére, hogy személyek tévedésből megjelenjenek egy megtiltott gyűlésen, ugyanakkor mégsem jelentené a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozását. A Gytv. kötelezhetné például a szervezőt arra, hogy jogerős tiltó határozat esetén a már meghirdetett, de időközben megtiltott gyűlést - a meghirdetéssel azonos módon - lefújja. A jogalkotó arra is felhatalmazhatná a rendőrséget, hogy a megtiltott gyűlés szervezője számára a tiltó határozatban előírja a tiltás tényére vonatkozó hirdetmény közzétételét a gyűlés meghirdetésével azonos módon. (Álláspontom szerint egyébként a rendőrség a jelen jogszabályi környezetben is megtehetné, hogy a meghirdetett, de megtiltott gyűlés szervezőjét figyelmezteti arra, hogy a gyűlésre vonatkozó felhívás fenntartásával, a gyűlés továbbhirdetésével bűncselekményt követ el.) Ezek a szabályok érdemben nem korlátoznák a gyülekezési jog érvényesülését, hiszen nem akasztanák meg a jogszerű gyűlések szervezését, mégis hatékony garanciáját jelentenék annak, hogy senki ne “tévedjen” egy meghirdetett, de később megtiltott gyűlésre.

A fent írt lehetőségéhez képest a törvényhozó egy aránytalanul súlyosabb, nagyobb terhet jelentő, ugyanakkor kevésbé hatékony korlátozás mellett döntött, amikor a támadott törvényi fordulattal a bejelentés határidejét a gyűlés tervezett időpontja helyett a felhívás időpontjához kötötte. **Ez ugyanis preventív, vagyis a jogellenes cselekményeknek elébe menő, a joggyakorlás normális menetét megakasztó korlát.** Ezt támasztja alá az ENSZ gyülekezési és egyesülési jog védelméért felelős különleges jelentéstevő, valamint az ENSZ törvényen kívüli, önkényes kivégzésekért felelős jelentéstevő tüntetések megfelelő biztosításáról szóló közös jelentésének [A/HRC/31/66 (4 February 2016)] 19. bekezdése:

A békés gyülekezéshez való jog magában foglalja a jogot a gyűlés megtervezésére, megszervezésére, népszerűsítésére és hirdetésére minden jogszerű módon. Bármely korlátozás, amely ezeket a tevékenységeket akadályozza, a joggyakorlás előzetes korlátozásának minősül...

Fokozatilag a preventív korlátozás mindig súlyosabb, mint a reaktív korlátozás, ezért **az előzetes korlátozás eszközéhez a jogalkotó csak végső soron nyúlhat**, amikor a reaktív korlátok nem bizonyulnak elegendőnek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján ez az eset akkor áll fenn, vagyis az előzetes korlátozás akkor tekinthető igazoltnak, **ha előre látható, hogy a korlátozással védett alkotmányos célok a korlátozás hiányában** **közvetlen és magas fokú veszélyeztetettségnek lennének kitéve** [vö. 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás 30.] Ilyen kockázat - a fent már számba vett garanciákra is tekintettel - a támadott törvényi fordulat esetében nem áll fenn.

Az, hogy a támadott törvényi fordulat által bevezetett preventív jellegű korlátozás mennyire súlyosan érinti a szervezés hatékonyságát, azon múlik, hogy időben mekkora a távolság a gyűlés megtartására vonatkozó igény felmerülése és a gyűlés tervezett időpontja között. **Minél közelebb esik egymáshoz ez a két időpont, a támadott törvényi fordulat annál súlyosabban befolyásolja a szervezés hatákonyságát.**

A bejelentési határidő megtartása alól a Gytv. 10. § (6) bekezdése mentesítést ad a sürgős gyűlések vonatkozásában. Fontos leszögezni, hogy ez a mentesítés nem képes semlegesíteni azt a hátrányt, amit a támadott törvényi fordulat okoz. A sürgős gyűlés fogalma - a törvényi definíció alapján - a gyűlések egy szűk körét fedi le, azokat, amelyek esetében a gyülekezésre okot adó esemény közelsége miatt a határidő megtartása a gyűlés célját veszélyeztetné. A “sürgősség” akkor igazolt az EJEB jogértelmezése szerint, ha a körülmények alapján megállapítható, hogy egy időben közeli közéleti esemény azonnali reakciót követel, és a határidő megtartása esetén a demonstráció már okafogyottá válna (Eva Molnár v. Hungary, no. [10346/05](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2210346/05%22%5D%7D), § 38. Rai and Evans v. United Kingdom no. 26258/07 and 26255/07). Ez az eset praktikusan akkor áll fenn, ha a tüntetésre okot adó esemény időpontja a bejelentésre nyitva álló határidőn belüli időpontra, vagy szorosan a határidő lejártához közeli időpontra tehető. A sürgősség fogalmának szűk értelmezését diktálják az EBESZ irányelvek is:

A gyülekezési szabadságot szabályozó jogszabályoknak a bejelentési kötelezettségre vonatkozó szabály alóli kifejezett kivételként lehetővé kell tenniük a spontán tüntetéseket (amikor a bejelentés értelmezhetetlen), valamint azt, hogy a bejelentést a szervező rövidebb határidővel teljesíthesse (amely esetben a szervező olyan gyorsan köteles bejelentést tenni, amilyen gyorsan az lehetséges). **Ez a kivétel csak akkor alkalmazható, ha a szervező képtelen megtartani a jogszabály által előírt határidőt.** Az EJEB azt is tisztázta, hogy általánosságban akkor alkalmazható ilyen kivétel - tehát a gyűlés megtartásához fűződő jog akkor előzi meg a bejelentés kötelezettségét - “ha tüntetés formájában adható azonnali válasz egy aktuális eseményre”, különösen pedig akkor, ha a gyűlés megtartásának késedelme idejétmúlttá tenné a reakciót”. (EBESZ irányelvek 128-129.)

**A támadott törvényi fordulat tehát azon gyűlések szervezése elé állít akadályt, amelyek nem feleltethetők meg a fenti kritériumoknak.** Ez az akadály jelentősen megnehezíti tehát azt, hogy amikor nem állnak fenn a sürgős gyűlés feltételei [Gytv. 10. § (6) bekezdés] a közéleti eseményekkel kapcsolatban a polgárok ne csak jelentős késéssel - és ennek következtében jóval alacsonyabb hatékonysággal - tudjanak élni a gyülekezési jogukkal. Különösen igaz ez az ellentüntetések esetére, amikor a tüntetés apropója egy másik tüntetés megtartása, és a célja a másik tüntetés üzenetének ellensúlyozása (utóbbi miatt fontos, hogy minél többen értesüljenek és részt vegyenek az ellentüntetésen). Egy ellentüntetés nem tartható meg máskor, később, mint akkor, amikor a tiltakozást kiváltó tüntetés zajlik, és bár nem szükségszerű, nem is kivételes, hogy egy tüntetést olyan időpontban hirdetnek meg (a támadott törvényi fordulat maga is ebbe az irányba tolja a tüntetésszervezői gyakorlatot), hogy ha az ellentüntetés szervezője tartaná a bejelentési határidőt, akkor a kései meghirdetés miatt az ellentüntetés erőtlen maradna.

Különösen aggályos a preventív jellegű korlátozás az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének hatókörébe tartozó jogok tekintetében, mint amilyen a gyülekezési szabadság.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében a politikai közlések alkotmányos védelmét biztosító véleménynyilvánítási szabadsága többféle szabadságjog, az ún. kommunikációs jogok „anyajoga”. Ilyen kommunikációs jognak minősül a gyülekezési szabadság is [30/1992. (V. 26.) AB határozat].

A strasbourgi emberi jogi bíróság és a magyar Alkotmánybíróság rendre hangsúlyozza, hogy a politikai töltetű közléseket **kitüntetett védelemben kell részesíteni** a korlátozásokkal szemben. A jogvédelemnek ezt a fokozott erősségét **a szabad véleménynyilvánítás demokratikus funkciója alapozza meg**: az, hogy véleménynyilvánítás szabadsága, a különféle politikai vélemények kifejezése és terjesztése nélkülözhetetlen eszköze a demokratikus közvélemény kialakulásának és formálásának. Ez szabadságjog biztosítja tehát az egyén számára a megalapozott részvétel lehetőségét a társadalmi és politikai folyamatokban. Miként az Alkotmánybíróság összefoglalóan kifejtette 13/2014. (IV. 18.) AB határozatában:

...az alkotmányos demokráciák a közügyekben való megszólalást fokozott védelemben részesítik. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a közéleti véleménynyilvánítás lehetőségét annak tartalmára tekintet nélkül azért részesíti védelemben, hogy a politikai közösség valamennyi tagjának esélye és joga lehessen a közügyeket érintő kérdések szabad vitatásához [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303.]. Ebből az is következik, hogy a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határainak meghúzásakor a közélet demokratikus és szabad fejlődésének szempontjára is mindig kiemelt figyelmet szükséges szentelni {30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227.; legutóbb megerősítette: 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 503.; és 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]–[40]}. (Indokolás [25])

A preventív korlátozás az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó jogosultságok esetében azért rendkívül aggályos, mert **az előzetes korlátozás akadályozza a kifejezni kívánt vélemények terjedését.** Ez igaz a gyűlések meghirdetésére vonatkozó korlátokra is. Egy tüntetés meghirdetésének ugyanis önmagában is van véleményformáló ereje. Az a tény, hogy valamely közügyhöz kapcsolódóan demonstráció szerveződik, önmagában is alkalmas a demokratikus közvélemény formálására: felhívja a sajtó és a közvélemény figyelmét bizonyos közéleti témákra, rávilágít egyes közéleti kérdésekben foglalt álláspontokra, az álláspontok társadalmi támogatottságára stb. A felhívás e demokratikus funkciójának attól függetlenül kell érvényesülnie, hogy a demonstráció megtartása olyan törvényes akadályba ütközik-e, amely okot ad a tiltásra, mivel a tiltást megalapozó indokok (pl. a közlekedés rendjének védelme, a magánszféra védelme, a bíróságok működőképességének biztosítása) nem igazolják a felhívás véleményformáló erejének korlátozását is. **A támadott törvényi fordulat viszont kioltja a felhívásnak ezt a demokratikus, közvéleményformáló funkcióját** is mindazon gyűlések esetében, amelyeket utólagosan végül megtiltottak.

A támadott törvényi fordulatban szereplő **korlátozás súlyosságát fokozza, hogy megsértéséhez a törvényhozó szabálysértési felelősséget kapcsol**, és az elkövetőt tetemes összegű - 150. 000 Ft-ban maximált - pénzbírsággal, ennek megfizetése hiányában elzárással fenyegeti. E súlyos szankció kiszabásának lehetősége sokakat eltántoríthat szabadságjogaik gyakorlásától. Márpedig azt az EJEB gyakorlata alapján kidolgozott EBESZ irányelvek is kiemelik, hogy a bejelentési eljárás nem lehet terhes, mert az eltántorítaná a gyülekezési joguk gyakorlásától azokat, akik tüntetéseket szerveznének (EBESZ irányelvek 116.).

A fent kifejtettek alapján kérjük, hogy a Tisztelt Bíróság a Szabstv. 82. § (2) bekezdése alapján, az Abtv. 25. §-a szerinti eljárásban – a per felfüggesztése mellett – kezdeményezze Gytv. 10. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását. Annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság érdemben foglalkozzon a bírói kezdeményezéssel, kérjük, hogy a Tisztelt Bíróság végzése megfogalmazásakor legyen tekintettel az Alkotmánybíróságnak a bírói kezdeményezések tartalmával szembeni követelményekre, amelyeket a testület a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében fejtett ki részletesen.

Veszprém, 2019. március 18.

Tisztelettel,