

Alkotmánybíróság

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján

Tárgy: alkotmányjogi panasz

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Vincze Krisztián (...) meghatalmazott jogi képviselőm (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd, 1136 Budapest, Tátra u. 15/b.) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.) 27. § alapján

alkotmányjogi panaszt

terjesztek elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése ellen, mivel az sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogomat. Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a panaszolt végzés alaptörvény-ellenességét és a döntést semmisítse meg.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot arra is, hogy élve az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazásával, állapítsa meg a bíróság által felülvizsgált, a Budapest Rendőrfőkapitánya 01000/54162-4/2014.ált. számú közigazgatási határozatának alaptörvény-ellenességét is, és semmisítse meg azt is.

Panaszom indokai az alábbiak.

1. Indítványozói jogosultság

1.1. 2014. december 8-n a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 6. § alapján közterületen, több helyszínen, 2014. december 19-én tartandó rendezvényt jelentettem be a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak (Rendőrség). A békés jellegű rendezvény bejelentés szerinti célja figyelemfelhívás a bankok tevékenységére és a részvételi jogok gyakorlásának értékére, véleménynyilvánítás a devizahitelek problémáinak megoldatlanságával kapcsolatban, és nyomásgyakorlás a jogszabályok betartása érdekében. A Rendőrség munkatársai 2014. december 9-én egyeztető tárgyalást tartottak, az erről szóló jegyzőkönyv 01000/160-1029-3/2014. ált. számon került iktatásra. Az egyeztetés során a Kérelmező munkatársai felhívták a figyelmet a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltási okokra, valamint arra, hogy az esetleges tiltásra okot adó körülmények a rendezvény helye vagy ideje megváltoztatásával elháríthatók. A figyelmeztetésekre tekintettel a rendezvény bejelentés szerinti megtartásának tervét több ponton módosítottam. Így többek között kijelentettem, hogy a bejelentésben foglaltakhoz képest a Markó utcában nem gépjárművekkal, hanem a Kúria épülete előtti járdaszakaszon gyalogosan, csak kézi hangosítást használva, 45 perc helyett csak 10 percen át, és nem nyomásgyakorló, hanem figyelemfelhívó céllal fogunk demonstrálni

(7. o.). Továbbá, tekintettel a Terrorelhárítási Központ (TEK) által hozott személy- és létesítménybiztosítási intézkedéssel kapcsolatos figyelmeztetésre, hasonló módosításokat hajtottam végre a XII. Cinege utca 5. szám előtti közterületre vonatkozó bejelentés-részen is: gyalogosan, kézi hangosítással, 10 percen tartandó demonstrációra módosítottam a bejelentését (9. o.). A rendezvény megtartását a Rendőrség a 01000/54162-4/2014. ált. számú határozattal az említett helyszínek vonatkozásában a módosítás ellenére megtiltotta. A tiltás indoka a rendezvénynek a Kúria épülete előtt tartandó napirendi pontja vonatkozásában a Gytv. 8. § (1) bekezdése, miszerint a rendezvény megtartása a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, a XII. Laura út 26. szám, valamint a XII. Cinege út 5. szám előtti napirendi pontjai vonatkozásában pedig a Gytv. 2. § (3) bekezdése, miszerint azok megtartása mások jogainak és szabadságának sérelmével járna. A Gytv. 9. § alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól (Bíróság) kértem a tiltó határozat bírósági felülvizsgálatát, ám a Bíróság elutasította a felülvizsgálati kérelmet (5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzés).

A Gytv. 9. § (2) bekezdése szerint a bíróság határozata ellen jogorvoslatnak nincs helye. A gyülekezési jogom bejelentés szerinti gyakorlását megtiltó rendőrségi határozat elleni felülvizsgálati kérelmem elutasításával, tehát a tiltás hatályban tartásával a Bíróság egy egyedi ügyben az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésben garantált jogomat közvetlenül érintő döntést hozott, így panaszomnak az Abtv. 27. § szerinti feltételei maradéktalanul teljesülnek.

1.2. Az Abtv. 29. § szerint az Alkotmánybíróság (AB) az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Panaszom mindkét – vagylagosan meghatározott – feltételnek megfelel.

1.2.1. A Gytv. 2. § (2) bekezdése szerint a rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni. A közös véleménynek az érdekeltek tudomására hozásához való jog lényeges tartalma tehát nem más, mint hogy a rendezvény résztvevői a véleményüket ott és akkor nyilváníthassák ki, ahol és amikor az közvetlenül az érdekeltek tudomására juthat. Ez képezi az alapjog lényeges tartalmát. *„A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed [...] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez.”* (3/2013. (II. 14.) AB határozat, [41]). Általánosabb megfogalmazásban: *„A gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának [...] megválasztásához való jogot is.”* (Emberi Jogok Európai Bírósága, Sáska kontra Magyarország, no. 58050/08, 21.)

Az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján lehet megítélni: *„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”* A gyülekezési jog korlátaira irányadó alkotmányossági követelményeket legtömörebben legutóbb a 3/2013. (II. 14.) AB határozat fogalmazta meg: *„az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek. A korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Ráadásul a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal, és nem szabad érintenie a gyülekezési szabadság lényeges tartalmát.*

[Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. A korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az Alaptörvény által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása.” Hasonló szigorú, a demokratikus társadalmakban az alapjogok korlátozását megillető vizsgálatot ír elő az Emberi Jogok Európai Bírósága is: *„az ügy egészének fényében kell megvizsgálnia a sérelmezett beavatkozást, és – annak megállapítása után, hogy a beavatkozás 'törvényes célt' szolgált – eldönteni, hogy arányban állt-e az elérni kívánt törvényes céllal, és hogy a nemzeti hatóságok által a beavatkozás igazolására felhozott indokok relevánsak és elégségesek voltak-e.”* (Patyi kontra Magyarország, no. 35127/08, 39.)

A Bíróság nem tett eleget ezeknek a követelményeknek, amikor elutasította a rendezvényt megtiltó határozat ellen benyújtott felülvizsgálati indítványomat:

- jogszerűnek ítélte azt, hogy a Rendőrség egyetlen körülmény, és éppen a rendezvény címzettjének, a Kúriának az állásfoglalása alapján hozta meg a vonatkozó tiltó határozatát;

- a másik két helyszín vonatkozásában pedig a tiltás szükséges és elégséges indokának fogadott el olyan indokokat, amelyek nem lehetnek alapjai a rendezvény előzetes tiltásának.

1.2.2. Alapvető alkotmányjogi kérdésnek minősül megítélésem szerint annak kimondása, hogy a rendezvényt érintett állami szervnek – a tüntetés címzettjének – a véleménye arról, hogy a rendezvény valamely tiltási ok körébe tartozik-e, önmagában nem alapozhat meg tiltó határozatot: az állami szerv széles körben tűrni köteles az állampolgárok őt érintő békés véleménynyilvánítását, illetve az előzetes tiltási ok fennállását az ügy minden körülményének gondos mérlegelése alapján lehet csak megállapítani.

1.3. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Bíróság a végzését 2014. december 16-án hozta meg, amit faxon aznap kaptam kézhez, így alkotmányjogi panaszom nem elkésett. Nyilatkozom továbbá arról is, hogy az Abtv. 31. § (2) bekezdésben foglalt kizáró ok nem áll fenn.

2. Az első résztiltás érdemi alaptörvény-ellenessége

2.1. A közterületen tartandó rendezvények előzetes tiltási okaiként, tehát a gyülekezési jog gyakorlásába való egyik legsúlyosabb beavatkozásra a Gytv. csak nagyon kevés és szigorú feltételt határoz meg. Ezek egyike az, ha a rendezvény megtartása a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné [Gytv. 8. § (1) bekezdés]. A bíróság zavartalan működésének *súlyos veszélyeztetése* az a szint, ahol a törvény kijelöli az alapjog (gyülekezési szabadság) és a vele versengő alkotmányos érték (az igazságszolgáltatás zavartalan működése) egyensúlyát. A bejelentéssel kapcsolatos feladat tehát jelen esetben annak eldöntésére korlátozódik, hogy azok a zavaró hatások, amelyek egy békés rendezvény résztvevőinek véleménynyilvánításával együtt járhatnak, elérik-e a működés súlyos veszélyeztetésének a szintjét. A tiltási okot értelemszerűen nem lehet olyan szélesen értelmezni, hogy az a bíróságok működésének *teljes* zavartalanságát védje, tekintettel arra, hogy az érdekeltek – a véleménynyilvánítás címzettjei – szemszögéből nézve bármely rendezvény lehet zavaró. A jogalkotó nem véletlenül használja a „*súlyosan*” kifejezést: az alapjog-korlátozás mércéjét rögzíti ezzel. Ha megtiltható egy olyan rendezvény, amely nem zavarja jobban a Kúria működést, mint az utcazaj vagy egy felhőszakadás zaja, akkor az teljesen kiüresítené a gyülekezési jogot. Másfelől, a súlyos veszélyeztetés biztosan megvalósul abban az esetben, ha egy rendezvény megtartása egy tárgyalás megtartását (pl. a tárgyalás vezetését, a tanúk meghallgatását, az ügyvédek felszólalását) ellehetetlenítené, azaz ha nem volna semmilyen lehetőség arra, hogy a tárgyalást a bíróság a gyülekezési jog gyakorlásának ellehetetlenítése nélkül lefolytassa. A tisztázandó kérdés ennek megfelelően úgy fogalmazható meg, hogy van-e fizikai lehetőség arra, hogy a tárgyalások lebonyolítása a bíróság épületében, illetve a rendezvény megtartása az épületen kívül megvalósuljon anélkül, hogy ezzel a gyülekezési szabadság alapjogának és az igazságszolgáltatás alkotmányos értékének lényeges tartalma korlátozódjon. Ha erre a kérdésre adható pozitív válasz, akkor a bejelentett rendezvény nem tekinthető olyanoknak, mint ami a bíróságok működését súlyosan veszélyeztetné, ergo nem tiltható meg, illetve a tiltás nem hagyható helyben.

Erre a kérdésre azonban sem a Kúria elnökhelyettesének – számomra csak a Rendőrség határozatából és a Bíróság végzéséből tartalmilag megismerhető – állásfoglalása, sem a tiltó határozat, sem a helybenhagyó végzés nem ad választ. A Bíróság jogszerűnek ítélte, hogy a Rendőrség kizárólag a Kúria elnökhelyettesének azon álláspontjával indokolta a tiltást, miszerint a rendezvény megtiltása szükséges, mert ellentétes az Alaptörvény 26. cikkével (7-8. o.). Az állítások láncolata csak jogértelmezést tartalmaz: i) a Kúria elnökhelyettesének jogértelmezése szerint „*a rendezvény megtartása veszélyeztetheti az ítélkezés függetlenségét, tekintet nélkül a rendezvény békés vagy békétlen jellegére*” (8. o.); ii) a Rendőrség „*miután – a Kúria és a szervezők álláspontját is beszerezve – az adott, a Kúria épületét érintő napirendi pont kapcsán a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltó okot azonosított (a rendezvény megtartása a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné), a rendezvény megtartását e körben megtiltotta*” (7. o. – kiemelés tőlem); iii) a Bíróság pedig a Rendőrségnek „*az erre [a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatára] alapított határozati döntését [...] jogszerűnek ítélte*” (8. o.). Mind a Rendőrség, mind a Bíróság elfogadta a Kúria elnökhelyettesének jogértelmezését, holott a közterületen tartandó rendezvények bejelentésével kapcsolatban a Rendőrségnek kizárólagos hatásköre, azaz önálló döntési felelőssége van, a Bíróság pedig végső fóruma a jogviták eldöntésének. Továbbá az állítás csak a veszélyeztetés lehetőségét tételezi – és ennyiben nem is megy tovább a Gytv. puszta szövegénél –, ám e lehetőség bekövetkezésének semmiféle valószínűségét nem tartalmazza. Ehhez képest egyik szerv sem támasztotta alá ténybeli indokokkal azt

az állítást, hogy a rendezvény megtartása nem csupán zavarhatná a Kúrián folyó munkát, hanem az igazságszolgáltatás működésének súlyos zavarásával járna. Pedig ez egyfelől alkotmányos kötelességük lett volna, másfelől pedig csak ebben az esetben kerülhetett volna sor a tiltók megállapítására (és nemcsak a jogszabály-szöveg megismétlésére). (Például ilyen lehetne az az eset, ha olyan kiemelkedő súlyú tárgyalási cselekményekre kerülne sor aznap a Kúrián, ami megidézett vagy eljárás alá volt személyek jelenlétét, esetleg fokozott rendőri biztosítást igényelne, és aminek a lebonyolítása elkerülhetlenné teszi még a főbejárat előtti járdaszakasz szabadon hagyását is).

Az eddig elmondottaknak még nagyobb jelentőséget kölcsönöz az a körülmény, hogy az eredeti bejelentéshez képest az egyeztetés során jelentős mértékben korlátoztam a tervezett rendezvény szóban forgó napirendi pontja megtartásának idejét és módját. Ennek ellenére a Kúria elnökhelyettese változatlan formában, és továbbra is ténybeli megokolás nélkül tartotta fenn álláspontját, és a bíróság sem látta szükségesnek, hogy ezzel a körülménnyel érdemben foglalkozzon.

2.2. A Bíróság a végzése 8. oldalán megjegyzi, hogy „*a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatával ellentétes, azt cáfoló bizonyítékokat nem csatolt*”. Csakhogy ténybeli bizonyítékokat éppen azért nem csatolhattam, mert a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozata és az azt magáévá tevő tiltó határozat jogszabályok (Alaptörvény, Gytv., a bírósági törvény, illetve nemzetközi egyezmények) szövegének értelmezését adta, és nem ténybeli körülményekkel indokol állítást tartalmazott. Ennek megfelelően a saját ellenvéleményemet, eltérő jogértelmezésemet érvekkel támasztottam alá a felülvizsgálati kérelemben, megfelelő terjedelemben, ám azokra a Bíróság érdemben nem reflektált. Megjegyzem továbbá, hogy a tényeket illető bizonyítási teher a Bíróság implicit álláspontjával szemben nem is engem terhel, hanem a Rendőrséget. A szabadságjog gyakorolhatósága ugyanis nem igényel további igazolást, a korlátozását kell megfelelően alátámasztani. Ennek a normának az eljárási leképeződése az, hogy egy ilyen eljárás során a rendőrséget terheli a bizonyítás kötelezettsége. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény pedig a hivatalból való eljárás elvén alapul, a 3. § (2) bekezdés b) pontja és az 50. § (1) bekezdése kifejezetten a hatóságra rója a tényállás tisztázásának kötelezettségét.

A Rendőrség egyetlen – nem ténybeli – bizonyítékkal szolgált a tiltás alátámasztására, és ezt a Bíróság jogszerűnek találta: a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalását. A Bíróság tehát helyben hagyta azt, hogy kizárólag a rendezvény címzettjének (jelen esetben a Kúria) megítélésére hagyatkozva korlátozható az alapjog gyakorlását. Ez azonban ismét alkotmányellenes értelmezése az alapjog-korlátozásnak. Parttalanná tenné ugyanis a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozhatóságát, ha a Rendőrség kizárólag attól tehetné függővé egy bejelentett rendezvény tudomásulvételét vagy a rendezvény megtartásának megtiltását, hogy a rendezvény címzettje mit szól hozzá. A gyülekezési jog lényege a véleménynyilvánítás, méghozzá általában a címzetre vonatkozó kritikus vélemény, bírálat kinyilvánítása. Az ilyen vélemények a dolog természetéből adódóan ritkán találkoznak a címzett egyetértésével, azokat gyakran alaptalannak, igaztalannak, sértőnek tartja. A Bíróság jóváhagyta, hogy a Gytv-ben foglalt tiltási ok alkalmazása csak a bíróság állásfoglalásától függjön: ennek következtében a bíróságok a jövőben az őket érintő negatív véleményekkel kapcsolatos szubjektív ítéletüket elleplezhetnék, a gyülekezési jog korlátozása pedig e szubjektív ítéletnek lenne kiszolgáltatva.

2.3. Egyébként, anélkül, hogy a „*súlyos veszélyeztetés*” fennállásának vagy fenn nem állásának tényét el kellene döntenie a tisztelt Alkotmánybíróságnak, a Kúria elnökhelyettesének mind a Rendőrség,

mind a Bíróság által egyaránt elfogadott álláspontja alkotmányellenes, az alábbiak szerint. Ez az álláspont azt tartalmazza, hogy „*a meghirdetett rendezvény – szándékát akár nyomásgyakorlásnak, akár figyelemfelhívásnak is nevezzük – alkotmányellenes, mert sérti az Alaptörvény 26. § (1) bekezdésében foglaltakat*” (7. o.). Itt rögzítenem kell, hogy a bejelentésben a rendezvény céljaként valóban a nyomásgyakorlás lett megjelölve, ugyanakkor a Rendőrséggel folytatott egyeztetés során ezt a célt feladtam, és egyedüli célként a figyelemfelhívást jelöltem meg (lásd a jegyzőkönyv 7. oldalát). Ezt figyelembe véve az iménti állítás azt jelenti, hogy minden olyan tüntetés, ami bíróságokkal kapcsolatos véleménynyilvánításról szól *ab ovo* alkotmányellenes! A gyülekezési jog gyakorlása a véleménynyilvánítási szabadság egy sajátos formája, kommunikációs alapjog, ami éppen arra szolgál, hogy a szóban forgó véleményt a maga sajátosságai révén hozza az érdekeltek tudomására – vagy másként, hogy felhívja rá az érdekeltek figyelmét. Ha az lenne az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének a helyes értelmezése, amit a Bíróság végzése tartalmaz, akkor nem lenne értelme a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltóoknak, ami nem a bíróságokat érintő bármilyen, hanem csak a bíróságok működését súlyosan veszélyeztető figyelemfelhívás vagy véleménynyilvánítás tiltására ad felhatalmazást. Vajon milyen rövid, milyen nesztelen és milyen távoli rendezvényt kellene bejelentenem ahhoz, hogy a Kúria elnökhelyettese, és nyomában a Rendőrség és a Bíróság, azt már ne értékelje úgy, mint ami veszélyeztetheti a bírói függetlenséget?

A véleménynyilvánítás szabadságát átfogóan értelmező 7/2014. (III. 7.) AB határozat egyértelműen fogalmaz: „*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*” [39]; „*A közügyekkel összefüggő vélemény kinyilvánításának szabadsága a szólás- és sajtószabadság legbensőbb védelmi köréhez tartozik*” [45]; „*a demokratikus jogállam intézményeinek [...] szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája a társadalom tagjainak, az állampolgároknak, valamint a sajtónak olyan alapvető joga, amely a demokrácia lényegi eleme*” [50]. A bíróságok a demokratikus jogállam alapvető intézményei, így tevékenységük, az igazságszolgáltatás működése vitán felül közügy, amit az állampolgárok magukban vagy közösen, privát módon vagy nyilvánosan szabadon vitathatnak. Mindaddig tehát, amíg azt nem veszélyeztetik súlyosan, egy demokratikus társadalomban nincs nyomós indok annak korlátozására. Ilyen ténybeli indokot a Bíróság nem jelölt meg, annak hiányában pedig az alapjog-korlátozást szükségtelennek kell tekintenünk.

2.4. Az első résztiltás kapcsán a Bíróság nem vette figyelembe azt a körülményt sem, hogy a mostani bejelentéssel érintett közterületen, hasonló időben, módon és létszámmal korábban már többször tartottak rendezvényt. Ezek bejelentését a Rendőrség tudomásul vette, és egyik korábbi rendezvény megtartása során sem történt olyan esemény, ami ténylegesen is előidézte volna a bíróságok működésének súlyos zavarát, és ami ennél fogva befolyással lehetett volna a jelen bejelentés jogi értékelésére. A Rendőrség jelen tiltó határozata azonban nem mond semmit arról, hogy a ténybeli körülményeknek miféle változása idézte elő a mostani bejelentésnek a korábbiakétól eltérő jogi megítélését. Az ezt kifogásoló, a jogegyenlőség sérelmét állító felülvizsgálati kérelmemet a Bíróság azzal az indokolással nélkül utasította el, hogy „*a hatóságnak és a bíróságnak is mindig a konkrét ügy egyedi körülményeit kell vizsgálnia*” (8. o.). Csakhogy ha a tárgybeli rendezvényhez minden lényeges paraméterében hasonló esetek már történtek korábban, akkor azok jogi megítélése nem hagyható figyelmen kívül: a hasonlóságot, illetve a különbséget ki kell mutatni, különben az ügyek tisztességes

módon való intézésének joga kiüresedne. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében garantált fair eljárás legalapvetőbb jelentése az, hogy a hasonló eseteket hasonlóan kell, és csak a különbözőeket szabad különbözőképpen megítélni. Ha a Bíróság figyelembe vette volna a hasonló esetek hasonló megítélésének követelményét, akkor arra kellett volna jutnia, hogy a jelen bejelentés szerinti rendezvényben sem lehetséges egyetlen olyan körülmény sem, ami megalapozott okot adhatott volna az előzetes tiltásra. Ugyanakkor, amennyiben arra jutott, hogy a jelen bejelentés szerinti rendezvény megtartása jogsértő – a Kúria működésének súlyos megzavarásával járt volna –, akkor abból az következik, hogy a korábban a Kúria előtt megtartott rendezvények is jogsértőek voltak, akárcsak a Rendőrségnek az akkori bejelentéseket illető tudomásul vétele. A korábbi hasonló esetek figyelmen kívül hagyása a Bíróság részéről véleményem szerint e nonszensz következtetés elkerülésére szolgált – e véleményemet támasztja alá az a tény, hogy a második résztiltás esetében viszont – döntését alátámasztandó – a Bíróság figyelembe vette a korábbi hasonló rendezvények körülményeit (lásd alább a 3.1. pontot).

3. A második résztiltás érdemi alaptörvény-ellenessége

3.1. A XII. kerület Laura út 26. és Cinege út 5. szám elé bejelentett rendezvények megtiltásának a Bíróság által jóváhagyott alapja a Gytv. 2. § (3) bekezdése, mások jogainak és szabadságának sérelme (11. o.). Mások jogai és szabadsága körében a Bíróság szerint jelen esetben az emberi méltóság, a családi- és magánélethez való jog, a szabad helyváltoztatáshoz való jog és a gyermekek jogai jönnek szóba. A Bíróság szerint e jogokat a bejelentés szerinti, eleve rövid időre bejelentett, de az egyeztetés eredményeképpen még rövidebbre vett békés rendezvények megtartása is sértené. Pontosabban feltételezi, hogy sértené, hiszen előzetes tiltásról lévén szó, a Bíróság csak a jogsérelem valószínűségét mérlegelhetette, és jutott arra a következtetésre, hogy e potenciális jogsérelem elkerülésére nem aránytalan a bejelentés szerinti rendezvény megtartásának megtiltása. Ám a Bíróság két olyan megfontolást is fontolóra vett, amelyek egyike sem indokolhatta volna a tiltás helybenhagyását.

Az egyik ilyen érv a korábbi rendezvények körülményeire való hivatkozás (10. o.). Ezzel több probléma is van. Az első az, hogy a mostani bejelentés egy rövid idejű, és az egyeztetés során még rövidebbre vett, a helyben lakók érdekeire még inkább figyelemmel levő rendezvényről szólt – szemben azokkal, amelyekre a Bíróság hivatkozik (és amelyek körülményeit helyenként még a jelen bejelentésnek is tulajdonítja). Összhangban a 2.4. pontban kifejtettekkel, nem abból adódik a mérlegelés jogellenessége, hogy korábbi eseteket is megvizsgál a Bíróság, hanem abból, hogy a jelenlegihez *nem hasonló* esetekre vonatkozó megfontolásokat érvényesít a jelenlegi esetben. Míg a hivatkozott rendezvények valóban többnaposak voltak, ennek megfelelően több felszerelést igényeltek, több közterületet és hosszabb ideig foglaltak, addig a jelenlegi rendezvény időtartama csak percekben lett volna mérhető (lásd a jegyzőkönyv 8-9. oldalát)! A Bíróság állításával szemben sem „ismétlődő”, sem „folyamatos”, sem „életvitelszerű” tartózkodásról nincs szó, amivel – és a „kísérő jelenségekkel” – a környéken lakóknak „napi gyakorisággal” lettek volna kénytelenek szembesülni. Ez az indok tehát nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyja a bejelentés tényeit.

Más okból, de szintén hibás, alkotmányellenes a Bíróságnak a „foglaló ejtett közönségre” való hivatkozása. A hivatkozott alkotmánybírói és rendesbírói határozatok a Bíróságnál szigorúbban határozzák meg a foglaló ejtett közönség esetét. Nem csupán annyit kívánnak meg a közönség foglaló

ejtéséhez, hogy valakik kénytelenek legyenek végighallgatni egy nem kívánt véleménynyilvánítást, hanem azt is, hogy a véleménynyilvánítás ellenük irányuljon – a „*foglyul ejtett közönség*” esete ugyanis csak azokkal szemben állhat fenn, akik címzettjei a közlésnek. Sőt, egy további feltételnek is fenn kell állnia: a közlésnek sértőnek, megalázónak, lealacsonyítónak kell lennie (95/2008. (VII. 3.) AB határozat, Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.738/2009/7.). Ebből adódóan a jelen esetben a környéken lakók tekintetében nem lehet a közönség foglyul ejtéséről beszélni: egyrészt nem ők a véleménynyilvánítás címzettjei, másrészt az üzenet maga sem konkrét személyek vagy személyek csoportja ellen irányul, így sértő, megalázó, lealacsonyító sem lehet. Önmagában az a tény, hogy egy kívülről személy a szem- és fültanúja a rendezvényen elhangzó véleményeknek, nem teszi jogsértővé a rendezvényt – ellenkező esetben nem lenne lehetőség semmilyen nyilvános rendezvényt tartani egyáltalán (végső soron nemcsak a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeket, hanem szabadidős vagy sportrendezvényeket sem). Egy demokratikus, plurális értékvilágot megjelenítő társadalomban senkinek sincs olyan joga, hogy az őt nem érintő, ám neki nem tetsző véleményektől és annak kifejezésétől elzárkózhasson. A „*mások jogainak sérelme*” a Gytv.-ben nem az ellentétes véleménnyel való szembesülés kellemetlenségétől, hanem a megfélemlítő beszéd végighallgatására való kényszerítéstől véd. Az ellenkező értelmezés gyakorlatilag vétőjogot biztosítana egy tüntetés megválasztása kapcsán minden ott tartózkodó állampolgár számára. Továbbá az egyeztetés során rövid, csak percekben mérhető időtartamra bejelentett rendezvény esetében a gyülekezési joggal összemérve súlytalan az az érv, hogy az elhangzó véleményekkel való találkozás olyan mértékű zavaró tényező lenne, ami már a jogsértés szintjét is eléri. A foglyul ejtett közönségnek az az értelmezése, amire a Bíróság a tiltó határozatot helybenhagyó végzését részben alapozza, messze elmarad attól a szigorúságtól, amit az alapjogokat korlátozásának megítélése során a bíróságoknak le kell folytatniuk.

3.2. Mások jogai és szabadságának sérelme körében fogadta el relevánsnak a Bíróság azt a körülményt, hogy a rendezvény helyszíne közelében iskola található, így a rendezvény megtartása „*alkalmas lehet arra, hogy a gyerekekben félelmet, szorongást keltsen*” (11. o.). A Bíróság érvei azonban nem alkalmasak arra, hogy ez az állítás tiltó határozat alapja legyen. Először, valóban nem soroltam fel tételesen, hogy a Rendőrségnek milyen eszközök állnak a rendelkezésére ahhoz, hogy megóvja a gyermekeket a rendezvénnyel való konfrontálódástól, tekintettel arra, hogy ez nem az én feladatom. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) és a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet alapján a Rendőrségnek ezt hivatalból tudnia kell, és nem a rendezvény szervezőjének kell erről felvilágosítást adnia. Alkotmányellenes ezt a feladatot a gyülekezési jog alanyára terhelni azzal szemben, akinek alkotmányos kötelessége az alapjogok védelme és biztosításuk elősegítése. Másodszor, a Rendőrség tiltó határozatában tett állításával szemben tettem egy normatív kijelentést – „*a tüntetésekkel való találkozás, részvétel a gyermekek egészséges erkölcsi fejlődésének része*” (11. o.) –, amit a felülvizsgálati kérelemben érvekkel támasztottam alá (pl. „*amennyiben abból indulunk ki, hogy a békés gyülekezés joga és annak gyakorlása elengedhetetlen egy egészségesen működő demokratikus jogállam szempontjából – márpedig ez az értelmezés áll összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyülekezési jogot értelmező döntéseivel –, akkor a Kérelmezett feltevésével éppen ellentétes következtetés adódik: a tüntetésekkel való találkozás és az azokon való részvétel éppenséggel része a gyermekek egészséges erkölcsi fejlődésének*”). Ezzel szemben azonban a Bíróság nem érveket sorakoztat fel, hanem „*nyilvánvalóan*” érvénytelennek tekinti az enyéimet. Így azonban nem lehet érvényteleníteni érveket. Harmadszor, rajtam kérte számon annak bizonyítását, hogy „*a demonstráció időpontjára az adott iskolában a tanítás már véget érne*”. Ennek bizonyítása

azonban véleményem szerint megint csak nem engem terhel. A szóban forgó rendezvény időpontja a bejelentésből és az egyeztetésről készült jegyzőkönyvből ismerhetők, a tanítási nap vége pedig a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 27. § (2) bekezdéséből megismerhetők, s mint ilyen, nem esik bizonyítási kötelezettség alá. Annak a körülménynek a bizonyítása pedig, hogy a konkrét iskolából a konkrét napon mikor távoznak a gyermekek, a Rendőrséget terheli, ám a tiltó határozat indoklása alapján – lásd a feltételes mód használatát az 5. oldalon – erre vonatkozó ténybeli információkkal nem rendelkezett.

3.3. A tiltás helyben hagyásának következő, alig reflektált indoka a Terrorelhárítási Központ által elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedés hatálya. Ezzel kapcsolatban a következőket kell megjegyezni. A rendezvény helyét érintő személy- és létesítménybiztosítási intézkedés csak akkor lehet alapja egy rendezvény megtiltásának vagy feloszlásának, ha a gyülekezési jogi jogviszonyokban egyedül illetékes rendőrség az intézkedés szükségességét (mások jogainak és szabadságának védelmét) és arányosságát (a sérelem enyhébb korlátozással nem hárítható el) egy szigorú alapjogi vizsgálat eredményeként megállapítja.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzésében már két fontos elvet is rögzített: i) kiüresítené a gyülekezési jogot, ha egy hatóság (pl. a TEK) diszkrecionális és jogorvoslattal hatékonyan nem támadható döntésével kizárhatna közterületről gyülekezést, azután pedig egy másik hatóság (a BRFK) erre való hivatkozással megállapíthatná, hogy az adott helyszínen fogalmilag kizárt a gyülekezés; ii) „nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban a politikai véleménynyilvánításra irányuló békés gyülekezést pusztán azon okból korlátozni, hogy azt védett személy jelenlétében kívánják megvalósítani”. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.209/2013/2. számú végzésével megerősítette azt, hogy bár a területlezárás következtében az adott terület használata korlátozottá válik, ez nem jelenti azt, hogy a terület a lezárás idejére senki számára sem hozzáférhető. A Rtv-ből nem vezethető le olyan értelmezés, amely szerint a rendezvénytartás helyszínéül bejelentett terület közterületi minőségét a területlezárás bármilyen módon érintené. Amennyiben pedig a lezárással érintett terület nem veszíti el a gyülekezési törvény szerinti közterület-jellegét, hanem csak a használata korlátozódik, úgy a rendőrségnek érdemben vizsgálnia kell, hogy a bejelentett rendezvény az intézkedéssel korlátozott közterületen megtartható-e vagy sem.

A személy- és létesítménybiztosítási intézkedés, vagy konkrétan a területlezárás elrendelése tehát nem mentesíti a Rendőrséget azon kötelezettsége alól, hogy a rendezvényekkel kapcsolatban önálló és okszerűen megindokolt döntést hozzon. A TEK által elrendelt területlezárás továbbá nem mentesíti a Rendőrséget azon kötelezettsége alól sem, hogy a döntése alapjául szolgáló mérlegelés során érvényesítse az alapjog-korlátozás szigorú alkotmányossági tesztjét. Mivel a rendőrségnek gyülekezési jogi ügyekben kizárólagos döntési felelőssége van, ezért érdemi mérlegelést kell lefolytatnia a bejelentésekkel kapcsolatban. A Rendőrség azonban nem végzett átfogó vizsgálatot annak kiderítésére, hogy az egyébként legitim cél, a védett személy biztonsága érdekében meghozott személy- és létesítménybiztosítási intézkedés végrehajtása körében rendelkezésre álltak-e olyan alternatív eszközök, amelyek a gyülekezési jogot kevésbé korlátozták volna: a területlezárás ugyanis nem azt jelenti, hogy a rendőrség, mérlegelés alapján, ne engedhetne be valakit az adott területre. A *„területlezárás [az Rtv. 46. § (1) bekezdés d) pontja alapján elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedés] nem vonja automatikusan maga után azt, hogy ne lehetne gyülekezni a lezárt területen”*

(Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzés). A területlezáras tehát csak annyit foglal magában, hogy a hatóságnak felhatalmazása van arra, hogy fokozott ellenőrzést végezzen. Az Rtv. alapján a Rendőrségnek számos eszköz áll a rendelkezésére ahhoz, hogy a védett személy biztonságát a gyülekezési jog arányos korlátozásával garantálja (pl. a hatóságok a ruházatot és a táskákat átvizsgálhatják, a jogszerűen birtokolt eszközök és tárgyak bevitelét is megtilthatják). Egy tüntetés teljes ellehetetlenítése tehát csak a legvégső eszköz lehet, aminek az alkalmazása a lehető legszigorúbb igazolást kívánja meg. A fentiek szerint a Rendőrség ilyen indoklással nem szolgált, illetve nem vette fontolóra a kevésbé korlátozó eszközök alkalmazásának lehetőségét. A Bíróság pedig szintén indoklás nélkül fogadta el releváns tiltási oknak a személy- és létesítménybiztosítási intézkedést, anélkül, hogy a fenti teszt alkalmazását számon kérte volna a Rendőrségen és hiányát a javamra értékelte volna, vagy hogy az arányossági mérlegelést maga lefolytatta volna.

3.4. Végül ki kell térni a legfontosabb elvi kérdésre. A Bíróság eddig sorra vett indokai hallgatólagosan azon a feltevésen alapulnak, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése, miszerint a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, alkalmazható előzetes tiltási okként. Ezen az alapon van értelme azoknak a megfontolásoknak (8-9. o.), melyek szerint a gyülekezési jogot már a bejelentés alapján is össze lehet mérni más alapjogokkal, ha a körülményektől függően felmerül azok sérelmének a veszélye, és ez a mérlegelés, szintén a körülményektől függően el is vezethet a tiltó határozat meghozatalához. (Egyébként irreleváns például annak vizsgálata, hogy a bejelentés helyszíne mennyire „szimbolikus” – a Gytv. közterület-fogalma ugyanis nem tesz különbséget, és a 3/2013. (II. 14.) AB határozatból sem az következik, hogy ezt önálló vizsgálat tárgya, adott esetben tiltó határozat alapja lehetne.) A Bíróság tehát mások jogai és szabadsága sérelmének veszélyére (Gytv. 2. § (3) bekezdés) hivatkozva hagyta helyben a Rendőrség hasonló indokra alapított tiltó határozatát. Ezt azonban olyan indokok alapján tette, amelyek még csak nem is valószínűsítik mások jogainak sérelmét, mert vagy irrelevánsak, vagy érvénytelenek: i) bár a tényállás tisztázását természetesen a felülvizsgálati eljárásban már nem lehet elvégezni, a Bíróság nem kérte számon a Rendőrségen és nem értékelte a javamra a ténybeli indokok hiányát; ii) rajtam kérte számon annak alátámasztását, hogy egy békés rendezvény nem ártalmas a gyermekek egészséges erkölcsi fejlődésére nézve (lásd a 3.2. pontot); iii) olyan tényekre alapította a tiltó határozat helybenhagyását, amelyek korábbi, a jelenlegitől éppen a releváns tények tekintetében különböző rendezvények ismeretéből származnak (lásd a 3.1. pontot). Ha csak ezeket az indokokat nézzük, akkor is arra jutunk, hogy a tiltás helybenhagyása alkotmányellenesen aránytalanul korlátozta a gyülekezési jogomat.

A Gytv. azonban kimerítően sorolja fel a rendezvények tiltásának [8. § (1) bekezdés] és felosztatásának [14. § (1) bekezdés] törvényes okait is. A normaszöveg nyelvtani és logikai értelmezése sem ad alapot arra, hogy a két különböző aktus alapjául szolgáló okokat a jogalkalmazó felcserélje, és osztatási okra hivatkozva tiltó határozatot hozzon. Ám egy elvi megfontolás is támogatja ennek a kiterjesztő értelmezésnek a tilalmát: a bejelentés alapján, mielőtt a demonstráció ténylegesen elkezdődne, a jogalkalmazó hatóság nincs abban a helyzetben, nincs elegendő információ birtokában, hogy prejudikáció nélkül megállapítsa a jogsérelem bekövetkezésének a valószínűségét. Bármilyen egyértelműen kiolvasható is akár a bejelentésből, akár egyéb körülményekből, hogy a rendezvény a megtartása esetén mások jogai és szabadsága sérelmének veszélyével járna (vagy hogy a résztvevők fegyveresen vagy felfegyverkezve jelennek meg, vagy hogy a rendezvény bűncselekményt valósítana meg), amíg a rendezvény el nem kezdődik, addig ez csak előrejelzés, aminek a bekövetkezése

előreláthatatlanul sokféle okból hiúsulhat meg (pl. nem jelennek meg a résztvevők, minimális létszámú résztvevő jelenik meg, senkinél nincs fegyver, vagy csak néhány résztvevő megy el felfegyverkezve, olyan békés résztvevők jelennek meg, hogy a rendezvény nem valósít meg bűncselekményt, stb.). Egy analógiát felhasználva úgy is meg lehet fogalmazni ezt a követelményt, hogy ahogy a közösség elleni uszítás (Btk. 332. §) megállapítása is minimálisan előfeltételezi azt, hogy egy megnyilvánulás ténylegesen elhangozzon, úgy egy tüntetésnek is minimálisan el kell kezdődnie ahhoz, hogy a jogalkalmazó hatóság meg tudja állapítani teljes bizonyossággal azt, hogy fennáll-e mások jogai és szabadsága sérelmének veszélye. Ez nem azt jelenti, hogy meg kell várni, hogy ténylegesen bekövetkezzen a jogsérelem – csak azt kell megvárni, hogy a rendezvény realizálódjon. Mindaddig, amíg a hatóságnak csak egy bejelentés, azaz egy jövőbeli tüntetés *terve* áll a rendelkezésére, nincs elegendő információ birtokában ahhoz, hogy indokoltan megtiltsa a rendezvény megtartását. (A közlekedés más útvonalon való nem-biztosíthatósága mint előzetes tiltási ok éppen abban különbözik, hogy az időpont és helyszín az előzetes bejelentéshez képest nem változhat meg, az független a rendezvény tényleges realizálódásától – hányan jelennek meg, megjelennek-e egyáltalán, stb. A helyszín és időpont változtatása pedig továbbra is bejelentési kötelezettség alá esik, lásd a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 189. §-át.) Összefoglalva: mások jogai és szabadsága sérelmének absztrakt veszélyére hivatkozva megtiltani egy rendezvényt, illetve helybenhagyni a tiltást, alkotmányosan indokolatlan, azaz egy demokratikus társadalomban szükségtelen korlátozása a gyülekezési jognak. A jelen ügyben mind a Rendőrség, mind a Bíróság ezt tette, kérem ezért a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy mind a tiltó határozatot, mind az azt helybenhagyó végzést semmisítse meg!

Budapest, 2015. január 16.

Tisztelettel,

Képv.: dr. Hüttl Tivadar ügyvéd

Mellékletek

- a 2014. december 8-án tett bejelentés
- a 2014. december 9-én tartott egyeztetésről felvett, 01000/160-1029-3/2014. ált. számon iktatott jegyzőkönyv
- Budapest Rendőrfőkapitányának 01000/54162-4/2014.ált. számú közigazgatási határozata
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése
- ügyvédi meghatalmazás

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
útján

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Vincze Krisztián panaszos (...)

Képv.: dr. Hüttl Tivadar ügyvéd

alkotmányjogi panasz indítványa

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése ellen