

A békés gyülekezéshez való jog az Alkotmánybíróság döntéseiben¹

Az alkotmánybíráskodás alapvető funkciója az alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása. Az alkotmánybíróságok azonban Hans Kelsen szerint sem egyedüli védői² az alkotmányoknak, különlegességüket a védelemben az adja, hogy általában övéké a végső szó. A gyülekezésekkel kapcsolatosan így kiemelt jelentősége van az alapjog gyakorlásával közvetlenül kapcsolatba kerülő rendőrségnek, valamint a rendőrségi tiltó határozatok felülvizsgáló bíróságoknak is.

Hazánkban a jogforrási hierarchia csúcsán található Alaptörvény az Alkotmány 62. §-ához hasonlóan deklarálja: „*VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.*” Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság meg is állapította a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezéseinek egyezőségét, aminek következtében megerősítette az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatokat. {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [38]}

Az alapjog szabályozásának részleteiről az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése követelményeinek megfelelően törvényi szinten lehet rendelkezni.

¹ A tanulmány a 2016. november 11-én, a Tömegkezelés és alapjogvédelem című konferencián megtartott előadások írásos változata.

Kézirat lezárva: 2017. február 1.

² Robert Chr. van Ooyen: Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen Demokratie un die Kontroverse um der Hüter der Verfassung in Hans Kelsen: Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlung zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen parlamentarischen Demokratie, herausgegeben und mit einer Einführung und Auswahlbibliographie versehen von Robert Chr. van Ooyen Mohr Siebeck Tübingen 2008 I-XXIII, 1- 113. I. „Bei Kelsen jedoch ist das Verfassungsgericht nur ein „Hüter“ der Verfassung, der sich die Macht und auch diese Funktion mit anderen politischen Mächten (und Hütern) teilt.” XV.

Az alapjog korlátozásának meg kell felelnie a szükségességi-arányossági kritériumoknak, és nem érintheti az alapvető jog lényegét.³ Az Alaptörvény egyetlen újítása, hogy a szabályozással kapcsolatosan megszüntette a kétharmados követelményt.

Az Alkotmánybírósági esetjog továbbfejlődése

Az Alaptörvény hatályba lépése óta relatíve sok gyülekezési jogi tárgyú döntést hozott az Alkotmánybíróság (AB) {3/2013. (II. 14.) AB határozat, 3099/2015. (V. 26.) AB végzés, 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat}, amelyekben az AB megerősítette és továbbfejlesztette a gyülekezési jognak az Alkotmány hatálya idején kialakult alkotmánybírósági gyakorlatát. A döntések indokolása az Alaptörvényi dogmatika fejlesztése körében hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) eseti döntéseire is, felhasználva a *Verfassungsgerichtsverbund*⁴ adta lehetőségeket. E mellett hivatkozott az AB a német Szövetségi Alkotmánybíróság, valamint az amerikai Supreme Court döntéseire is.

Ezek közül az EJEB döntéseinek jelentősége kiemelkedő, hiszen ahogy a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban a testület is utalt rá: „*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.*” {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [57]}

³ A mércéről lásd: Gárdos-Orosz Fruzsina: 8. § Alapjogok korlátozása. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 387-432. o. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*. HVGORAC, Budapest, 2016. 39-235. o.

⁴ Bogdandy, Armin von – Schill, Stephan: *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs*. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2010. 702-733. p, idézi *Vofßkuhle*-t: „So setzt sich in der Verfassungsrechtswissenschaft zunehmend die Vorstellung von einem Verbund zwischen unionalem und mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht durch, in dessen Rahmen EuGH und nationale Verfassungsgerichte Teile eines Verfassungsgerichtsverbunds bilden.”

A továbbfejlesztett alkotmánybíróági gyakorlat bírósági döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz eljárás keretében jött létre.⁵ Ez az eljárás jelenleg az AB jellegadó hatásköre, az új ügyek mintegy fele ebben az eljárásban kerül a testület elé.⁶ Ennek megfelelően több tiltó határozat, valamint több szabálysértési eljárás során hozott döntés is az AB elé került, és ezek várhatóan a jövőben is így lesznek.

Az alkotmányjogi panasz eljárásban meghozott döntések, illetve az Alaptörvény 28. cikkének a gyülekezési joggal való összefüggése kapcsán az Alkotmánybíróság gyakran utal vissza az úgynevezett „napi.hu” ügyben meghozott 3/2015. (II. 2.) AB határozatra, amely szerint *„Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.”* {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}

A testület már fennállása kezdetén foglalkozott a gyülekezési joggal,⁷ és a közösség elleni izgatás alkotmányosságáról szóló 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kommunikációs jogként határozta meg azt: *„A véleménynyilvánítás szabadságának kitiüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyajoga« többféle szabadságjognak, az ún. »kommunikációs« alapjogoknak. (...) A szabad véleménynyilvánítás jogának kitiüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog - az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan - korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz*

⁵ Ld: Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. HVGORAC, Budapest, 2015.

⁶ Orbán Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *Magyar Jog* 2016/10. 581. o.

⁷ Kukorelli István: Alapjogi rendszerváltozás 1989 - az "első fecskék": az egyesületi és gyülekezési jog szabályozása. In: Csafkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam: tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016. 199-215. o. Időközben megszorodtak a gyülekezéshez való joggal kapcsolatos publikációk a hazai szakirodalomban. A teljesség igénye nélkül lásd: Hajas Barnabás: *Utcák, terek szabadsága*. Századvég, Budapest, 2014., Salát Orsolya: *The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study*. Bloomsbury, Oxford, 2015.

a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni." (ABH 1992 167, 178.)

Egy újabb határozatában az Alkotmánybíróság az alapjog kiemelt jellegét hangsúlyozandó a 30/1992. (V. 26.) AB határozatát parafrázálva úgy foglalt állást, „*hogy a békés gyülekezéshez való jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok rendszerében egy demokratikus jogállamban. Ez ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azal jár, hogy a békés gyülekezéshez való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, korlátozását pedig szorosan behatárolják a Magyarország által elfogadott nemzetközi egyezmények előírásai.*” {13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [25]}

A 3/2013. (II. 14.) AB határozat megerősítette az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat. Ezek közül kiemelt jelentősége van a 75/2008-as határozatnak, amely az EJEB Bukta kontra Magyarország döntését követően született. Ebben az EJEB megállapította, hogy "[a] bíróság nézete szerint különleges körülmények között, amikor egy politikai eseményre egy tüntetés formájában megnyilvánuló azonnali reakció igazolható lehet, az ebből következő békés összejövetelt kizárólag a szükséges előzetes értesítés hiánya miatt, a résztvevők bármilyen törvénysértő magatartásának hiányában feloszlatni a békés gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozásával ér fel. [...] A Bíróság úgy találja, hogy a felperesek békés gyülekezésének feloszlatását nem lehet egy demokratikus társadalomban a kívánt célok elérése érdekében szükségesnek tekinteni." [Bukta és társai v. Magyarország (25691/04, 2007. július 17.)] Az EJEB tehát megállapította a gyülekezési jog gyakorlásának bejelentéshez kötöttségét, mint főszabályt, ellenben, ha speciális körülmények indokolják, azaz, ha a későbbiekben már nem lehetne vagy értelmetlen lenne megtartani a rendezvényt, akkor az adminisztratív kötelezettségek megtartását a jogalkalmazó szervek nem kérhetik számon. Amennyiben tehát az adminisztratív kötelezettségek betarthatóak, úgy ezt az utat kell járni, a spontán demonstráció lehetősége kivételes: akkor kerülhet rá sor, ha egy nagy felháborodást kiváltó esemény azonnali választ kíván. A döntés nyomán az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a törvényi passzust, amely

alapján a rendőrség mérlegelés nélkül köteles volt feloszlatni a bejelentéshez kötött rendezvényt, ha azt bejelentés nélkül vagy a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltól, illetve napirendtől eltérően tartották meg. A testület megállapította, hogy a gyülekezési jogról szóló törvény alkalmazásakor *“a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik. Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva viszont nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt.”* {75/2008. (V.27.) AB határozat, ABH 2008, 451, 451.}

A 24/2015. (VII. 7.) AB határozatban az AB egy gyülekezés bejelentésével összefüggő bírói ítélet alkotmányossági felülvizsgálata kapcsán elemezte a gyülekezési jognak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati joggal való kapcsolatát.⁸ Az ügy rövid lényege az volt, hogy a bíróság a gyülekezést megtiltó rendőrségi határozatot nem bírálta el érdemben, s ezzel a gyülekezés megtiltását fenntartotta, amely döntése egyszerre járt a gyülekezési jog és a jogorvoslati jog sérelmével.

A döntésben *„az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése két tiltó okot nevesít. 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.] Az eljáró bíróságnak azt kellett volna megvizsgálnia, hogy az előzetes tilalmi okokat, mint a gyülekezési szabadság legsúlyosabb mértékű és ultima ratio jellegű korlátozását a rendőrség jogszerűen alkalmazta-e, a szükségességi-arányossági követelményeknek megfelelően mérlegelt-e. E tekintetben irányadó, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az Oya Ataman-ügyben a hatóságok számára*

⁸ Tágabb összefüggésekben az alkotmánybírói esetjog előrelépéseiről ld: Sulyok Tamás: Alkotmánybíráskodás az Alaptörvény védelmében. In: Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique: ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2016. 660-670. o.

a gyülekezés során tanúsítandóan előírt tűrési kötelezettséget a Patyi-ügyben a bejelentési eljárásra is kiterjesztette [Lásd: EJEB, Patyi kontra Magyarország, (5529/05); 2008. október 7., 43. pont]. Ez az in dubio pro libertate elv megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésekor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.” {24/2015. (VII. 7.) AB határozatban, Indokolás [30]}

A jogorvoslati jog és a gyülekezési jog kapcsolatára és ennek a jogorvoslati jog alkotmányos értelmezésére kiható következményeire a döntés ekként utal: *„A jogorvoslati jog sérelme gyakran kapcsolatba hozható, illetve visszavezethető más Alaptörvényben biztosított jog(ok) sérelmére is. Egyértelmű például a jogorvoslati jog és a tisztességes eljárás követelményeinek a kapcsolata, hiszen azoknak a jogorvoslati eljárás során is érvényesülniük kell. Ha tehát egy ügyben közvetett módon más alapjogi sérelem gyanúja is felmerül, a jogorvoslat akkor minősül hatékonynak, ha a panaszolt alapjogi sérelem tekintetében a tényleges orvosolhatóság lehetősége fennáll és sor kerül a panaszolt sérelem érdemi felülvizsgálatára.”* {24/2015. (VII. 7.) AB határozatban, Indokolás [19]}

Egy másik gyülekezési joggal kapcsolatos ügy, a 30/2015. (X. 15.) AB határozat alapjául szolgáló ügy tárgya egy, a Kúria épülete elé, a Kúria jogegységi tanácsának ülése időpontjára szervezendő gyülekezés megtiltásának alkotmányjogi panasz alapján történő alkotmányos felülvizsgálata volt. A határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a gyülekezési jog korlátai sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. *„Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében egy tilalmi ok – a rendezvény törvénysértő megtartása miatt – utólag oszlatási okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem kon-*

vertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká. Erre a fokozati különbségre mutatott rá a német Alkotmánybíróság is 1985-ben (ld. BVerGE 69, 315), amikor a brokdorfi atomerőmű építése elleni tiltakozás ügyében elvi élel rögzítette, hogy az előzetes tiltás alkalmazása esetén a közbiztonság közvetlen és magas fokú előrelátható veszélyeztetettségére van szükség. A testület szerint a gyülekezési jog fundamentális jellegére tekintettel az előzetes tiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen arra való tekintettel, hogy a tiltás esetleges téves mellőzése utólag az oszlatás révén még korrigálható.” {30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [30]}

A Gytv.-ben nevesített két tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság a fent idézett 24/2015. (VII. 7.) AB határozatban leírtakra visszautalva megállapította, hogy „[a]z említett alkotmányosan védett (köz)érdekekhez (értékekhez) az enumeratio unius est exclusio alterius joglogikai maxima alapján taxatív jelleggel kötődnek a tilalmi okok. A Gytv. szabályozási rendszeréből ugyanis az következik, hogy vélelem szól a gyülekezések megtartása mellett, azt csupán tudomásul veszi a rendőrség, kivéve az egyes tiltó okok felmerülésének esetét. Ennek következtében és az in dubio pro libertate elvnek megfelelően az következik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása tekintetében a bizonyítási teher mindig a korlátozást előíró hatóság oldalán áll fenn.” {30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [32]}

A konkrét ügyben vizsgálat tárgyává tett tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket hangsúlyozta: „[a] tilalmi okok alkalmazása tekintetében a jelen ügyben releváns kérdésben a Gytv. 8. §. (1) bekezdése külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, ha a gyülekezés a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. E miatt a bíróságok működésének „súlyos megzavarása” törvényi feltételének megítélése tekintetében gondos és elfogulatlan körütekintéssel kell megvizsgálni valamennyi olyan tényt és körülményt, amit értékelni kell a zavarás súlyosságának megállapíthatósága körében, így különösen a tervezett gyülekezés helyszíní adottságait. [...] Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben rámutat arra,

hogy a „súlyosság mércéje” az, ami a vizsgált tiltó ok alkalmazása kapcsán lehetővé teszi a jogalkalmazók számára az esetről-esetre történő mérlegelést, a „súlyossági mérce” alkalmazását tehát külön indokolni szükséges.” {30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [34], [43]}

A *Verfassungsgerichtsverbund*-dal összefüggésben a határozat megerősítette a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban foglaltakat. „A gyülekezési joggal kapcsolatos határozataiban az Alkotmánybíróság mindig is törekedett az alkotmányos párbeszéd fenntartására és irányadónak tekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának elvi megállapításait. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban a testület kimondta, hogy »[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye).« [...] E tekintetben az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a tilalmi okok alkalmazása körében a Patyi kontra Magyarország ügyben az EJEB azért találta egyezményesértőnek a hatóságok jogalkalmazását, mivel megítélése szerint »amikor a hatóságok a Patyi úr által előterjesztett ténybeli magyarázatok figyelembe vétele nélkül mechanikusan, ugyanazon okokra hivatkozva, ismétlődően megtiltották a demonstrációkat, akkor nem találták meg a megfelelő egyensúlyt a gyülekezési szabadságukat gyakorolni kívánók joga és azon személyek joga között, akiknek mozgásszabadsága időlegesen – esetleg – korlátozódhatott volna.« [EJEB, Patyi kontra Magyarország (35127/08), 2012. január 17. 42. bekezdés]” {30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [35], [36]}

Az Alkotmánybíróság a döntés indokolásában emlékeztette a jogalkalmazókat, hogy „[a] mérlegelés eredményeként meghozott döntés indokolásából ki kell tűnnie, hogy a jogalkalmazók számba vették a gyülekezés enyhébb korlátozási lehetőségeit.” {30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [51]} A konkrét ügyben pedig az „eljárás elemeinek áttekintése alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkalmazók akkor tudnak megfelelni az indokolási kötelezettségüknek, amennyiben a tiltó okok felmerülése esetén kötelezően lefolytatják a BMr.-ben előírt egyeztetési eljárást. Az egyeztetési eljárás során a közhatalmat gyakorló szerv párbeszédet folytathat a gyülekezés szervezőjével, és ez adott esetben

a tényállás differenciáltabb megállapításának lehetőségét is magában hordozza, továbbá lehetőséget ad mind a szervezőnek, mind a hatóságnak az álláspontok mélyebb megismerésére, adott esetben a közvetlen személyes meggyőzés erejének kibontakozására. [...] Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyeztetési eljárás lefolytatása elősegíti a kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését. Az egyeztetési eljárás a fenti jellemzőire tekintettel a gyülekezéshez való alapjog érvényesülésének fontos eljárési garanciája, amelynek mellőzése, vagy nem megfelelő (az arányosság elvét sértő, vagy diszkriminatív) alkalmazása nemcsak a gyülekezéshez való alapjog, de a jogbiztonság alkotmányos követelményét, az egyes jogintézmények kiszámítható működését is sérti.” {30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [51]}

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a rendőrség tiltó határozatának a felülvizsgálata során az egyeztetési eljárás elmaradásának a bíróság nem tulajdonított jelentőséget, és ennek megfelelően azt nem is vizsgálta, mivel nem ismerte fel az egyeztetési eljárásnak az alapjog gyakorlására kiható garanciális jellegét. Az Alkotmánybíróság az egyeztetési eljárás lefolytatásának elmulasztását a gyülekezéshez való alapjogra kiható olyan súlyos jogszabálysértésként értékeli, amely a bírósági felülvizsgálat során sem nyert orvoslást, a bíróság ugyanis tévesen értelmezte az egyeztetési eljárás alkotmányos célját és nem vette figyelembe annak alapjogot védő, garanciális jellegét.” {30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [55]}

A 13/2016 és a 14/2016-os határozataiban az Alkotmánybíróságnak olyan ügyekben kellett döntenie, amelyekben a jogalkalmazók a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapították a tiltást. Az AB nyomatékosította a Gytv. rendszertani értelmezése révén, hogy a tiltó okok taxatív jelleggel a Gytv. 8. § (1) bekezdésében találhatók. A 13/2016-os esetben azonban a testület nem semmisítette meg a bírói döntést, mert tekintettel volt a rendezvény dinamikus, felvonulósos jellegére, illetve arra, hogy a bejelentett konkrét rendezvény teljes megtartását nem tiltották meg, a város több pontját érintő

felvonulás lezajlott, a gyülekezők kifejezésre juttathatták véleményüket, így a csupán három helyszínt érintő korlátozás révén nem sérült aránytalan mértékben az indítványozók békés gyülekezéshez való joga.

A 14/2016-os határozatban két egyesített ügyben döntött az AB. Első esetben a tiltást a jogalkalmazók a szervező honlapjára és vélt világnézetére alapozták, ezért a szervező második alkalommal már a gyülekezése célját is hamisan jelölte meg, annak érdekében, hogy a gyülekezést megtarthassa. *„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.»* {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]}

A kérdéses ügghöz egyesített másik ügyben azonban az Alkotmánybíróság a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapított tiltó határozatnak csupán a törvénysértő jellegét állapította meg, tekintettel arra, hogy az indítványozó bejelentése megtévesztő jellegű volt, valótlan elemet tartalmazott, ezért az az AB szerint nem értékelhető úgy, mint a bejelentő valós szándéka szerinti gyülekezési joga érvényesítése. {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [54]}

A két határozatban az AB mulasztást is megállapított a Gytv.-vel összefüggésben. Ebben a testület utalt az ütköző alapjogi helyzetek problematikusságára, amelyek feloldásához a megfelelő szempontrendszer a jogalkotónak kell megadnia. *„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.” {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}

A tiltakozási kultúra változása és a megállapított jogalkotói mulasztás

A jogalkotói mulasztás megállapításának okai a tipikus és atipikus gyülekezések mentén kereshetők, ami lényegében egy másik fogalommal írható le: a tiltakozási kultúra változásával.

Hipotézisünk szerint a hazai tiltakozási kultúrának a rendszerváltozást követően három nagy korszakra különíthető el. Maga az AB ezt úgy fogalmazta meg, hogy a Gytv. egy emblemikus jogalkotási vívmány, {30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [31]}, mások a Gytv.-t a békés rendszerváltás szimbólumaként is emlegetik, mint amely nagyban hozzájárult a békés átmenethez. Miklósi Zoltán szerint „*az 1988-1989-es nagy tömegtüntetések a köztársaság megszületésének egyetlen, a szélesebb közvélemény számára is közvetlenül átélhető mozzanatai voltak.*”⁹

Talán nem túlzás azt állítani, hogy a kétezres évek közepén új korszak kezdődött. A gyülekezéshez való jog egyre árnyaltabb formákban nyilvánult meg, az azzal élők és az azt biztosítók egyféle határkeresése látszott kibontakozni. Míg korábban az erőszakmentesség konszenzus volt, addig a kétezres évek során elterjedtek a konfrontatív tiltakozó gyűlések és rendszeressé váltak a tüntetések mellett kialakuló ellentüntetések.¹⁰ Mindez nem hazai jelenség: megjelentek például a tömegkommunikációra, a világhálóra támaszkodó globalizációellenes tüntetők csoportosulásai, az úgynevezett *counter-summitok*, és mindez begyűrűzött Magyarországra is.¹¹ Az olyan nemzetközi akciónapokon való részvétel pedig, mint az AIDS, kör-

⁹ Miklósi Zoltán: Gyülekezés, szabadság. *HVG*, 2003.02.25. 48. o.

¹⁰ Herbert Küpper: A gyülekezési alapjog Magyarországon és Németországban. *JURA*, 2008/1., 103. o.

¹¹ Schlett István et al.: Gyülekezési törvény. *Fundamentum*, 2007/1. 43. o. Szabó Máté: Új problémák a köztéri gyülekezésekkel kapcsolatosan és civil párbeszéd az Európai Unióban. *Belügyi Szemle*, 2004/7-8. 218. o.

nyezetvédelem, LMBTQ jogok, vagy háborúellenes tüntetések a demokrácia fejlődésének bizonyítékaiként értékelhetők. Mindemellett Magyarországon ezt az agresszivitást a kétezres évek közepén felerősítette a polarizálódott közélet.¹² A tiltakozók és rendfenntartók közötti rendszerváltás-kori partnerség megszűnni látszott: „*míg akkor [2002-ben] a rendőrségnek csupán reagálnia kellett a jogsértésekre, addig 2006-ban folyamatosan a konfliktus előterében volt.*”¹³ A rendőrség korábbi prominens vezetői szerint, „*[a] demonstrálók jelentős része nem elégszik meg azzal, hogy politikai vagy más véleményét nyilvánosan kifejezésre juttassa, hanem olyan formáját választja a demonstrációnak, hogy az az adott körülmények között minél szélesebb körű publicitást kapjon.*”¹⁴

Ehhez képest 2010 után az látható, hogy ismét egy gyülekezési jogi szempontból nyugodtabb korszakban élünk. A gyülekezések egyik újabb jellemzőjeként talán az emelhető ki, hogy a gyülekezők sokkal tudatosabban építenek saját jogaikra,¹⁵ és emellett tudatosabban építenek a gyülekezések zavaró jellegére is, így például, ahogy az a 13/2016-os határozatból, majd egy másik indítványozó által visszavont alkotmányjogi panaszból is kiderült (3210/2016. (X. 17.) AB végzés), erőteljes jelenséggé válhatott a magánlakások előtt tartott gyülekezések.

Összefoglalóan tehát azt állítjuk spekulatív jelleggel, hogy a hazai tiltakozási kultúra három korszaka különíthető el. A 2000-es évek közepéig a Gytv., mint a békés rendszerváltás szimbólumként volt meghatározható, ami a „*demokratikus közösség átélési lehetőségét*” teremtette meg. Ezt követte „*az agresszió korszaka*”, amely belső és külső okokra vezethető vissza, és amelyet az infokommunikációs eszközök előretörése, valamint a tüntetés-ellentüntetésekben megnyilvánuló konfliktusstruktúra jellemez. Végül 2010 után egy újabb korszak vette kezdetét, amelyet a „*jogtudatos*

¹² Szabó Máté: A demokrácia stabilitása és a gyülekezés joga. *Rendészeti Szemle*, 2008/6. 5. o.

¹³ Schlett et al.: i.m. 41. o.

¹⁴ Bencze József - Gömbös Sándor - Majoros Róbert: Gyülekezési jog - a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról. 2. [r.] Az Országgyűlési Biztos Hivatalában 2008. november 27-én rendezett műhelybeszélgetés anyagai. *Közjogi Szemle*, 2009/2. 21. o.

¹⁵ Időközben megjelent több, a témát átfogóan és érthetően bemutatató könyv is. Ld. 7. ljj.

gyülekezések” időszakaként aposztrofálhatunk. Az Alkotmánybíróság ebben a kontextusban állapította meg a Gytv.-vel kapcsolatosan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétsést, és a következőkben röviden ezekre térünk ki.

Ütköző alapjogok méltányos egyensúlya

A Gytv. felülvizsgálata tekintetében az AB követendő vezérelvként az „*üt-köző alapjogok méltányos egyensúlyát*” jelölte meg, amely az EJEB gyakorlatából a *fair balance*, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatából pedig a *schonender Ausgleich* megfelelője. Az Alkotmánybíróság elsőként a magánszférához való jog védelmében látta indokoltnak megfogalmazni a Gytv. alulszabályozottságával kapcsolatos megállapításait, és azt a 14/2016-os döntésében tágabb horizontba helyezte. A testület szerint ugyanis a tiltó okok szabályozási körén kívül eső alapjogi kollíziók esetében is szükségesnek mutatkozik az, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint mindez elsősorban a törvényhozó felelőssége: „*[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.” {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]}

Az Alkotmánybíróság a jogalkotó figyelmét arra is felhívta, hogy a Gytv. felülvizsgálata során eleget kell tennie az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségének (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés), de ez nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását. Azaz az AB azt írta körül, hogy nem elégséges az az eszköztár, ami a tudomásulvétel – tiltás bináris logikájára épül, hanem lehetővé kell tenni a rendőrség számára azt, hogy tágabb körben mérlegelhesse a bejelentett gyülekezés kockázatait, és olyan technikai feltételeket írthasson elő a gyülekezők számára, amely mind a gyülekezési jog gyakorlását, mind pedig az egyéb érdekek, mások alapjogainak védelmét is lehetővé teszi.¹⁶ A gyülekezők ugyanis szükségszerűen zavarják közrendet és mások jogait, adott esetben alapjogait, hiszen így tudják elérni céljukat: felhívni a figyelmet az általuk közvetíteni kívánt véleményre, üzenetre. E tekintetben fontos szempont azonban az is, hogy mások jogainak csorbulását a gyülekezések ideiglenes jellege arányosítja: *„az arányosság érvényre juttatása körében kiemelt súlya van a gyülekezések ideiglenes jellegének*” {30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [52]}.

A közterületi helyszínek jellege

Az Alkotmánybíróság a 3/2013-as határozatában megállapította, hogy *„Budapest néhány terének és utcájának kommunikatív funkciója van. A Hősök tere ilyen különleges terület, mert a politikai véleménynyilvánítás egyik emblemikus helyszíne.*” {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [67]} A mulasztást kimondó 13/2016-os határozatában pedig „továbbgondolta” az egyes emblemikus közterületek *public forum* jellegét, és hozzárendelt egy mérlegelésen alapuló tesztet: *„egyres közterületi helyszínek jellegadó módon a lakhatás és a pihenés helyszínei.*” {13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [53]} Jellegadó módon, egyértelműen nem a lakhatás és pihenés színtere a Hősök tere, a körutak

¹⁶ Küpper: i.m. 113. o.

vagy az Andrassy út sem. Ezzel szemben jellegadó módon a lakhatás és a pihenés színterei a lakónegyedek. Az Alkotmánybíróság jelezte, hogy „[m]indez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket [...] A körülmények mérlegelése alapján akár itt is tartható tehát gyülekezés, de adott esetben szigorúbb technikai feltételek mellett: így figyelembe kell venni különösen a gyülekezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy a résztvevők milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez.” {13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [53]}

A békés jelleg garanciái

Végül az utolsó szempont, amelynek tekintetében az Alkotmánybíróság mulasztást állapított meg, az a békés jelleg garanciái, amelyet szintén részben az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből vezetett le a testület. A Gytv. 15. cikkéhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság a mulasztás indokolásában rámutatott arra, hogy a jelenlegi rendelkezések nem ölelik fel a 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.” {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [64]} A Gytv. egy másik hiányossága, hogy nem rendelkezik az arc eltakarásáról,¹⁷ „aminek főszabály szerint tilosnak kellene lennie megfelelő kimentési lehetőséggel (például ha a nonverbális kommunikáció eszköze).” {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [64]} Ha belegondolunk, ez azzal parallel szempont, hogy az állampolgár számára is fontos az intézkedő rendőr egyediesítésének lehetősége. Az álarc viselésének problematikája ugyanis éppen a gyülekezés jogellenessé válása esetén kerülhet

¹⁷ Jelenleg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 169. § (1) bekezdés c) alpontja a rendzavarás eseteként fogalmazza meg az azonosítás meghiúsítását.

előtérbe,¹⁸ ugyanakkor tekintettel kell lenni azon gyülekezésekre, ahol az anonimitás immanensen kapcsolódik a vélemény kifejezéséhez,¹⁹ ezért – az Alkotmánybíróság által is említett kimentési lehetőség beiktatásával – differenciált szabályozás indokolt.

A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények

Összefoglalva az elmondottakat megállapítható, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése óta megsokszorozódtak az Alkotmánybíróság elé kerülő gyülekezési jogi tárgyú ügyek. Az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatában megállapította azt is, hogy a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései megegyeznek, aminek következtében az AB megerősítette az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat is. [Például 30/1992. (V. 26.) AB határozat, 55/2001 (XI. 29.) AB határozat, 4/2007. (II. 13.) AB határozat, 75/2008. (V.27.) AB határozat] Ennek következtében egyre nagyobb az az alkotmánybírósági szövegkorpusz, amely a békés gyülekezéshez való alapjog alkotmányossági kérdéseit járja körbe. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt előtérbe kerülő spontán és gyors reagálású tüntetések problematikája mellett így olyan további kérdések jelentek meg az Alkotmánybíróság esetjogában, mint a bírósági felülvizsgálat terjedelme, az egyeztetési eljárás követelménye vagy éppen a tiltó okok alkalmazásának kérdései. Mindezek alapján a

¹⁸ Ehhez hasonlóan a német gyülekezési törvény szerint is tilos a gyülekezés résztvevőinek „*olyan tárgyakat magukkal vinniük, amelyek alkalmasak lehetnek arcuk eltakarására, azonosíthatóságuk megakadályozására.*”

¹⁹ Ilyennek minősülhet, amikor a tiltakozók egy politikus gumimaszkját öltik magukra, vagy például az Amnesty International guantanamoi fogolytábor idézõ demonstrációja az amerikai elnök magyarországi látogatása idején. Hajas Barnabás – Láposy Attila: Gyülekezési jog - a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról. 3. r. Az Országgyűlési Biztos Hivatalában 2008. november 27-én rendezett műhelybeszélgetés anyagai. *Közjogi Szemle*, 2009/3. 39. o.

következőképpen összegezhetők az alkotmánybírósági gyakorlat sarokkövei:²⁰

1. *A gyülekezési szabadság kiemelt szerepe.* Kommunikációs szempontból kiemelt jelentősége van a gyülekezéshez való jognak, hiszen az internethez hasonlóan anyagi ráfordítás nélkül teszi lehetővé a vélemény kifejtését, hozzájárul a demokratikus közélet kibontakozásához [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 663.].
2. *Az állam intézményvédelmi kötelezettsége.* Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az emberi jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Ebből következik az a kötelezettség is, hogy meg kell védeni a tüntetőket az ellentüntetőktől, valamint a nem tüntetők érdekeit is megfelelő védelemben kell részesíteni {13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49], [50]. 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [65]}.
3. *Szükségesség és arányosság.* Az alapjogok korlátozásnak a szükségesség-arányosság tesztje az elsőrendű szempontrendszer. Nem lehet akármilyen okból korlátozni a békés gyülekezéshez való jogot, azt csupán egy másik alapjog vagy alkotmányos érték indokolhatja, és mindez nem vezethet az alapjog lényeges tartalmának korlátozására. A Gytv. tiltó okait is ez alapján vizsgálta az AB, amikor megállapította, hogy a jogállami működés és a közlekedéshez fűződő közrend lehetővé teszi a korlátozást, de a tiltó okok konkrét

²⁰ Lásd még Sólyom Péter: 62. § Gyülekezési jog. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 2304-2317. o. A kézirat lezárását követően az AB esetjogának elemzésére lásd: Orbán Endre: A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/4., 281-291. o. Hajas Barnabás: A kockázatokról és mellékhatásokról. Megjegyzések Orbán Endre A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények című tanulmányához. *Jogtudományi Közlöny* 2017/11. 500-509. o.: Sólyom Péter: *Alapjogok nyomában A magyar Alkotmánybíróság esete a gyülekezési szabadsággal*. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_09_Solyom.pdf

alkalmazása nem történhet automatikus módon, annak során a rendőrségnek és a bíróságnak indokolási kötelezettsége van: körültekintően meg kell vizsgálni a konkrét ügy minden lényeges körülményét, és mérlegelni kell az enyhébb korlátozó intézkedéseket {Vö. 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [30]}.

4. *Fair balance követelménye.* Az ütköző alapjogok méltányos egyensúlya az a mérce, amit az AB a jogalkalmazók számára előírt a horizontális alapjogi kollíziók feloldására. A rendezvények során a gyülekezéshez való alapjog ugyanis szükségképpen kapcsolatba kerül más alapjogokkal, ha úgy tetszik, természeténél fogva „zavaró hatású”. Ezzel összefüggésben az AB azt a követelményt fogalmazta meg, hogy az ütköző alapjogok esetén mindkettő érvényesülését lehetővé kell tenni: azt is, hogy a gyülekezés létrejöjjön, de meg kell tudni védeni a konkuráló alapjogokat is {13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [52], 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]}.
5. *Tartalmi semlegesség követelménye.* Az állam nem folyhat bele a gyülekezés konkrét céljának tartalmi elemzésébe. Mint a 14/2016-os döntésből is látszik, nem jó irány az, ha a rendőrség tartalmi alapon bírálja el a gyülekezést, és ezzel el akarja fojtani a társadalmon belüli szélsőséges hangokat. Az AB már régen is hangsúlyozta, hogy a demokratikus viták során bírálatra bírálat kell hogy feleljen, így a szélsőséges véleményeknek is meg kell mérközniük a demokratikus diskurzusban {30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 180., 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [35]}.
6. *A gyülekezések békés jellege és határozott ideje.* A gyülekezések nem tarthatnak meghatározatlan ideig, illetve úgy is fogalmazhatunk, hogy az a súly, amivel a védelem illeti őket, egyre inkább elhalványul az idő előrehaladtával a konkuráló érdekekkel szemben.²¹ Ezért a bejelentésnek mindig határozott időre kell szólnia.

²¹ Küpper: i.m. 112-113. o.

Ezen kívül a gyülekezésnek az Alaptörvényből következőleg békés jellegűnek kell lennie. Ami nem békés ugyanis, az kívül marad az alapjog védelmi körén. Ezt azonban az államnak is elő kell segítenie intézményvédelmi kötelezettsége révén, vagyis olyan szabályozási környezetet kell kialakítania, ami megtiltja például a fegyveres megjelenést, mert fegyver viselése esetében sokkal nagyobb a valószínűsége a békés jelleg elvesztésének {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [62]-[64]}.

7. *Egyeztetési eljárás, in dubio pro libertate.* Az AB utalt arra is a döntésében, hogy kiemelt jelentősége van az egyeztetési eljárásnak, amely során a rendőrség eleget tehet tényállás tisztázási kötelezettségének, fel tudja mérni a gyülekezés kockázatait, azt, hogy milyen erővel képes a rendezvényt biztosítani. E tekintetben az AB gyakorlat az EJEB döntésekkel összhangban megfogalmazta az in dubio pro libertate elvet is, ami arra utal, hogy törekedni kell a gyülekezések alapjogbarát kezelésére, vagyis lehetővé kell tenni azok megvalósulását {Vö. 24/2015. (VII. 7.) AB határozatban, Indokolás [30]}.

Záró gondolatok

A gyülekezésekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróságnak csak kivételesen van teendője. Adott esetben a megsemmisítő döntések sem tudnak egyféle morális elégtételnél többet nyújtani az indítványozóknak, céljuk lényegében a hibás döntések jogrendszerből való kivezetése, és ami még fontosabb, a jövőre irányuló *erga omnes* orientáló jellegük, iránymutatásuk.

Ezzel szemben, mint azt a jelen tanulmány elején is említettük, a gyülekezésekkel kapcsolatban kiemelt szerepe van az alapjog gyakorlásával közvetlenül kapcsolatba kerülő rendőrségnek, valamint a rendőrségi tiltó határozatokat felülvizsgáló bíróságoknak. Ezért engedjük meg, hogy kifejezzük azt, hogy külön öröm számunkra, hogy a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ a Rendőrség Tudományos Tanácsával közösen alapjogi tárgyú konferenciát szervezett.