

Ügyszám: **IV/02878/2012**  
Első irat érkezett: **2012.04.25**  
Az ügy tárgya: **a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panasz**  
Eljárás típusa: **Alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. § )**  
Indítványozók típusa: **az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet**  
Előadó: **Balogh Elemér Dr.**  
alkotmánybíró:  
Indítvány: **Indítvány befogadva.**  
befogadás:  
Befogadás dátuma: **2012.10.01**  
Az indítvány lényege:

Az indítványozó párt a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése megsemmisítését kérte alkotmányjogi panasz keretében.

Az indítványozó 2012. 02. 06-án bejelentette a Budapesti Rendőr-főkapitányságon (BRFK), hogy rendezvényt szeretne tartani a Hősök terén. A BRFK nem döntött érdemben a rendezvény megtiltásáról, hanem hatáskör hiánya miatt elutasította a kérelmet, egyben tájékoztatta a kérelmezőt a fellebbezés lehetőségéről. A BRFK végzése ellen az indítványozó bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett. A Fővárosi Törvényszék 2012. 03. 9-én kelt végzésében megállapította, hogy bírósági felülvizsgálatnak helye nincs, ezért azt fellebbezéséként áttette az ORFK-hoz. (Egyébként megjegyezte, hogy a BRFK kétségtávolan rendelkezik hatáskörrel a kérelem elbírálására).

Álláspontja szerint a végzés sérti a békés gyülekezéshez való alapvető jogot és a jogorvoslathoz való jogot.

Az indítványozó másodlagosan kéri a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9. §-ának megsemmisítését, mert az szerinte sérti a gyülekezéshez való jogot és a jogorvoslathoz való jogot.

Indítványozó:

### **Lehet Más a Politika**

Támadott jogi aktus:

**a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9. §**  
**Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése**

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései az indítványban:

**VIII. cikk (1) bekezdés**  
**XXVIII. cikk (7) bekezdés**

Határozat száma: **3/2013. (II. 14.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2013/92**

Az ABH 2013 tárgymutatója: **alapjogi teszt; alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (Abtv. 29. §); alkotmányjogi panasz és a jogsérelem orvoslása; biztonsági műveleti terület; egyesülési jog; érdemi döntés közigazgatási eljárásban;**

**gyülekezéshez való jog; gyülekezéshez való jog és az előzetes bejelentés kötelezettség; határozott kérelem (mint az indítvánnyal szembeni követelmény); joggal való visszaélés; közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata; közterület rendeltetése; közterület használati megállapodás; véleménynyilvánítási szabadság**

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései a döntésben:

**I. cikk (1) bekezdés**

**I. cikk (3) bekezdés**

**VIII. cikk**

**VIII. cikk (1) bekezdés**

**XXVIII. cikk (7) bekezdés**

Kelte: **Budapest, 2013.02.12**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszok alapján – *dr. Balsai István* és *dr. Pokol Béla* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, *dr. Bihari Mihály* alkotmánybírónak a határozat 2. pontjára vonatkozó párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bihari Mihály* alkotmánybírónak a határozat 1. pontjára vonatkozó különvéleményével és *dr. Bragyova András* alkotmánybírónak a határozat 2. pontjára vonatkozó különvéleményével – meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, ezért a bírósági végzést megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9. §-a szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben. A bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

**I.**

[1] 1. A Lehet Más a Politika (a továbbiakban: indítványozó) 2012. április 25-én érkezett első alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.

45.266/2012/2. számú végzését (a továbbiakban: első bírósági végzés) támadta.

[2] Az alapul szolgáló tényállás szerint 2012. február 6-án az indítványozó a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 6. §-ának megfelelően az illetékes rendőrkapitányságnak bejelentette, hogy 2012. március 15-én rendezvényt kíván tartani a Hősök terén. A Budapesti Rendőr-

főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) ugyanaznap hozott 01000/6480-2/2012. ált. számú végzésében (a továbbiakban: első rendőrségi végzés) megállapította a hatáskörének hiányát. Az első rendőrségi végzés indokolása szerint Budapest Főváros Önkormányzata a 2012. január 10-ei FPH061/555-3/2012. számú közterület-használati megállapodásban a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatal használatába adta a Hősök terét. A közterület-használati engedély folytán pedig a rendőrség szerint a megjelölt terület elvesztette “a Gytv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét”, következésképpen a szóban forgó területre bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, s a rendőrségnek nincs hatásköre a rendezvény elbírálására.

[3] A panaszos ezt követően a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján a Fővárosi Törvényszékhez fordult, és kérte az első rendőrségi végzés hatályon kívül helyezését, tekintettel arra, hogy az az ügy érdemében hozott olyan döntésnek minősül, amely a rendezvény megtiltásával azonos hatályú, s a végzés alaptörvény-ellenes módon korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot.

[4] A Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a BRFK a bejelentést nem vizsgálta érdemben, és nem is döntött érdemben a rendezvény megtiltásáról. Az első bírósági végzés szerint a BRFK a rendezvényre vonatkozó bejelentést azért utasította el, mert azt állapította meg, hogy a kérdésben nincs hatásköre. A bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy neki sincs lehetősége a kérdés érdemi elbírálására, ezért a végzésben a Gytv. 8. § (3) bekezdése alapján – a Ket. rendelkezéseit figyelembe véve – hatáskörének hiányát állapította meg, és az ügyet fellebbezésként áttette az Országos Rendőr-főkapitánysághoz (a továbbiakban: ORFK).

[5] Az indítványozó az első bírósági végzéssel szemben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az első bírósági végzés megsemmisítését kérte. Ezt az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a IV/2878/2012. számon nyilvántartásba vette.

[6] 2. A IV/2878/2012. számon nyilvántartásba vett első panasz szerint az Alaptörvényben biztosított békés gyülekezéshez és a jogorvoslathoz való alapvető jog sérelmét okozta, hogy a Fővárosi Törvényszék az első rendőrségi végzést érdemben nem vizsgálta. Az indítványozó utal arra, hogy a békés gyülekezéshez való jog érvényesülése érdekében a Gytv. gyors, egyfokú hatósági és bírósági eljárást intézményesít, rövid határidőkkel. Ez a garanciája annak, hogy a közéleti eseményekre időben reagáló rendezvényeket lehessen tartani. Az indítványozó szerint a gyülekezések esetében akkor hatékony a jogorvoslat, ha a rendezvény előzetes megtiltásával és az azzal azonos hatású más közigazgatási döntéssel szemben olyan időpontban kerülhet sor a jogorvoslati döntésre, mely lehetővé teszi a jogsérelem időben történő orvosolását. Az indítvány szerint ennek megfelelően értelmezendő a Gytv. 9. § (1) bekezdése, amely “az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát” biztosítja. A határozat szó ugyanis magában foglalja az ügy érdemében és nem érdemében hozott közigazgatási aktusokat is. Ellenkező esetben ugyanis a Gytv. garanciarendszere egyes rendőrségi döntések esetében nem érvényesülne, ahogyan arra a jelen ügy is példa.

[7] Az indítványozó szerint az alapjogsérelmet a Gytv. 9. § (1) bekezdésének alaptörvénysértő értelmezése okozta, ezért az indítványozó elsődlegesen az első bírósági végzés megsemmisítését kezdeményezte. Ha azonban az Alkotmánybíróság azt állapítaná meg, hogy a bíróság a Gytv. 9. § (1) bekezdésének az egyetlen helyes és az Alaptörvénnyel is összhangban álló értelmezését követte, akkor az indítványozó másodlagosan a Gytv. 9. §-a megsemmisítését kérte.

[8] 3. Az Alkotmánybíróság 2012. augusztus 3-án megkereste Budapest főpolgármesterét, hogy a jogvita alapjául szolgáló közterület-használati engedély másolatát küldje el az Alkotmánybíróság részére. A főpolgármester a 2012. augusztus 29-én érkezett leveléhez csatolta a 2012. január 10-én kelt FPH061/555-3/2012. számú közterület-használati megállapodás másolatát. Eszerint a fővárosi önkormányzat összesen tíz budapesti közterületet (ideértve a Hősök terének teljes területét) "az 1848-as forradalom emlékére rendezett nemzeti ünnep rendezvényeinek lebonyolítása céljából" 2012. március 15-ére a főpolgármesteri hivatal használatába adott. A főpolgármester tájékoztatta továbbá az Alkotmánybíróságot arról, hogy a főpolgármesteri hivatal 2012. február 28-án kelt FPH015/117-6/2012. számú levélben lemondott arról, hogy a március 15-ei ünnepségek során a Hősök tere, az Andrássy út és a Blaha Lujza tér közterületeket használja.

[9] 4. Az Alkotmánybíróság 2012. augusztus 3-án levelet küldött az indítványozónak is, amelyben az alkotmányjogi panasz benyújtása óta született, az ORFK-nak a fellebbezés ügyében hozott döntését és az azt követő bírósági határozat másolatának megküldését kérte. Az indítványozó a 2012. augusztus 23-án érkezett levelében azt a tájékoztatást küldte, hogy a hatáskör hiányát megállapító első rendőrségi végzést az ORFK 29000/7337-3/2012. ált. számú végzésében (a továbbiakban: második rendőrségi végzés) helybenhagyta, a Fővárosi Törvényszék 7.Kpk.45.646/2012/3. számú végzése (a továbbiakban: második bírósági végzés) viszont hatályon kívül helyezte a rendőrségi végzéseket, valamint a BRFK-t új eljárásra utasította. Az indítványozó levélben megküldte a végzések másolatát, és arról is tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az indítványozó a jogorvoslati eljárással eltelt idő miatt a 2012. március 15-ei rendezvény megtartására vonatkozó bejelentését visszavonta.

[10] 5. 2012. szeptember 3-án az indítványozó újabb alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyet az Alkotmánybíróság a IV/3351/2012. számon vett nyilvántartásba. Ebben a panaszos a második rendőrségi végzést felülvizsgáló második bírósági végzés megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A második bírósági végzés szerint valamely terület közterületi minősége nem változik attól, hogy az önkormányzati tulajdonú közterület használatát megállapodás korlátozza. Ellenkező esetben ugyanis, közterület-használati engedély birtokában a közterület magánterületnek számítana, ahol a szóban forgó rendezvény bejelentés nélkül is megtarthatóvá válna. Tekintettel arra, hogy a Hősök tere közterületi minőségét a közterület-használati megállapodás ellenére megtartotta, a rendőrségnek a bejelentést érdemben kellett volna vizsgálnia. A

bíróság ezért a rendőrségi végzéseket hatályon kívül helyezte.

[11] A panaszos szerint a második bírósági végzés sértette a békés gyülekezéshez fűződő jogát, mert “a bíróság a Gytv. jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseit olyan módon értelmezte, hogy az az időbeli dimenzióra tekintettel már nem volt alkalmas arra, hogy a jogsértően tudomásul nem vett rendezvény megtartható legyen”. Álláspontja szerint sérült továbbá a jogorvoslathoz való jog is, mert a gyülekezés bejelentésével összefüggő rendőrhatalósági határozat érdemi felülvizsgálatára nyitva álló, törvényben biztosított háromnapos határidő helyett a bíróság a rendezvény megtartásának biztosítására nem alkalmas időpontban állapította meg, hogy a rendőrségi végzések törvénysértőek voltak.

[12] A panaszos szerint az első bírósági végzés az ügy érdemében hozott döntésnek minősül, ezért az Abtv. 27. §-ában meghatározott feltételeknek megfelel. Ha ennek ellenére az Alkotmánybíróság az első bírósági végzést nem tekintené az ügy érdemében hozott döntésnek, akkor a panaszeljárás a második bírósági végzéssel szemben lefolytatható.

## II.

[13] A panasz elbírálása során irányadó jogszabályi rendelkezések:

[14] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:

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

“XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[15] 2. A Gytv. vonatkozó rendelkezései:

“6. § A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.”

“8. § (3) A rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók.”

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

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

határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak. [...]”

“15. § E törvény alkalmazásában

a) közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér; [...]”

### III.

[16] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszok befogadhatók-e, vagyis megfelelnek-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[17] 1. A befogadhatóság formai feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott:

[18] 1.1. Az indítványozó teljesítette az Abtv. 51. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket, mert képviselőjében a Budapesti Ügyvédi Kamara által nyilvántartott ügyvéd nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, és az indítványozó csatolta a szabályos ügyvédi meghatalmazást.

[19] 1.2. Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek is. Az alkotmányjogi panasz tartalmazza az Alkotmánybíróság Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást. Az indítványozó kifejezetten megjelöli az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében elismert békés gyülekezéshez való jogot és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz fűződő jogot.

[20] Az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben is, hogy az alkotmányjogi panasz határozott kérelmet tartalmaz-e, a panaszos ugyanis elsődlegesen az első bírósági végzés, másodlagosan a második bírósági végzés, illetve a Gytv. 9. §-ának megsemmisítését indítványozza.

[21] Az Abtv. 52. § (1) bekezdés f) pontja szerint az indítvány – többek között – akkor minősül határozottnak, ha kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre vonatkozik. Ez a rendelkezés ugyanakkor nem érinti az Alkotmánybíróságnak – többek között – az Abtv. 28. § (1) bekezdésében meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét. Az Abtv. 28. § (1) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára az átjárást a 27. § szerinti panaszról a 26. § szerinti panaszeljárásba. [Az Abtv. 52. § (2) bekezdésének szövegszerű értelmezése szerint az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában meghatározott eljárásban a 26. § szerinti normakontrollt lefolytathatja, de a 26. § alapján indult eljárásban a bírói döntést nem vizsgálhatná. Az Abtv. 52. § (2) bekezdésének az alkotmányjogi panasz rendszerére figyelemmel lévő értelmezése szerint viszont az Abtv. nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az “átjárás” a másik irányba, a 26. §-ból a 27. §-ba is megtörténhessen.]

[22] Az alkotmányjogi panaszt beküldőnek – főszabály szerint – el kell tudnia

dönteni, hogy mit kezdeményez: az Alkotmánybíróság Abtv. 26. § (1) bekezdése, esetleg (2) bekezdése vagy a 27. §-a szerinti eljárását. Ugyanakkor elképzelhető, hogy egy konkrét ügyben nem dönthető el egyértelműen, hogy a jogi norma vagy annak eseti alkalmazása okozza-e az állítólagos alaptörvény-sérelmet. Sőt, elképzelhető, hogy a bíróság jogalkalmazása és az annak alapjául szolgáló norma alkotmányossága egyaránt kétséges. Nem zárható ki ezért teljesen annak a lehetősége, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsődleges és másodlagos kérelmet fogalmazzon meg. [Ezt támogatja a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat is, amely érdemben elbírálta azokat az indítványokat, amelyek elsődleges és másodlagos kérelmeket fogalmaztak meg (alkotmányjogi panaszban utólagos normakontroll-kérelmet, vagy például utólagos normakontroll indítványban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását).]

[23] Jelen esetben az indítványozó elsődlegesen a bíróság eseti jogalkalmazó döntését sérelmezi. Kifejezésre juttatja ugyanakkor, hogy a norma alkotmányosságának kérdése is felvetődik, ha a sérelmezett jogértelmezés “élő jognak” tekinthető, vagyis a norma jellemzően azzal a tartalommal érvényesül, ahogyan az első bírósági végzést hozó bíróság értelmezte.

[24] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát igényli annak a kérdésnek az eldöntése, hogy az állított alaptörvény-ellenesség a jogalkotás vagy a jogalkalmazás szintjét érinti-e.

[25] 1.3. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó az első bírósági végzést 2012. március 20-án vette át, alkotmányjogi panaszát tehát a hatvan napos határidőn belül, 2012. április 25-én érkezett az Alkotmánybíróságra. A 2012. július 13-án kelt második bírósági végzést a panaszos számára 2012. július 20-án kézbesítették, az alkotmányjogi panaszt ebben az esetben is az előírt hatvan napos határidőn belül, 2012. augusztus 23-án nyújtották be az első fokon eljáró bírósághoz.

[26] 2. A befogadhatóság tartalmi feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg:

[27] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti tartalmi követelményeket. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés *a)* az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és *b)* az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[28] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a és az 51. § (1) bekezdése szerinti

jogosultnak tekinthető, nyilvánvalóan érintett, hiszen a jelen ügyre okot adó jogvitában félként szerepel.

[29] 2.2. Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget kimerítette. A panaszos a jogvitában született első bírósági végzéssel szemben nyújtotta be első alkotmányjogi panaszát (IV/2878/2012.). E bírósági végzéssel szemben további jogorvoslatnak helye nincs. Az első alkotmányjogi panasz benyújtását követően a második rendőrségi végzéssel szemben a panaszos bírói felülvizsgálattal élt. Az ügyben hozott jogerős bírósági végzéssel szemben a panaszos ismét Alkotmánybírósághoz fordult (IV/3351/2012.). A második bírósági végzéssel szemben sincs helye jogorvoslatnak.

[30] 2.3. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Bár e két követelmény vagylagos, jelen ügy befogadását mindkét szempont alátámasztja.

[31] Egyfelől a most vizsgált ügyben elmaradt annak bírósági vizsgálata, hogy a Gytv. procedurális rendelkezései akadályát jelentik-e egy közéleti rendezvény megtartásának, ha a bejelentett helyszínre a bejelentőtől eltérő személy közterület-használati engedéllyel rendelkezik. A rendőrségi végzés érdemi vizsgálatát elutasító bíróság nem a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos jogvitaként tekintett a problémára, és ez a tény az ügy kimenetelét, a kifogásolt bírósági végzéseket érdemben befolyásolta.

[32] Másfelől az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy jelen ügy tárgya egy 2012. március 15-ei rendezvény Hősök terén való megtartásának elmaradása. Az alkotmánybírósági határozat értelemszerűen nem tudja utólag biztosítani, hogy az indítványozók gyülekezési jogukat visszamenőlegesen érvényesíthessék. A döntésnek tehát ily módon nem lehet közvetlen hatása az alkotmányjogi panaszt benyújtó konkrét ügyére {3003/2012. (IV. 21.) AB végzés Indokolás [5] –[6]}. Az alkotmányossági vizsgálat jelen ügyben a panaszos helyzetének változását oly módon tudja befolyásolni, hogy az Alkotmánybíróság – amennyiben annak feltételei fennállnak –, megállapíthatja a gyülekezési jog megsértésének megtörténtét, ami a mostani ügyben morális elégtételt jelenthet a jogsérelmet szenvedettek számára. [Ehhez hasonlóan az Emberi Jogok Európai Bírósága a Bukta és Mások kontra Magyarország (25691/04., 2007. július 17.) ügyben hozott ítéletében egy felosztatott gyülekezés kapcsán állapította meg utólag a jogsértés megtörténtét, és azt a bíróság – az esetlegesen elszenvedett morális károkra tekintettel – elégséges jogorvoslatnak ítélte.]

[33] Emellett az alkotmányjogi probléma vizsgálata az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű, hiszen az Alkotmánybíróság érdemi határozata a jövőre nézve megfogalmazhatja azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe véve a gyülekezési ügyben eljáró jogalkalmazók ilyen és hasonló jogvitákban kellőképpen mérlegelni tudnak. Az Alkotmánybíróság az érdemi eljárás során megválaszolandó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek elsősorban azt tekinti, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel a Gytv. 9. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely kizárólag a gyülekezést formálisan megtiltó rendőrségi döntés esetében biztosít érdemi bírói felülvizsgálatot.

[34] Mindezen szempontok alapján az Alkotmánybíróság 2012. október 1-jei teljes ülése az alkotmányjogi panaszokat befogadta. Ez követően az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 32. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló jogvita tárgyára és a jogvitában résztvevő felek személyének azonosságára tekintettel elrendelte a IV/3351/2012. számú ügynek a IV/2878/2012. számú ügghöz való egyesítését.

#### IV.

[35] Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásának IV. részében a panaszosnak azt az állítását vizsgálta, amely szerint a gyülekezéshez való alapvető jog sérelmét okozta, hogy a Fővárosi Törvényszék az első rendőrségi végzésről érdemben nem döntött. Ennek során elsőként bemutatja az indítványozó érveit (1.), majd felvázolja, hogy az Alkotmánybíróság a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány alapján milyen értelmet adott a gyülekezési szabadságnak, megvizsgálja, hogy az Alaptörvény miképpen biztosítja a gyülekezés szabadságát, s hogy az Alaptörvény szövege változtatott-e a gyülekezési jog korábban érvényesülő felfogásán (2.). Ezt követően a mostani ügyben felmerült, a gyülekezés helyének megválasztásával kapcsolatos irányadó alkotmányjogi szempontokat mutatja be (3.).

[36] 1. Az indítványozó szerint a Gytv. által intézményesített gyors, egyfokú hatósági és bírósági eljárás a garanciája annak, hogy a közéleti eseményekre időben reagáló rendezvényeket lehessen tartani. A gyülekezések esetében akkor hatékony a jogorvoslat, ha a rendezvény előzetes megtiltásával és az azzal azonos hatású más közigazgatási döntéssel szemben olyan időpontban kerülhet sor a jogorvoslati döntésre, amely lehetővé teszi a jogsérelem időben történő orvosolását. Az indítványozó szerint ennek megfelelően értelmezendő a Gytv. 9. § (1) bekezdése, amely “az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát” biztosítja. A határozat szó magában kell hogy foglalja az ügy érdemében és nem érdemében hozott közigazgatási aktusokat, ellenkező esetben (ahogyan azt a mostani ügy bizonyítja) a Gytv. garanciarendszere egyes rendőrhatalósági döntések esetében nem tud érvényesülni.

[37] 2. Az Alkotmánybíróság az alaptörvénybeli gyülekezési jog tartalmának értelmezésekor a 22/2012. (V. 11.) AB határozat következő megállapításából indult ki: Az Alkotmánybíróság “az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” (Indokolás [40])

[38] A 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány 62. § (1) bekezdésében a Magyar Köztársaság elismerte a békés gyülekezés jogát és biztosította annak szabad gyakorlását. A 2012. január elsejétől hatályos Alaptörvény mindenki jogát biztosítja a “békés gyülekezéshez”. Bár az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének szövege kifejezetten nem követeli meg az államtól, hogy az

emberek szabad gyülekezését biztosítsa, ez a kötelezettség az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből következik, ez utóbbi rendelkezés ugyanis minden alapvető (ideértve a gyülekezési) jog védelmét az állam elsőrendű kötelezettségévé teszi. Az állam jogalkotó és jogalkalmazó intézményei tehát kötelesek biztosítani, hogy a gyülekezni kívánók élhessenek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jogukkal. Az Alkotmánybíróság ezért továbbra is irányadónak tekinti a korábbi határozataiban foglalt gyülekezési szabadsággal kapcsolatos megállapításokat.

[39] Az alkotmánybírósági gyakorlatban a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663.]. Az, hogy egy rendezvény közügyet érint-e, következőképpen gyülekezésnek minősül-e az Alaptörvény értelmében, a kifejezésre juttatni szándékozott vélemény tartalmától, formájától és kontextusától függ.

[40] A békés gyülekezéshez való jognak (együtt a véleménynyilvánítás szabadságával és az egyesülés szabadságával) van egy egymáshoz szorosan kapcsolódó lényeges tartalma, amely a demokratikus társadalmi gyakorlat előfeltétele. Kollektív véleménynyilvánítási joguk alapján a polgárok az országos és a helyhatósági választások időpontja közötti időben is véleményt nyilváníthatnak a széles értelemben vett közügyeket érintő kérdésekben. Ilyen közügyet érintő kérdés például, hogy miként viszonyulunk a történelemhez, milyen eseményt és milyen módon tartunk ünneplésre méltónak. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére. Ettől nem teljesen független a gyülekezési jognak az a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban megjelent aspektusa, amely a rendezvények szervezésében elsősorban azt az eszközt látja, amellyel a polgárok a politikai folyamatokat kritikával illethetik. E felfogásban a gyülekezési jog a politikai, társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelent. A gyülekezés ugyanis a kormányzat és a közvélemény számára is jelzi a meglévő társadalmi feszültségeket, és lehetővé teszi a nyilvános politika korrekcióját. [Lásd 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.]

[41] Az egyén gyülekezési szabadságába tartozik, hogy gyülekezést szervezzon és gyülekezésen vegyen részt. A gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [Ehhez hasonlóan lásd a strasbourgi bíróság Sáska kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének 21. pontját (58050/08, 2012. november 27.).] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez. Talán mert a rendezvény éppen az adott helyen történetekre kíván emlékezni és emlékeztetni, vagy mert a helyszínek

szimbolikus jelentése van. Ilyen esetekben a gyülekezés szabadsága magában foglalja az adott helyen való gyülekezés jogát, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően korlátozható.

[42] 3.1. A gyülekezési jog a közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott, békés jellegű, közügyet érintő nyilvános rendezvényeket egyaránt védelemben részesíti. Ezt a felfogást támogatja a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 21. cikke, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikke, és az ahhoz kapcsolódó esetjog, továbbá a Velence Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontra is. [Rassemblement Jurassien Unité kontra Svájc (8191/78, 1979. október 10.); Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012, CDL (2012)014rev2, 2.]

[43] Ez vezethető le továbbá az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének általános megfogalmazásából, és ezt az álláspontra képviseli az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, amikor megállapítja, hogy az előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve. A Gytv. a hatóságnak csak a közterületen tartandó rendezvénnyel kapcsolatban ad feladatot. Ha a békés összejövetelt nem közterületen tartják, a hatóságnak nincs jogi lehetősége semmiféle intézkedésre a Gytv. alapján. (ABH 2001, 442, 454, 458.)

[44] Ez következik a gyülekezési jog érvényesülését biztosító Gytv. rendelkezéseiből is. A Gytv. 2. § (1) bekezdése szerint “a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják”. A Gytv. 3. §-a pedig a választási gyűlések mellett a jellemzően magánterületen tartott, vallási, kulturális, sport- és családi rendezvényeket veszi ki a Gytv. hatálya alól. Ezeket kívül minden közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott rendezvény a gyülekezési jog védelmi körébe tartozik, de a Gytv. 6. §-a alapján kizárólag a közterületen tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak. A Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján is csak ez utóbbi, a “bejelentéshez kötött rendezvény” esetében van lehetősége a rendőrségnek arra, hogy amennyiben az a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem volna biztosítható, megtilthassa a rendezvénynek a megjelölt helyen vagy időben való megtartását. A bejelentési kötelezettséget közterületen tartandó rendezvény esetében az indokolja, hogy a hatóságok képesek legyenek biztosítani a gyülekezés lebonyolítását.

[45] 3.2. Tekintettel arra, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy ha a gyülekezés helyül választott közterület igénybe vételét közhatalmi

rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek. A korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Ráadásul a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal, és nem szabad érintenie a gyülekezési szabadság lényeges tartalmát. [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] A korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az Alaptörvény által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása.

[46] Összhangban van ez a mérlegelésre vonatkozó teszt a strasbourgi bíróság gyakorlatával is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ugyanis arányossági tesztet alkalmazott, amikor például azt vizsgálta a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) ügyben, hogy megfelelt-e az Egyezmény 11. cikkében biztosított békés gyülekezés jogának, hogy a rendőrség a panaszos gyülekezéssel kapcsolatos bejelentéséről a Kossuth tér biztonsági művelleti területté nyilvánítása miatt nem döntött érdemben. Szigorú tesztet alkalmaz az amerikai Legfelsőbb Bíróság is azokban az esetekben, amikor olyan nyilvános fórumokon történő gyülekezés korlátozásáról van szó, amelyeket tipikusan kommunikációs tevékenységek jellemeznek. Egy ilyen terület esetében a gyülekezés korlátozása akkor alkotmányos, ha a korlátozás szűkre szabott módon kényszerítő állami érdeket szolgál és tartalom-, illetve nézőpontsemleges. [Lásd például: *United States v. Grace* 461 US 171 (1983); *Snyder v. Phelps* 562 US (2011)]

[47] A Velencei Bizottság összefoglaló jelentése olyan törvényeket vizsgált, amelyek egyes közterületeket vagy eleve kizártak a lehetséges gyülekezési helyszínek közül, vagy csak bizonyos területeket jelöltek ki gyülekezések helyszínéül. A Bizottság szerint a gyülekezési jogot mindkét eset aránytalanul korlátozza, a hatóságok ugyanis legitim módon csak az emberi életre, illetve egészségre való tényleges veszélyességük miatt zárhatnak ki egyes helyszíneket a választható gyülekezési helyszínek közül. [Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012, CDL (2012)014rev2, 5.2.]

[48] 3.3. A Gytv. alkalmazásában közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér [Gytv. 15. § a) pont]. Főszabály szerint tehát minden, a köz számára korlátlanul nyitva álló területen szervezhető gyülekezés. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a "mindenki számára való hozzáférhetőség itt azt jelenti, hogy a közterület használatára egyaránt képesnek kell lenniük a rendezvény résztvevőinek, valamint mindenki másnak, aki nem vesz azon részt". [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458.] A közterület használata a gyülekezés gyakorlása során ingyenes, sőt, a rendőrség – adott esetben – a gyülekezés biztosítására köteles. A Gytv. 8. § (3) bekezdésének megfelelően ezért a rendőrség a közterületen tartandó rendezvény bejelentését követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapján vizsgálja többek között azt, hogy a gyülekezést közterületre jelentették-e be. Ennek során a rendőrségnek meg kell győződnie arról, hogy van-e hatásköre a bejelentés vizsgálatára: a rendezvény bejelentett helyszíne nem magánterület, és a megjelölt

közterület mindenki számára hozzáférhető.

[49] A rendőrség, ha a bejelentés vizsgálatára nincs hatásköre, mert a rendezvényt nem egy mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen kívánják megtartani, a Gytv. 8. § (1) és (3) bekezdése, továbbá 15. § a) pontja alapján, a Ket. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően bejelentést elutasító határozatot hoz. Egyéb esetben tudomásul veszi a bejelentést, vagy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt ok miatt a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatot hoz. A mostani jogvita tárgya az első esetkör, amikor a rendőrség bejelentést elutasító határozatot hoz, ezért az alábbiakban az Alkotmánybíróság azt vette sorra, hogy mik lehetnek az elutasítás lehetséges indokai.

[50] 3.4.1. A rendőrségi gyakorlat a helyszínt illetően jellemzően két okból utasít el – hatáskör hiányára hivatkozással – végzésben rendezvény megtartására vonatkozó bejelentést. Az első ilyen ok a terület “biztonsági műveleti területté” nyilvánítása. Ha a rendőrség biztonsági területté nyilvánított egyes területeket, az e területekre szóló bejelentéseket a rendőrség hatáskörének hiánya miatt elutasította azzal az indokolással, hogy a “biztonsági műveleti területté” nyilvánítás együtt jár a közterületi jelleg elvesztésével”. 2006 ősze előtt a Terror Háza Múzeum és a Dohány utcai Zsinagóga előtti területen nem lehetett emiatt rendezvényt tartani, 2006. október 23-án pedig a rendőrség a Kossuth tér Parlament felőli, kordonnal elzárt részét minősítette biztonsági műveleti területnek. A Fővárosi Bíróság ezekben az esetekben a bejelentést elutasító rendőrségi határozatokat helybenhagyta, és jogerősen megállapította, hogy a biztonsági műveleti területté nyilvánítással az adott területek elveszítették közterületi jellegüket, ezért arra rendezvényt bejelenteni nem lehetett. Bár a kérelmek a rendőrfőkapitány biztonsági műveleti területté nyilvánító intézkedésének jogszerűségét is vitatták, a bíróság úgy látta, a rendőrfőkapitánynak a köztársasági őrezred felkérésére meghozott utasítása nem olyan egyedi államigazgatási határozat, amellyel szemben bárki bírósághoz fordulhatna. Később azonban, a BRFK-nak a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés elrendelése elleni panasz elbírálása során a Fővárosi Bíróság 27.K.31.354/2012/9. számú ítélete megállapította, hogy bár a szóban forgó terület “biztonsági műveleti területté” nyilvánítása 2006. október 23-án szükséges és jogszerű volt, annak 2006. november 22. napján történő meghosszabbításáról ugyanez nem volt megállapítható. A meghosszabbításkor ugyanis a BRFK nem jelölte meg, hogy arra milyen okok és körülmények fennállta miatt volt szükség. A Fővárosi Bíróság ezért a rendőri intézkedést aránytalannak minősítette, mert az kellő indok nélkül korlátozta a polgárok mozgásszabadságát és gyülekezési jogát. (A Fővárosi Bíróság az első fokon eljáró BRFK-t új eljárásra kötelezte. A budapesti rendőrfőkapitány 01000-105-300/16/2011.P. számú, 2011. április 4-én kelt határozata már elismerte: aránytalan és ezért jogszerűtlen volt a Kossuth téren alkalmazott személy- és létesítménybiztosítási intézkedés 2006. november 22-ei meghosszabbítása.)

[51] Ezt a megállapítást vette alapul az Emberi Jogok Európai Bírósága, amikor a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) és a Szerdahelyi kontra Magyarország (30385/07, 2012. január 17.) ügyekben megállapította:

Magyarország megsértette a panaszosok gyülekezési jogát, amikor a Kossuth tér jogszerűtlen módon történő biztonsági műveleti területté nyilvánításával lehetetlenné tette a panaszosok által 2007 márciusára bejelentett demonstráció megtartását.

[52] 3.4.2. A bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasítására vezető másik gyakran előforduló ok, ha a bejelentés olyan területre szól, amely felett rendelkezési jogot – közterület-használati megállapodás alapján – más személy vagy szervezet gyakorol. A helyi önkormányzatok a rendőrséget folyamatosan tájékoztatják a közterület használatának engedélyezéséről. Ennek során az önkormányzatok megnevezik a közterület-használati engedéllyel érintett területet, a használatba adott terület nagyságát, a használat idejét, indokát és a használó személyét. Ez azt jelenti, hogy az illetékes rendőrkapitányság rendelkezik azzal az információval, hogy a megjelölt időpontban egy adott területre vonatkozóan kinek van közterület-használati engedélye. A rendőrség azonban ezeket az információkat csak tudomásul veszi, nincs joga és lehetősége azok jogszerűségének és indokoltságának vizsgálatára. A jelenlegi gyakorlat szerint ezért a rendőrség, ha azt állapítja meg, hogy a megjelölt területre másnak közterület-használati engedélye van, akkor – hatásköre hiányában – végzéssel utasítja el a bejelentést, mondván, a bejelentés nem tartozik a Gytv. hatálya alá, mert a megjelölt terület korlátozás nélkül mindenki számára nem hozzáférhető. Ez történt a mostani ügyben is, amelynek részletes vizsgálatára az indokolás V. részében kerül sor.

## V.

[53] 1. A bejelentő 2012. március 15-én 9 órától 20 óráig a Hősök terén kívánt „az 1848/1849-es szabadságharcról” való megemlékezést tartani. A bejelentést vizsgáló BRFK 2012. február 6-án hozott végzésében megállapította hatáskörének hiányát, mert 2012. március 15-én a bejelentésben szereplő helyszínt a Főpolgármesteri Hivatal közterület-használati megállapodás alapján használhatta. Az indítványozó a bejelentést elutasító végzéssel szemben a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján bírósághoz fordult, mert úgy vélte, hogy az első rendőrségi végzés eredményében és joghatásában hasonló a rendezvényt megtiltó határozathoz, ezért annak jogszerűségéről a határozat közlésétől számított 3 napon belül nemperes eljárásban a bíróságnak kell döntést hoznia.

[54] Az első bírósági végzés ugyanakkor megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszéknek nincs hatásköre az ügyben eljárni, a rendőrségi végzéssel szemben fellebbezés vehető igénybe, ezért a bíróság végzésének rendelkező részében a kérelmet áttette az ORFK-hoz. A végzés indokolása szerint a rendőrség „nem döntött érdemben a rendezvény megtiltásáról, azt nem érdemi vizsgálatot követően, a Gytv.-ben felsorolt két okból utasította el, hanem azért, mert azt állapította meg, hogy a kérdésben való döntésre nincs hatásköre”. A bíróság érdemben tehát nem vizsgálta felül a rendőrségi végzést, de megjegyezte, hogy „a Gytv. a bejelentéshez kötött rendezvény tárgyában való döntésre kétségkívül biztosít hatáskört a kérelmezett számára, ezért a »hatáskör hiányát megállapító« rendelkezése nem helytálló.”

[55] 2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az illetékes rendőrkapitányságnak a közterületen tartandó rendezvénnel kapcsolatos bejelentést elbíráló, hatáskör hiányát megállapító határozata olyan, a Gytv. 9. § (1) bekezdése értelmében vett “államigazgatási határozat”, amellyel szemben a Gytv. szerinti bírósági felülvizsgálat kérhető, és amelyet a bíróság érdemben köteles felülbírálni. Ennek indokai a következők.

[56] A Gytv. 9. § (1) bekezdésének első mondata szerint a rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A Gytv.-nek ez a rendelkezése elfogadása óta változatlan. A 9. § (1) bekezdésben foglalt “államigazgatási határozat” kifejezés a Gytv. elfogadásakor hatályos, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szóhasználatát vette át. Az Áe. 72. § (1) bekezdése alapján az ügyfél – jogszabálysértés esetén – az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérhette. Az “államigazgatási” fogalom alkotmánynak megfelelő értelmezése aztán “közigazgatási” lett, így a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozat már úgy rendelkezett, hogy a közigazgatási szervnek a közigazgatási jogviszony hiányára alapított hatáskör hiányát megállapító határozata az Áe. 72. § (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott döntésnek minősül. Bár az Áe. hatályon kívül helyezésével e jogegységi határozat meghaladottá vált, és a 6/2010. (XI. 25.) Közigazgatási jogegységi határozat értelmében nem alkalmazható, az abban foglalt dogmatikai megállapítások továbbra is relevánsak.

[57] A most vizsgált ügyben az illetékes rendőrkapitányság arról döntött, hogy az ügy tárgya, a bejelentés a Gytv. 6. §-ának hatálya alá tartozik-e. Az első rendőrségi végzés szerint a bejelentés nem tartozik a Gytv. 6. §-nak hatálya alá, ezért a BRFK-nak a bejelentés elbírálására nincs hatásköre. Ugyanakkor a BRFK-nak, ha valóban a Ket. 22. § (2) bekezdésének megfelelően járt volna el, akkor a hatásköre hiányának megállapításával egyidejűleg a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat át kellett volna tennie a hatáskörrel rendelkező hatósághoz. Nem tette, és nem is tehette, mert nincs olyan közigazgatási szerv, amelynek a hatáskörébe tartozna az ügy. A bejelentés hatáskör hiánya miatti elutasításakor tehát az illetékes rendőrkapitányság valójában azt állapította meg, hogy az adott ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony. Ez azt jelenti, hogy a rendőrkapitányság közigazgatási jogviszony fennállásáról döntött: azért hárította el a jogok és kötelezettségek tárgyában az érdemi döntést, mert a közigazgatási jogviszony fennállását tagadta. A hatáskör hiányát megállapító határozat azonban a bejelentést tevő gyülekezéshez való alapvető jogának az elbírálását is kizárta, ügye nem kerülhetett olyan szakaszba, amelyben érdemi határozat születhetett volna. Ebben az esetben ezért a hatáskör hiányára történő hivatkozás ténylegesen egy érdemi elutasítást eredményezett.

[58] Mindezek miatt a Fővárosi Törvényszéknek az első bírósági végzésben a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján érdemben kellett volna vizsgálnia, hogy a rendőrségi végzés jogalapja valós és jogszerű volt-e.

[59] 3. A jelenlegihez hasonló ügyekben a bíróságnak az érdemi felülvizsgálat

során kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a rendőrségi végzésben a rendezvény megtartásának akadályául megjelölt, az adott helyszínre szóló közterület-használati megállapodás jogszerűen jött-e létre, és indokolt volt-e a használati megállapodás megkötése.

[60] 3.1. A jogvita eldöntésekor a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy az önkormányzati és állami tulajdonban lévő közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek. Az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezést ezért behatárolja az a cél, hogy a közterület betölthesse funkcióját: a terület a közügyekre vonatkozó, közösen kinyilvánított vélemény fórumává válhasson.

[61] Ezt juttatja kifejezésre az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (4) bekezdés *d)* pontja, amely szerint “a közterület rendeltetése a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás biztosítása”. Budapest Főváros Közgyűlésének a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör1.) 3. § (1) bekezdése szerint a közterület rendeltetésének megfelelő célra – a jogszabályok keretei között – bárki szabadon használhatja. A 3. § (4) bekezdés szerint a rendeltetésétől eltérő célú a közterület használata, ha a használat a közterület mások általi rendeltetésszerű igénybevételét a rendeletben megfogalmazott módon akadályozza. A közterület rendeltetésétől eltérő használatához a 4. § (1) bekezdés alapján közterület-használati hozzájárulás szükséges. Az Ör1. 4. § (4) bekezdés *g)* pontja viszont kifejezetten rendelkezik arról, hogy nem kell közterület-használati megállapodás a politikai rendezvényekhez.

[62] Az Ör1. 4. § (4) bekezdés *g)* pontja korábbi szövegének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság már vizsgálta, és alkotmányellenesnek minősítette, hogy a fővárosi önkormányzat a politikai rendezvényeken közterület-használati engedélyhez kötötte az építmények, berendezések, valamint járművek parkolásnak nem minősülő elhelyezését. A határozat szerint a gyülekezési jog gyakorlásának részletes szabályait a Gytv. tartalmazza, amikor meghatározza, hogy a közterületen tartandó rendezvények szervezéséhez milyen bejelentési kötelezettség kapcsolódik. A helyi önkormányzat a gyülekezési szabadságot alkotmányosértő módon korlátozza, ha kiegészíti a Gytv.-ben meghatározott feltételrendszert. A döntés azt is kimondta: “[a]mennyiben nyilvánvaló, hogy a közterület-használat adott módon történő szabályozásának mögöttes célja a gyülekezési jog korlátozása, és a közterület-használat feltételeinek módosítása csupán eszköze a gyülekezési jog korlátozásának, ez alkotmányellenessé tehet olyan szabályokat is, melyek önmagukban alapjogi relevanciával nem bírnak”. [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911.] Néhány évvel később az Alkotmánybíróság az Ör. 4. § (2) bekezdés *l)* pontjának azt a szövegrészt semmisítette meg, amely közterület-használati engedélyhez kötötte az ún. “egyéb rendezvényhez” kapcsolódó építmények, berendezések és ezzel összefüggő elkerített területek és a járművek parkolásnak nem minősülő egyéb célú elhelyezését. A határozat megállapította, hogy a gyülekezési jog nem csupán a közterületen tartott, kifejezetten politikai rendezvényeket védi, hanem a gyülekezésnek minősülő egyéb, nem közvetlenül politikai összejöveteleket is, amelyek közügyet érintenek. Annak eldöntése pedig, hogy egy adott összejövetel

a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény-e, a rendesbírásgra tartozó kérdés.

[40/2010. (IV. 15.) AB határozat, ABH 2010, 1055.] A most ismertetett szempontokat érvényesítette az Alkotmánybíróság egy évvel később, amikor megsemmisítette a mikepércsi önkormányzatnak azt a rendeleti szabályozását, amely a politikai pártok rendezvényeihez követelt közterület-használati engedélyt. [142/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 805.]. Ebben a döntésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok körében a közterület-használat szabályozása az önkormányzat jogalkotó hatáskörébe tartozik, azonban ez a jogköre nem terjed ki arra, hogy a közterület-használat szabályozása során az alapvető jogok gyakorlását sértő, azokat korlátozó szabályokat állapítson meg.

[63] A gyülekezési jogvitában eljáró bíróság ezeket az alkotmányossági szempontokat nem hagyhatja figyelmen kívül érdemi döntésének meghozatalakor. Tekintettel azonban arra, hogy a most vizsgált ügyben a fővárosi önkormányzat nem mint jogalkotó, hanem mint a közterület-használatot a Fővárosi Polgármesteri Hivatal számára biztosító szerződő fél jelent meg, és a közterület-használati megállapodás nem a gyülekezés megtartásának előfeltétele volt, hanem a megállapodás léte jelentette a gyülekezés megtartásának akadályát, az alábbi szempontok sem hagyhatók figyelmen kívül.

[64] 3.2. Budapest Főváros Önkormányzata és a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatal között létrejött FPH061/555-3/2012. iktatószámú használati megállapodás (a továbbiakban: használati megállapodás) az Ör1. és Budapest Főváros Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 60/1995. (X. 20.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör2.) pontosabban meg nem határozott rendelkezései alapján jött létre. A használati megállapodásban a használatba adó a Fővárosi Polgármesteri Hivatal használatába adta 2012. március 15-ére az alábbi közterületeket az 1848-as forradalom emlékére rendezett nemzeti ünnep lebonyolítása céljából: V. ker. Kossuth tér teljes területe, I.–V. ker. Erzsébet-híd, Szabadsajtó u.–Pesti alsó rakpart, V.–VI. ker. Bajcsy-Zs. út teljes területe, V. –VIII. ker. Múzeum körút teljes területe, V.–VI.–VII. ker. Deák tér teljes területe, XIV. ker. Hősök tere teljes területe, VI. ker. Andrássy út teljes területe, I. ker. Clark Ádám tér teljes területe, V. ker. Alkotmány utca teljes területe és a VIII. ker., Blaha Lujza tér teljes területe.

[65] A konkrét ügyben a használati megállapodás jogszerűsége és indokoltsága is kérdéses volt. Egyfelől, mert az Ör2. 5. § (1) bekezdése alapján a jelen ügy alapját adó ügyben a közterület használatáról a Fővárosi Közgyűlés Közterület-hasznosítási Bizottsága döntött. A döntés meghozatalát követően pedig e bizottság elnöke a bizottság nevében, a fővárosi közgyűlés képviselőjében használatba adóként írta alá a használati megállapodást. Használóként a fővárosi közgyűlés hivatala, a Főpolgármesteri Hivatal van feltüntetve. Ez azt jelenti, hogy a megállapodásban a fővárosi közgyűlés képviselőjében eljáró Bizottság a fővárosi közgyűlés hivatalának, azaz saját magának adott használati engedélyt. Másfelől, az Ör1. 4. § (4) bekezdés g) pontja kifejezetten úgy rendelkezik, hogy nem kell közterület-használati hozzájárulás a politikai rendezvényekhez. Ez azt jelenti, hogy nemcsak a gyülekezési szabadság alapján megtartott rendezvények,

hanem más politikai rendezvények, így például az állami ünnepek és önkormányzati megemlékezések megtartásához sincs szükség közterület-használati engedély beszerzésére. A Fővárosi Polgármesteri Hivatalnak az 1848-as forradalom emlékére rendezett nemzeti ünnepe kétségtelenül ebbe a körbe tartozik. Mivel a használati megállapodás jogalapjaként megjelölt Ör1. és Ör2. szövegéből nyilvánvalóan következik, hogy közterület-használati engedélyre a polgármesteri hivatalnak nem volt szüksége, alappal feltételezhető, hogy a használati megállapodás megkötésekor joggal való visszaélés történt. Erre utal az a tény is, hogy a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatala e használati megállapodással – a saját közgyűlése által alkotott Ör1. és Ör2. rendelkezéseit megsértve – 2012. március 15-ére, készletező módon az összes olyan budapesti helyszínt lefoglalta előzetesen, amely az 1848-as forradalom megemlékezését célzó, nagy létszámú résztvevőkre számító rendezvény megtartására alkalmas lett volna.

[66] 3.3. Különös mérlegelést igényel továbbá az a tény, hogy a bejelentő a gyülekezés helyszínéül a Hősök terét jelölte meg. Itt kívánt az 1848/1849-es szabadságharcról való megemlékezést tartani 2012. március 15-én 9 órától 20 óráig.

[67] Budapest néhány terének és utcájának kommunikatív funkciója van. A Hősök tere ilyen különleges terület, mert a politikai véleménynyilvánítás egyik emblemikus helyszíne. Az 1848-as forradalom emléknapján ide bejelentett gyülekezés nem váltható ki egyszerűen egy másik terület megjelölésével. A Hősök terének erre a különleges helyzetére utal az a tény is, hogy Budapest Főváros Közgyűlése külön rendeletben, a 33/2002. (VI. 21.) Főv. Kgy. rendeletben (a továbbiakban: Ör3.) szabályozza a Hősök tere közterület-használatát és rendjét. Az Ör3. 2. § (1) bekezdése megkülönbözteti a tér ünnepi, protokolláris, idegenforgalmi és köznapis használatát. A használat ünnepinek minősül “a Magyar Köztársaság nemzeti és állami ünnepein szervezett megemlékezések idején”, protokollárisnak az “államhatalmi, a központi közigazgatási szervek, valamint a Fővárosi Önkormányzat által meghatározott rendezvények idején”. [2. § (2) bekezdés a) és b) pont] Az Ör3. 4. § (2) bekezdése az ünnepi és protokolláris használat esetén kifejezetten csak a rendezvény lebonyolításához feltétlenül szükséges építmény (pl. szónoki emelvény) elhelyezéséhez követel engedélyt, egyebekben visszautal az Ör1. és Ör2. rendelkezéseire, azaz a téren tartandó politikai rendezvényhez sem kell közterület-használati engedély.

[68] 3.4. Végül nem hagyható figyelmen kívül az a szempont, hogy a jelen ügyben hozott első rendőrségi végzést követően a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatala az FPH061/555-4/2012. iktatószámú, 2012. február 28-án kelt levélben indokolás nélkül lemondott a XIV. ker. Hősök tere, a VI. kerület Andrassy út és a VIII. kerület Blaha Lujza tér közterületek 2012. március 15-ei használatáról. Erre a tényre a 2012. március 9-én kelt első bírósági végzés nem utal, bár a végzés szerint a bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 331. §-a szerint eljárva beszerezte az ügy iratait a BRFK-tól, és azok 2012. március 6-án meg is érkeztek a bíróságra.

[69] Ha a bíróság érdemben vizsgálódott volna, és e lemondó nyilatkozatot figyelembe veszi, akkor a panaszos által 2012. március 15-ére szervezni kívánt rendezvény a bejelentésben megjelölt helyszínen (más, annak akadályát jelentő, jogszerű indok hiányában) megtartható lett volna.

[70] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk. 45.266/2012/2. számú végzése az ügy érdemi felülvizsgálatának mellőzésével alaptörvény-ellenesen korlátozta a gyülekezés szabadságához fűződő jogot, ezért a végzést az Abtv. 43. § (1) bekezdésének megfelelően megsemmisítette. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzésének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény VIII. cikkének (1) bekezdése alapján megállapította, nem vizsgálta, hogy a bírósági végzés megfelel-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jognak.

[71] A második alkotmányjogi panaszban az indítványozó elsődlegesen az első bírósági végzés alaptörvény-ellenességének vizsgálatát kérte. Ugyanakkor indítványozta, hogy ha az Alkotmánybíróság azt nem tekinti az ügy érdemében hozott döntésnek, a panaszeljárást a második bírósági végzés tekintetében folytassa le. Az alkotmánybírósági eljárás tárgya a jogsérelmet okozó első bírósági végzés volt, amelynek megsemmisítése az Alkotmánybíróság szerint a mostani ügyben morális elégtételt jelent a jogsérelmet szenvedetteknek, az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok pedig iránymutatóul szolgálnak a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is. Az Alkotmánybíróság a mostani ügyben az első rendőrségi végzést nem semmisítette meg, mert azt a második bírósági végzés már hatályon kívül helyezte.

[72] Az Alkotmánybíróság, mivel az indítványban foglalt elsődleges kérelemnek helyt adott, a második bírósági végzés és a Gytv. 9. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének vizsgálatát mellőzte.

[73] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke*

*Dr. Balogh Elemér s. k.,  
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Balsai István s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Bihari Mihály s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Bragyova András s. k.,  
alkotmánybíró*

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

*Dr. Holló András s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[74] A többségi határozat rendelkező részével egyetértek, és az ahhoz vezető érvelést is nagyjából elfogadom. A tények alkotmányjogi értékelése alapján ugyanakkor arra a következtetésre jutottam, hogy a kifogásolt bírói döntés a panaszost elsődlegesen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményrendszerében rejlő bírói út igénybevételének jogától fosztotta meg, míg a panaszos gyülekezési szabadsága csak ennek következtében sérült. Álláspontomat a következő megfontolásra alapítom.

[75] Az alapul szolgáló eljárásban a panaszos azért kérte a rendőrhatalóság gyülekezési ügyben hozott határozatának bírói felülvizsgálatát, mert a rendőrség a rendezvény bejelentése tekintetében szükséges vizsgálat teljesítését saját hatáskörének hiányára hivatkozással megtagadta. A panaszos az Alkotmánybíróság eljárását pedig azért kezdeményezte, mert a törvényszék a rendőrség felülvizsgálni kért határozatának elbírálása során szintén hatáskörének hiányát állapította meg. Az alkotmányjogi panaszban kifogásolt törvényszéki döntés ebből következően a panaszos gyülekezési szabadságának érvényesítésére előterjesztett kérelmének érdemi vizsgálatát tagadta meg, így a panaszost elsődlegesen a bírói út igénybevételétől fosztotta meg. Ezt igazolja az is, hogy a hatáskör hiányát megállapító törvényszéki döntés a gyülekezési szabadság kérdésében nem foglalt állást. A törvényszék ugyan megjegyezte, hogy a rendőrség "hatáskör hiányát megállapító rendelkezése nem helytálló", de éppen saját hatáskörének hiányában a panaszos gyülekezési szabadságának gyakorolhatóságáról érdemben nem döntött. [Erről lásd: a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45. 266/2012/2. számú végzésének 3. oldalát.] A panaszos gyülekezési szabadsága így nem a bíróság érdemi döntése, vagy az ügy érdemében kialakított jogi álláspontja, hanem éppen annak hiánya következtében azzal sérült, hogy a törvényszék megtagadta a gyülekezéshez való jogának bírósági úton történő érvényesítését, vagy legalábbis elzárkózott a rendezvény bejelentése tekintetében előterjesztett felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálása elől.

[76] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése úgy szól, hogy "[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül elbírálja." Az Alkotmánybíróság korábban már számos határozatában kifejtette, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog az eljárási garanciákon túl magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem

nevesített bírósághoz fordulás jogát is. A bírósághoz fordulás joga az Alaptörvényben biztosított jogok érvényre juttatásának garanciájaként szolgál. Önmagában azonban bírói út formális biztosítása sem lehet kielégítő e jogok érvényesítésére, hiszen az alkotmányos szabályban előírt eljárási garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával véglegesnek számító, érdemi bírói döntést lehessen hozni. E jog tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem követelményét is. Ennek értelmében a jogi szabályozással szemben alkotmányos elvárásként fogalmazható meg, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság valóban érdemben dönthesse. Ebből következően a tisztességes eljárásban rejlő alkotmányos jog, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben bírálja el. [Erről lásd: 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat; ABH 1997, 263, 272.; 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 355.; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464, 496.; 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592, 605.; legutóbb megerősítve: 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 80–81.]

[77] Konkrét esetekkel összefüggésben, hasonló alapokra épül a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) által kimunkált jogvédelmi rendszer is. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint jogainak érvényesítése során mindenkit megillet a tisztességes tárgyaláshoz való jog. A Bíróság elsőként 1975-ben Sidney Elmer Golder ügyében döntött arról a kérdéssel, hogy a jogok érvényesítésének bírói útja benne rejlik-e a tisztességes eljárás egyezménybeli követelményrendszerében. A Bíróság ebben az ítéletében az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének rendelkezését a jogok bíróság előtti érvényesíthetőségével összefüggő általánosan elismert, alapvető jogelvvvel és a nemzetközi jogban megjelenő igazságszolgáltatás megtagadása tilalmának elvével együtt értelmezte. A Bíróság olvasatában a tisztességes bírói eljáráshoz fűződő jogban benne rejlik a bírói út igénybevételének joga is, hiszen ennek hiányában a tisztességes eljárás egyes konkrét követelményei sem lennének értékelhetők. Nem lehet az eljárás tisztességéről beszélni, ha a bíróság magát az eljárást sem biztosítja. (Golder kontra Egyesült Királyság, 1975. február 25., 4451/70.; 22. §; 35–36. §§) A Bíróság ezt követően e tételét több száz határozatában formálta gyakorlattá, és legutóbb a Zborovsky ügyben erősítette meg. (Zborovsky kontra Szlovákia, 2012. október 23.; 14325/08., 44. §) Emellett a hatékony bírói jogvédelemhez fűződő jogot a luxembourgi székhelyű Európai Unió Bírósága is az uniós jog olyan alapvető vívmányaként ismeri el, amely a tagállamok alkotmányos hagyományaiból ered. [Erről lásd: Unibet (London) Ltd és Unibet (International) Ltd kontra Justitiekanslern, C-432/05, 2007. március 13., 37. §; Kiriaki Angelidaki és társai kontra Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis és mások, C-378/07, 2009. április 23., 176. §; Markku Sahlstedt és társai kontra Bizottság, C-362/06 P 2009. április 23., 43. §]

[78] Más összefüggésben ugyan, de az Amerikai Egyesült Államok legfőbb bírói testülete már egy régebbi döntésében is hasonló érveléssel ismerte el a bírósághoz fordulás jogát. A döntésben kifejtett érvek szerint a bírósághoz fordulás joga minden más alapjog őrzője és egyben a jog által szervezett állam alapköve is. [Chambers v. Baltimore & Ohio Railroad Company, 207 U.S. 142 (1907)] A bírói úthoz fűződő jog tekintetében a legszínesebb gyakorlatot a Svájci Államszövetség Legfelsőbb Bírósága munkálta ki, amely megkülönbözteti a bírói úthoz való jog formai és tartalmi akadályait és ilyen akadályként tekint minden olyan bírói vagy közigazgatási döntésre,

amely valamely jog által biztosított lényeges garancia érvényesítését tagadja meg. (Jan Paulsson: *Denial of Justice in International Law*; 38. oldal, Cambridge University Press, 2005.)

[79] Az Alkotmánybíróság által vizsgált ügyben a törvényszék érdemben azért nem döntött a panaszos gyülekezési jogának gyakorolhatóságáról, mert saját hatáskörének hiányát állapította meg. A törvényszék tehát valójában az alapjog érvényesítésére szolgáló bírói út igénybevételét és a hatékony bírói jogvédelem biztosítását zárta ki. Éppen ezért a vizsgált bírói döntés a panaszosnak elsődlegesen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált jogát sértette, míg a gyülekezési szabadság csak ennek következtében csorbult.

[80] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadásakor az Abtv. 29. §-ában foglalt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte, hogy “összhangban áll-e az Alaptörvénnyel a Gytv. 9. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely kizárólag a gyülekezést formálisan megtiltó rendőrségi döntés esetében biztosít érdemi bírói felülvizsgálatot.” Egyetértek a többségi döntéssel, amely alkotmányos követelményként írja elő, hogy a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító rendőrségi határozattal szemben bírói felülvizsgálatnak van helye, és a bíróságnak érdemben kötelessége felülvizsgálni a rendőrhatalom határozat jogszerűségét és megalapozottságát. Ilyen alkotmányos követelmény azonban álláspontom szerint nem a gyülekezési szabadságból, hanem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményrendszerében rejlő bírósághoz fordulás jogából bontható ki.

[81] A jelen ügygel összefüggésben fontosnak tartom kiemelni, hogy a hatékony bírói jogvédelem nemcsak egy alapjog, hanem a többi polgári, politikai, kulturális, gazdasági és szociális jog érvényesítésének és védelmének nélkülözhetetlen előfeltétele. Éppen ezért a jogállamiság és a hatékony bírói jogvédelem között közvetlen a kapcsolat, és a bírói jogvédelem a jogállam egyik alapelemét jelenti. A bírói jogvédelem hatékonyságát számos részletszabály, illetve egyéb tényező befolyásolja, így például a keresetindítás határideje, az elévülési idő, eljárásindítás formális szabályai, a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételei, vagy az eljárások tényleges hossza és költsége. A bírói út igénybevételének megtagadása a bírói jogvédelem teljes hiányát jelenti. Hatékony bírói jogvédelem hiányában pedig a többi alapjog is tartalom nélkülivé válik. Ezen kívül a bíróságoknak azért is kiemelt a felelősségük az alapjogi igények érdemi elbírálásáért, mert a jogvitákban a véglegesség igényével döntenek. A vizsgált bírói döntés álláspontom szerint elsősorban e követelménynek nem felelt meg.

Budapest, 2013. február 12.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* alkotmánybíró párhuzamos indokolása és különvéleménye

[82] Nem érték egyet a határozat rendelkező részének első pontjába foglalt, a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése (első bírósági végzés) alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével.

[83] Egyetértek azzal, hogy a határozat rendelkező részének második pontjában az

Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 9. §-ához kapcsolódóan, azonban az indokolást szükségesnek tartom az alábbi, a 2. pontba foglalt megállapításokkal kiegészíteni.

[84] 1. Az Abtv. 27. §-a szerint: “Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

[85] *a)* az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

[86] *b)* az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

[87] Az Abtv. 27. §-ából az következik, hogy az Alkotmánybíróság előtt alkotmányjogi panasz a bírósági (egyedi) ügyet lezáró, végső döntés ellen kezdeményezhető. A határozattal elbírált ügyben az első bírósági végzés nem tekinthető sem az ügy érdemében hozott döntésnek, sem a bírósági eljárást befejező döntésnek, mivel az ügyben újabb hatósági döntés (ORFK végzése) és bírósági végzés (második bírósági végzés) is született. Az ügyet tehát az első bírósági végzés nem zárta le, ezért ezt – az ügy egészét tekintve – közbenső végzést (amelyben a bíróság a saját hatáskörének hiányát állapította meg és az ügyet áttette az ORFK-hoz), álláspontom szerint nem semmisíthette volna meg az Alkotmánybíróság.

[88] Kétségtelen tény azonban az is, hogy az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel az első bírósági végzés meghozatalát követően már nem kerülhetett sor [hiszen a végzést a bíróság 2012. március 9-én hozta, az indítványozót aznap faxon értesítették róla, azt térítvevénnel igazoltan 2012. március 19-én vette át, a rendezvényt pedig 2012. március 15-én kívánta megtartani]. Az ügyben született második bírósági végzés, helyt adva az indítványozó keresetének, új eljárásra utasította az ügyben első fokon eljáró BRFK-t. Ez a végzés azonban csak erkölcsi jóvátételt adhatott az indítványozónak, mivel a jogsérelem valódi orvoslására – az időmúlásra tekintettel – már nem kerülhetett sor, okafogyottság miatt megszűnt az eljárás.

[89] A második (az elsővel tartalmilag ellentétes) bírósági végzésben foglaltak megfelelő iránymutatást adnak a jövőre nézve az első fokon eljáró rendőri szerveknek abban a vonatkozásban, hogy a közterületek nem veszítik el “közterület” jellegüket amiatt, hogy rájuk nézve közterület-használati megállapodást kötöttek. Ebből következően a rendőrség erre alapozottan nem állapíthatja meg hatáskörének hiányát, a rendezvény bejelentését érdemben kell elbírálnia.

[90] Az ügy sajátosságából fakad az, hogy az indítványozó jogsérelmének tényleges reparálására (az időmúlásra tekintettel) már nem kerülhetett sor; a második bírósági végzés által adott jogi és morális elégtételnél az Alkotmánybíróság döntése sem tud többet nyújtani az indítványozónak, akkor sem, ha megsemmisíti az első bírósági végzést. Az Alkotmánybíróság döntése a panaszos alapjogi sérelmét nem orvosolja.

[91] Az első bírósági végzés megsemmisítésével az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatásköri szabályt fellazítja, precedenst teremt arra, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben esetről esetre döntsön abban a kérdésben, hogy az adott, több bírósági szintet megjáró ügyben melyik bíróság döntését vizsgálja felül és semmisíti meg. Ez egyrészt a jogbiztonság követelményével, másrészt az alkotmányjogi panasz intézményének a rendeltetésével is ellentétes. Az Alkotmánybíróság – ahogyan arra az Abtv. 26–31. §-hoz benyújtott jogalkotói

indokolás is rámutat – “nem a szűkebb értelemben vett igazságszolgáltatás része”, ebből következően az alkotmányjogi panasz célja az, hogy azokat a jogsérelmeket (Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét) orvosolja, amelyek az ügyet érdemben lezáró bírósági vagy egyéb döntések után is (vagy éppen ezek következtében) fennállnak. A cél tehát az, hogy a jogsérelem a rendes bírósági eljárásban kerüljön orvosolásra, az alkotmányjogi panasz ehhez képest kivételes eszköz az Alaptörvényben biztosított jogok védelmére. Mindezek alapján nem értek egyet az első bírósági végzés megsemmisítésével.

[92] 2. Egyetértek azzal, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkalmazónak címzett alkotmányos követelmény megállapításával válaszolt az ügyben felmerült, az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított, a békés gyülekezéshez való jog sérelméhez vezető jogi problémára. A második bírósági végzés a jogkérdés jövőbeni kezelése szempontjából alapvetően megfelelő iránymutatást ad az eljáró rendőrkapitányságok számára, de a békés gyülekezéshez való alapjog sérelmére, illetve ennek veszélyére tekintettel én is szükségesnek tartom, hogy a jövőre nézve az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapítson meg a jogalkalmazók számára.

[93] Álláspontom szerint azonban az Alkotmánybíróságnak a határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménynél részletesebben, konkrétabb és egyértelműbb formában kellett volna az álláspontját kifejeznie, részletesebb indokolás mellett.

[94] A második bírósági végzés helyesen állapítja meg, hogy a közterület “közterület” jellege nem szűnik meg attól, ha arra terület-használati megállapodást kötnek vagy terület-használati engedélyt adnak ki. Ezért, ha ezeken a közterületeken más rendezvényt kíván tartani és ezt az illetékes rendőrkapitányságnak bejelenti, az illetékes rendőrkapitányság ezekben az esetekben nem hivatkozhat hatáskörének hiányára, a bejelentést érdemben el kell bírálnia.

[95] A konkrét közterületre, meghatározott időszakra korábban bejelentett rendezvény, közterület-használati engedély vagy (többszöri, folyamatos használatra szóló) közterület-használati megállapodás ugyanakkor *objektív akadályt* jelent mások gyülekezési jogának gyakorlása vonatkozásában. Ugyanazon a helyszínen, egyazon időpontban csak egy rendezvény tartható; a korábbi bejelentés, közterület-használati megállapodás objektív korlátja mások gyülekezési jogának. A közterületen tartandó rendezvények bejelentése, vagy közterület-használati igények között az időbeliség, a megelőzés dönt: a korábbi bejelentő jogosult a közterület használatára. Bár a gyülekezési jog korlátozása ezekben az esetekben is megtörténik, az alkotmányos alapjog sérelme nem állapítható meg. A rendezvény befejezését követően a konkrét terület békés gyülekezés céljára ismét bárki által igénybe vehetővé válik.

[96] A bejelentések, de különösen a közterület-használati megállapodások kapcsán fennállhat azonban annak a veszélye, hogy – szimbolikus jelentőséggel bíró, kiemelt időpontokban és helyszínekre – a rendezvény megtartásának valódi célja nélkül, “készletező” jelleggel foglalják le az adott közterületet (több, hasonlóan szimbolikus jelentőségű helyszínnel együtt), jelentenek be rendezvényt vagy kötnek közterület-használati megállapodást, ezzel korlátozva mások gyülekezési jogát. Ha a rendezvény megtartására (közterület használatára) eleve nem volt komoly szándék, és a közterület használatáról a “megelőzés” elve alapján az arra jogosult olyan időben mond csak le, amikor más rendezvény megtartására (figyelembe véve a szükséges előkészületeket,

szervezési feladatokat is) már nincs lehetőség, akkor megvalósul mások békés gyülekezéshez való jogának a megsértése. A “készletező” jellegű közterület lefoglalások különösen akkor veszélyesek és alapjog-sértőek, ha eleve azt a célt szolgálják, hogy mások ne gyakorolhassák a gyülekezési jogukat, ne tarthassanak rendezvényt az adott közterületen és időpontban. Különösen súlyos mások alapjogának a sérelme akkor, ha a rendezvényt végül egyik helyszínen sem tartják meg (akár lemondtak a közterületek használatáról, akár nem), és olyan helyszínekről van szó, amelyek szimbolikus jelentőséggel, kiemelten fontos, nyilvános kommunikációs szereppel rendelkeznek, a gyülekezést szervezőknek fontos érdeke fűződött volna ahhoz, hogy a rendezvény az adott helyszínen kerüljön megtartásra.

[97] A rendőrkapitányságoknak nincs hatáskörük arra, hogy a közterület-használati megállapodások jogszerűségét, törvényességét vizsgálják. Azonban az Alaptörvényben biztosított békés gyülekezéshez való jog védelme érdekében alkotmányos követelmény, hogy ha az adott közterületre újabb rendezvényt kívánnak bejelenteni, akkor a rendőrkapitányságok tájékoztatást kérhessenek a korábbi bejelentőktől (illetve a közterület-használatára a megállapodás alapján jogosultaktól) abban a kérdésben, hogy a korábban bejelentett rendezvényt megtartják-e. Ha a korábbi bejelentő fenntartja ezt a szándékát, az újabb bejelentés szerinti rendezvény megtartásának objektív akadály a továbbra is fennmarad. Ha a korábbi bejelentő később (a rendőrség határozatának megszületését követően) visszavonja a rendezvény megtartására irányuló bejelentését, a békés gyülekezéshez való jog védelméért az szolgálja, ha a rendőrkapitányság értesíti a későbbi bejelentőt ennek tényéről. Ezzel a bejelentőnek megnyílik a lehetősége arra, hogy a rendezvényt az eredeti szándéka szerint, az adott közterületen, az adott időben megtartsa, az ehhez szükséges bejelentését ismételten benyújtsa a rendőrkapitánysághoz.

[98] A rendőrség határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálat során az eljáró bíróságnak ugyanígy vizsgálnia kell azt, hogy a korábbi bejelentés (közterület-használati megállapodás) célja valóban rendezvény tartása-e, vagy arra “készletező” jelleggel, azért került sor, hogy az adott helyszínen, adott időpontban mások ne tudjanak a gyülekezési jogukkal élni. A bíróság felszólíthatja a korábbi bejelentőt: mivel az adott helyszínre és időpontra konkuráló bejelentés érkezett, nyilatkozzon arról, hogy a közterületet valóban igénybe kívánja-e venni a rendezvény megtartása céljából. Amennyiben a korábbi bejelentő úgy nyilatkozik, hogy eláll ettől a szándékától, a később bejelentett rendezvény megtartható.

[99] Ha felmerül a gyanúja annak, hogy a korábbi bejelentés (közterület-használati megállapodás) “készletező” jelleggel, a rendezvény megtartásának valódi szándéka nélkül történt (pl. ugyanazon szervezet ugyanarra az időpontra számos helyszínre rendezvényt jelentett be, vagy már többször előfordult, hogy az általa bejelentett rendezvényt nem tartotta meg), joggal vethető fel, hogy a valódi cél mások gyülekezési jogának a korlátozása volt. A bíróságoknak joguk és lehetőségük van arra, hogy a közterület-használati megállapodásokat felülvizsgálják abból a szempontból, hogy azok nem valósítanak-e meg joggal való visszaélést. Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a közterület használatára a megállapodás alapján jogosultnak feltételezhetően nincs valódi szándéka a rendezvény megtartására, a megállapodást mások gyülekezési jogát sértőnek minősítheti, és a rendőrkapitányságnak a később bejelentett rendezvényekkel kapcsolatos határozatát megváltoztathatja. A “készletező” célú közterület-használati megállapodások, bejelentések ugyanis ellentétesek a békés

gyülekezéshez való jog rendeltetésével, és súlyosan sértik mások békés gyülekezéshez való jogát.

[100] Összefoglalva: a korábban bejelentett rendezvények, közterület-használati megállapodások és engedélyek objektív akadályát jelentik mások gyülekezési joga gyakorlásának. A békés gyülekezéshez való alapjog védelme érdekében alkotmányos követelmény az, hogy ha felmerül a gyanúja annak, hogy a korábbi bejelentés (megállapodás) valódi célja nem rendezvény tartása, hanem a “készletezés”, és mások gyülekezési jogának a jogellenes korlátozása volt, akkor mind a rendőrkapitányság, mind a bíróság megkeresse a korábbi bejelentőt, hogy nyilatkozzon arról: fenntartja-e a rendezvény megtartására vonatkozó bejelentését, mivel a “lefoglalt” közterületre újabb gyülekezés bejelentése érkezett. A gyülekezéshez való jog védelmét szolgálja az is, hogy amennyiben a korábbi bejelentő a bejelentését a rendőrségi határozat meghozatalát követően visszavonja, a rendőrség értesítse a későbbi bejelentőt, hogy megnyílt a lehetősége a rendezvény ismételt bejelentésére a korábban tervezett helyszínre és időpontra. Ha a korábbi bejelentés (közterület-használati megállapodás) valódi célját illetően kétség merül fel, az eljáró bíróság ezen túlmenően vizsgálja a közterület-használati megállapodás valódi célját; azt, hogy az nem “készletezésre” és/vagy mások gyülekezési jogának a korlátozására irányul-e. Végző soron a bíróság kimondhatja, hogy a szerződés törvényellenes célra irányul, sérti mások gyülekezési jogát, és erre tekintettel megváltoztathatja a rendőrkapitányság határozatát.

[101] A békés gyülekezéshez való alapjog súlyos sérelmére, ennek ismétlődő előfordulására és a helyzet bonyolultságára tekintettel álláspontom szerint indokolt lett volna, hogy az Alkotmánybíróság határozata a fenti részletességgel fejtse ki, hogy a már-már gyakorlattá váló, “készletező” jellegű közterület-használati megállapodások, bejelentések a gyülekezési joggal való visszaélést jelentik és súlyosan sértik mások gyülekezési jogát. Ezért végző soron ezeknek a megállapodásoknak akár a bíróság általi érvénytelenné nyilvánítására is sor kerülhet.

Budapest, 2013. február 12.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

[114] A határozat rendelkező részét támogatom, de az indokolás IV. részének 2. pontjában található fejtegetéseket, melyek a gyülekezési jog közügyekre korlátozását mondják ki, nem tudom támogatni.

[115] Az Alaptörvény VIII. cikkének (1) pontja ugyanis e korlát nélkül mindenki jogaként deklarálja a békés gyülekezéshez való jogot. Ebbe éppúgy beletartoznak a vallási szervezetek által, saját hitéletük erősítése érdekében, híveik sokezes vagy tízezes tömegével együtt tartott, nyilvános tereken való körmenetei, mint esetleg egy sportegyesület sokezes szurkolótábora identitásának erősítése érdekében, közterületen rendezett tömeggyűlései, vagy akár egy óriásvállalat sokezes munkatársi gárdájának nyilvános köztéren tartott ünneplő összejövetele – és még lehetne sorolni tovább a gyülekezési lehetőségeket.

[116] Az Alaptörvény – és ez esetben ugyanígy a régi Alkotmány 62. § (1) bekezdésének gyülekezési joga – nem teszi meg a gyülekezési jog közügyekre

szűkítését. Ezt az indokolás vitatott része által meghivatkozott korábbi alkotmánybírói határozatok teszik csak meg, melyek továbbvitelét nem lehet támogatni: “Az alkotmánybírói gyakorlatban a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási jog része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát a közügyről folytatott nyilvános vitákban való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását.” (55/2001. (XI. 29) AB határozat, ABH 2001, 442.; 75/2008 (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663.)

[117] Már maga az az érvelési technika vitatható, hogy az Alaptörvény által rögzített különböző alapjogokat egy alkotmánybírói határozat az egyes aspektusokban összekötés helyett – amely egy-egy ügyben szükséges lehet – egy új alapjogi megfogalmazásban összeolvast, és az egyiket a másik részének tekinti. A jelen esetben ráadásul a korábbi alkotmánybírói gyakorlat ezt az érvelési technikát arra használta fel, hogy korlátozza a gyülekezési jogot a közügyekre vonatkozó politikai gyülekezésekre. Készséggel elismerem, lehet abba az irányba érvelni, hogy a sok, eltérő célokat követő gyülekezések között megkülönböztetéseket kell tennie az Alkotmánybíróságnak, és egyes gyülekezési célokat – ha más alapjog érintése ezeket felerősíti – kiemeltebb védelemben lehet részesíteni, de az a kategorikus szűkítés, amely a gyülekezések egy részét kirekeszti az alaptörvényi védelem alól, nem fogadható el.

Budapest, 2013. február 12.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* alkotmánybíró párhuzamos indokolása és különvéleménye

[82] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének első pontjába foglalt, a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése (első bírósági végzés) alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével.

[83] Egyetértek azzal, hogy a határozat rendelkező részének második pontjában az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 9. §-ához kapcsolódóan, azonban az indokolást szükségesnek tartom az alábbi, a 2. pontba foglalt megállapításokkal kiegészíteni.

[84] 1. Az Abtv. 27. §-a szerint: “Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

[85] *a*) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

[86] *b*) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

[87] Az Abtv. 27. §-ából az következik, hogy az Alkotmánybíróság előtt alkotmányjogi panasz a bírósági (egyedi) ügyet lezáró, végső döntés ellen kezdeményezhető. A határozattal elbírált ügyben az első bírósági végzés nem tekinthető sem az ügy érdemében hozott döntésnek, sem a bírósági eljárást befejező

döntésnek, mivel az ügyben újabb hatósági döntés (ORFK végzése) és bírósági végzés (második bírósági végzés) is született. Az ügyet tehát az első bírósági végzés nem zárta le, ezért ezt – az ügy egészét tekintve – közbenső végzést (amelyben a bíróság a saját hatáskörének hiányát állapította meg és az ügyet áttette az ORFK-hoz), álláspontom szerint nem semmisíthette volna meg az Alkotmánybíróság.

[88] Kétségtelen tény azonban az is, hogy az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel az első bírósági végzés meghozatalát követően már nem kerülhetett sor [hiszen a végzést a bíróság 2012. március 9-én hozta, az indítványozót aznap faxon értesítették róla, azt térítvevénnel igazoltan 2012. március 19-én vette át, a rendezvényt pedig 2012. március 15-én kívánta megtartani]. Az ügyben született második bírósági végzés, helyt adva az indítványozó keresetének, új eljárásra utasította az ügyben első fokon eljáró BRFK-t. Ez a végzés azonban csak erkölcsi jóvátételt adhatott az indítványozónak, mivel a jogsérelem valódi orvoslására – az időmúlásra tekintettel – már nem kerülhetett sor, okafogyottság miatt megszűnt az eljárás.

[89] A második (az elsővel tartalmilag ellentétes) bírósági végzésben foglaltak megfelelő iránymutatást adnak a jövőre nézve az első fokon eljáró rendőri szerveknek abban a vonatkozásban, hogy a közterületek nem veszítik el “közterület” jellegüket amiatt, hogy rájuk nézve közterület-használati megállapodást kötöttek. Ebből következően a rendőrség erre alapozottan nem állapíthatja meg hatáskörének hiányát, a rendezvény bejelentését érdemben kell elbírálnia.

[90] Az ügy sajátosságából fakad az, hogy az indítványozó jogsérelmének tényleges reparálására (az időmúlásra tekintettel) már nem kerülhetett sor; a második bírósági végzés által adott jogi és morális elégtételnél az Alkotmánybíróság döntése sem tud többet nyújtani az indítványozónak, akkor sem, ha megsemmisíti az első bírósági végzést. Az Alkotmánybíróság döntése a panaszos alapjogi sérelmét nem orvosolja.

[91] Az első bírósági végzés megsemmisítésével az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatásköri szabályt fellazítja, precedenst teremt arra, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben esetről esetre döntsön abban a kérdésben, hogy az adott, több bírósági szintet megjáró ügyben melyik bíróság döntését vizsgálja felül és semmisíti meg. Ez egyrészt a jogbiztonság követelményével, másrészt az alkotmányjogi panasz intézményének a rendeltetésével is ellentétes. Az Alkotmánybíróság – ahogyan arra az Abtv. 26–31. §-hoz benyújtott jogalkotói indokolás is rámutat – “nem a szűkebb értelemben vett igazságszolgáltatás része”, ebből következően az alkotmányjogi panasz célja az, hogy azokat a jogsérelemeket (Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét) orvosolja, amelyek az ügyet érdemben lezáró bírósági vagy egyéb döntések után is (vagy éppen ezek következtében) fennállnak. A cél tehát az, hogy a jogsérelem a rendes bírósági eljárásban kerüljön orvoslásra, az alkotmányjogi panasz ehhez képest kivételes eszköz az Alaptörvényben biztosított jogok védelmére. Mindezek alapján nem értek egyet az első bírósági végzés megsemmisítésével.

[92] 2. Egyetértek azzal, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkalmazónak címzett alkotmányos követelmény megállapításával válaszolt az ügyben felmerült, az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított, a békés gyülekezéshez való jog sérelméhez vezető jogi problémára. A második bírósági végzés a jogkérdés jövőbeni kezelése szempontjából alapvetően megfelelő iránymutatást ad az eljáró rendőrkapitányságok számára, de a békés gyülekezéshez való alapjog sérelmére, illetve ennek veszélyére tekintettel én is szükségesnek tartom, hogy a jövőre nézve az

Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapítson meg a jogalkalmazók számára.

[93] Álláspontom szerint azonban az Alkotmánybíróságnak a határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménynél részletesebben, konkrétabb és egyértelműbb formában kellett volna az álláspontját kifejeznie, részletesebb indokolás mellett.

[94] A második bírósági végzés helyesen állapítja meg, hogy a közterület “közterület” jellege nem szűnik meg attól, ha arra terület-használati megállapodást kötnek vagy terület-használati engedélyt adnak ki. Ezért, ha ezeken a közterületeken más rendezvényt kíván tartani és ezt az illetékes rendőrkapitányságnak bejelenti, az illetékes rendőrkapitányság ezekben az esetekben nem hivatkozhat hatáskörének hiányára, a bejelentést érdemben el kell bírálnia.

[95] A konkrét közterületre, meghatározott időszakra korábban bejelentett rendezvény, közterület-használati engedély vagy (többszöri, folyamatos használatra szóló) közterület-használati megállapodás ugyanakkor *objektív akadályt* jelent mások gyülekezési jogának gyakorlása vonatkozásában. Ugyanazon a helyszínen, egyazon időpontban csak egy rendezvény tartható; a korábbi bejelentés, közterület-használati megállapodás objektív korlátja mások gyülekezési jogának. A közterületen tartandó rendezvények bejelentése, vagy közterület-használati igények között az időbeliség, a megelőzés dönt: a korábbi bejelentő jogosult a közterület használatára. Bár a gyülekezési jog korlátozása ezekben az esetekben is megtörténik, az alkotmányos alapjog sérelme nem állapítható meg. A rendezvény befejezését követően a konkrét terület békés gyülekezés céljára ismét bárki által igénybe vehetővé válik.

[96] A bejelentések, de különösen a közterület-használati megállapodások kapcsán fennállhat azonban annak a veszélye, hogy – szimbolikus jelentőséggel bíró, kiemelt időpontokban és helyszínekre – a rendezvény megtartásának valódi célja nélkül, “készletező” jelleggel foglalják le az adott közterületet (több, hasonlóan szimbolikus jelentőségű helyszínnel együtt), jelentenek be rendezvényt vagy kötnek közterület-használati megállapodást, ezzel korlátozva mások gyülekezési jogát. Ha a rendezvény megtartására (közterület használatára) eleve nem volt komoly szándék, és a közterület használatáról a “megelőzés” elve alapján az arra jogosult olyan időben mond csak le, amikor más rendezvény megtartására (figyelembe véve a szükséges előkészületeket, szervezési feladatokat is) már nincs lehetőség, akkor megvalósul mások békés gyülekezéshez való jogának a megsértése. A “készletező” jellegű közterület lefoglalások különösen akkor veszélyesek és alapjog-sértőek, ha eleve azt a célt szolgálják, hogy mások ne gyakorolhassák a gyülekezési jogukat, ne tarthassanak rendezvényt az adott közterületen és időpontban. Különösen súlyos mások alapjogának a sérelme akkor, ha a rendezvényt végül egyik helyszínen sem tartják meg (akár lemondtak a közterületek használatáról, akár nem), és olyan helyszínekről van szó, amelyek szimbolikus jelentőséggel, kiemelten fontos, nyilvános kommunikációs szereppel rendelkeznek, a gyülekezést szervezőknek fontos érdeke fűződött volna ahhoz, hogy a rendezvény az adott helyszínen kerüljön megtartásra.

[97] A rendőrkapitányságoknak nincs hatáskörük arra, hogy a közterület-használati megállapodások jogszerűségét, törvényességét vizsgálják. Azonban az Alaptörvényben biztosított békés gyülekezéshez való jog védelme érdekében alkotmányos követelmény, hogy ha az adott közterületre újabb rendezvényt kívánnak bejelenteni, akkor a rendőrkapitányságok tájékoztatást kérhessenek a korábbi bejelentőktől (illetve

a közterület-használatára a megállapodás alapján jogosultaktól) abban a kérdésben, hogy a korábban bejelentett rendezvényt megtartják-e. Ha a korábbi bejelentő fenntartja ezt a szándékát, az újabb bejelentés szerinti rendezvény megtartásának objektív akadály a továbbra is fennmarad. Ha a korábbi bejelentő később (a rendőrség határozatának megszületését követően) visszavonja a rendezvény megtartására irányuló bejelentését, a békés gyülekezéshez való jog védelmét az szolgálja, ha a rendőrkapitányság értesíti a későbbi bejelentőt ennek tényéről. Ezzel a bejelentőnek megnyílik a lehetősége arra, hogy a rendezvényt az eredeti szándéka szerint, az adott közterületen, az adott időben megtartsa, az ehhez szükséges bejelentését ismételten benyújtsa a rendőrkapitánysághoz.

[98] A rendőrség határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálat során az eljáró bíróságnak ugyanígy vizsgálnia kell azt, hogy a korábbi bejelentés (közterület-használati megállapodás) célja valóban rendezvény tartása-e, vagy arra "készletező" jelleggel, azért került sor, hogy az adott helyszínen, adott időpontban mások ne tudjanak a gyülekezési jogukkal élni. A bíróság felszólíthatja a korábbi bejelentőt: mivel az adott helyszínre és időpontra konkuráló bejelentés érkezett, nyilatkozzon arról, hogy a közterületet valóban igénybe kívánja-e venni a rendezvény megtartása céljából. Amennyiben a korábbi bejelentő úgy nyilatkozik, hogy eláll ettől a szándékától, a később bejelentett rendezvény megtartható.

[99] Ha felmerül a gyanúja annak, hogy a korábbi bejelentés (közterület-használati megállapodás) "készletező" jelleggel, a rendezvény megtartásának valódi szándéka nélkül történt (pl. ugyanazon szervezet ugyanarra az időpontra számos helyszínre rendezvényt jelentett be, vagy már többször előfordult, hogy az általa bejelentett rendezvényt nem tartotta meg), joggal vethető fel, hogy a valódi cél mások gyülekezési jogának a korlátozása volt. A bíróságoknak joguk és lehetőségük van arra, hogy a közterület-használati megállapodásokat felülvizsgálják abból a szempontból, hogy azok nem valósítanak-e meg joggal való visszaélést. Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a közterület használatára a megállapodás alapján jogosultnak feltételezhetően nincs valódi szándéka a rendezvény megtartására, a megállapodást mások gyülekezési jogát sértőnek minősítheti, és a rendőrkapitányságnak a később bejelentett rendezvényekkel kapcsolatos határozatát megváltoztathatja. A "készletező" célú közterület-használati megállapodások, bejelentések ugyanis ellentétesek a békés gyülekezéshez való jog rendeltetésével, és súlyosan sértik mások békés gyülekezéshez való jogát.

[100] Összefoglalva: a korábban bejelentett rendezvények, közterület-használati megállapodások és engedélyek objektív akadályát jelentik mások gyülekezési joga gyakorlásának. A békés gyülekezéshez való alapjog védelme érdekében alkotmányos követelmény az, hogy ha felmerül a gyanúja annak, hogy a korábbi bejelentés (megállapodás) valódi célja nem rendezvény tartása, hanem a "készletezés", és mások gyülekezési jogának a jogellenes korlátozása volt, akkor mind a rendőrkapitányság, mind a bíróság megkeresse a korábbi bejelentőt, hogy nyilatkozzon arról: fenntartja-e a rendezvény megtartására vonatkozó bejelentését, mivel a "lefoglalt" közterületre újabb gyülekezés bejelentése érkezett. A gyülekezéshez való jog védelmét szolgálja az is, hogy amennyiben a korábbi bejelentő a bejelentését a rendőrségi határozat meghozatalát követően visszavonja, a rendőrség értesítse a későbbi bejelentőt, hogy megnyílt a lehetősége a rendezvény ismételt bejelentésére a korábban tervezett helyszínre és időpontra. Ha a korábbi bejelentés (közterület-használati megállapodás)

valódi célját illetően kétség merül fel, az eljáró bíróság ezen túlmenően vizsgálja a közterület-használati megállapodás valódi célját; azt, hogy az nem “készletezésre” és/vagy mások gyülekezési jogának a korlátozására irányul-e. Végző soron a bíróság kimondhatja, hogy a szerződés törvényellenes célra irányul, sérti mások gyülekezési jogát, és erre tekintettel megváltoztathatja a rendőrkapitányság határozatát.

[101] A békés gyülekezéshez való alapjog súlyos sérelmére, ennek ismétlődő előfordulására és a helyzet bonyolultságára tekintettel álláspontom szerint indokolt lett volna, hogy az Alkotmánybíróság határozata a fenti részletességgel fejtse ki, hogy a már-már gyakorlattá váló, “készletező” jellegű közterület-használati megállapodások, bejelentések a gyülekezési joggal való visszaélést jelentik és súlyosan sértik mások gyülekezési jogát. Ezért végző soron ezeknek a megállapodásoknak akár a bíróság általi érvénytelenné nyilvánítására is sor kerülhet.

Budapest, 2013. február 12.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye*

[102] Egyetértek a határozat rendelkező része 1. pontjával: a Fővárosi Törvényszék 2012. március 9-én kelt 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése szerintem is sérti a panaszos az Alaptörvény VIII. cikkében biztosított gyülekezési jogát.

[103] Nem értek viszont egyet a rendelkező rész 2. pontjában foglalt alkotmányos követelménnyel, mert nem képes elérni szerintem is helyes célját; megtartása a jelenlegi jogi helyzetben vagy lehetetlen, vagy nem vezet a kívánt eredményre, a gyülekezési jog itt tárgyalt korlátozásának megakadályozására. Ezért helyette az Abtv. 46. §-a alapján mulasztást, vagy egy másik, ennél erősebb alkotmányos követelményt kellett volna megállapítani.

[104] 1. A határozat szerint alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja. Ez a vizsgálat az alkotmányos követelmény megtartásával sem vezethet lényegében más eredményre, mint a megsemmisített végzés, így nem hárítja el a gyülekezési jog alaptörvény-ellenes korlátozását. Ezt a korlátozást ugyanis a közterület önkormányzati ünnepségek céljára való, a bejelentés pillanatában fennálló lefoglalása jelentette. A rendőrhatalóság – amely az önkormányzat felügyeletére nem jogosult – ezt nem vizsgálhatta felül, hanem tudomásul kellett vennie, hiszen a közterület kezelőjének döntése őt is köti. Ennek alapján viszont a Gytv. 6. §-a és 8. §-a szerint a bejelentés tudomásulvételét meg kellett tagadnia, mégpedig azért, mert a gyülekezés tervezett helyszíne a gyűlés tervezett idején más közérdekű célra – itt önkormányzati ünnepségre – már le volt kötve (erre az önkormányzat az Ör2. szerint közterület-használati hozzájárulást adott).

[105] A Fővárosi Törvényszék 2012. július 13-i végzése – amely azonban már nem orvosolhatta a panaszost ért sérelmet – alkotmányjogilag helyes álláspontot képvisel: világosan bemutatja, hogy az alapvető kérdés a közterület-használat jogszerűsége – hiszen a gyülekezési jog a *közterület használatára* ad alapvető jogot. E végzés alkotmányjogi álláspontja, amelyet a határozat is oszt, az, hogy a bíróságnak módja

lenne (vagy adott esetben lett volna) a gyűlés megtartását biztosítani, azzal, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdése szerint a rendőrség határozatát hatályon kívül helyezi. Az érvelés lényege az, hogy az önkormányzat által kötött közterület-használati megállapodás – amely valószínűleg az Ör1. 4. §-a szerinti, vagy az Ör2.-ben szabályozott közterület-használati hozzájárulás volt – nem szünteti meg a gyülekezés helyének közterület mivoltát. Ebből csak az következik, hogy a rendőrségnek, saját álláspontjával ellentétben, *volt hatásköre* a bejelentés elbírálására. Idáig az érvelés szerintem is helytálló: a közterület-használati engedély valóban csak *közterület* használatát engedélyezheti. Ámde a kérdés az, hogy ha két jogszerű (vagy annak látszó) közterület-használati igény ütközik – a tervezett ünnepség és a panaszos gyűlése ugyanazon helyen, ugyanabban az időben –, melyiknek legyen elsőbbsége. A szóban forgó közterület, a Hősök tere, amelynek használatát a határozatban is említett önkormányzati rendelet külön szabályozza [Ör3.], valóban közterület maradt, de használatát részben korlátozta a közterület-használati hozzájárulás, amely önkormányzati ünnepségre szólt. A Hősök tere így is közterület maradt volna – abban az értelemben, hogy az ünnepség idején mindenki számára hozzáférhető maradt volna (annak, aki az ünnepségen részt kíván venni). Ugyanez érvényes lett volna, ha a bejelentett gyűlést megtartják: a mindenki számára való hozzáférés a gyűlésen részt venni kívánók és érdeklődők számára megmaradt volna. Ha a közterület-jelleg megmaradása ennyit jelent, akkor a rendőrség hatásköre az Rtv. 1. § (2) bekezdés 5. pontja szerint mindkét esetben tényleg fennállt volna.

[106] Ennek ellenére a rendőrség nem vehette volna tudomásul a bejelentést, mert akkor két rendezvény lett volna egy időben egy helyen. A közterület-használati engedély tartalmi jogszerűségének vizsgálatára a rendőrségnek nincs hatásköre, de a közterületen a rend fenntartására igen. Ez utóbbi csak a közterület-használat jogszerűségének ellenőrzését jelenti – pl. a közterületi árusítás vagy a be nem jelentett gyűlések esetében –, de az érvényes közterület-használati hozzájárulás tartalmi jogszerűségének vizsgálatát nem. A rendőrség számára így nem maradt más választás, mint a rendezvény megtartásának megtiltása a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján.

[107] Ezért a “rendőrhatóság határozatának jogszerűségét és megalapozottságát érdemben felülvizsgáló” bíróság sem juthat más következtetésre, mint arra, hogy a rendőrhatóság határozata jogszerű és megalapozott volt. A közigazgatási bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339. § (1) bekezdése szerint a felülvizsgált közigazgatási határozat jogszerűségét vizsgálja: erről pedig meg kell állapítania – és meg is kellett volna, akkor is, ha a március 9-i végzésben a bíróság az alkotmányos követelmény szerint járt volna el –, hogy a *rendőrhatóság* jogszerűen járt el. Ezen kívül, a Pp. 339/A. § szerint a bíróság a határozatot a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és tények alapján vizsgálja felül. Ezért a bíróság nem vehette volna figyelembe (és később sem tehetné volna meg) a tényt, hogy időközben a Fővárosi Önkormányzat már nem tartott igényt a gyűlés tervezett helyszínére.

[108] Igaz viszont, hogy a rendőrhatósági határozat *jogszerűsége ellenére* sérti a panaszos gyülekezési jogát (és hasonló esetekben a jövőben is sérteni fogja): ezt azonban az alkotmányos követelmény nem orvosolja. Azért nem, mert a gyülekezési jog korlátozását nem a rendőrhatóság határozata, hanem a közterület kezelője, azaz a Fővárosi Önkormányzat idézte elő, a közterület használatának önmaga számára történt engedélyezésével. Ez a döntés, a közterület-használati hozzájárulás, jelenleg nem

minősül közigazgatási határozatnak, így nem is támadható bíróság előtt. Ha alkotmányos követelményt kellett volna megállapítani, akkor ez az lehetett volna, hogy a gyülekezési jogot korlátozó közterület-használati engedélyt ("hozzájárulást") a Pp. 339. § alkalmazásában közigazgatási határozatnak kell tekinteni, így jogszerűségéről a bíróság dönthetne.

[109] Ez az álláspont szerintem több érveléssel is alátámasztható.

[110] Elsősorban azzal, hogy a közterületek (közutak, terek stb.) fenntartása, kezelése a közigazgatás hagyományos feladata. A mai magyar jogban ezt tételesen Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény [Mötv.] 23. § (4) bekezdése 1. és 19. pontjai [korábban, a vizsgált bírósági határozatok meghozatala idején a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. § r) pontja] tartalmazza. A közigazgatás közterület-használatot korlátozó döntése, mint a közterület-használati hozzájárulás közhatalmi tevékenység: a mindenki számára hozzáférhető és rendeltetésszerűen használható közterület használatát egyes közérdekű (nek tekintett) célokból korlátozza. Ez ugyanúgy közhatalmi-közigazgatási tevékenység, mint a közutak használatának szabályozása közúti jelzésekkel. Állítható tehát, hogy a közterület-használati hozzájárulás közigazgatási határozat. Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság már kifejtette 41/2000. (XI. 18.) AB határozatában, amelyben részletesen tárgyalta, hogy a közterület-használati hozzájárulás iránti kérelem elbírálása önkormányzati hatósági eljárásban történik [ABH 2000, 318.].

[111] A fentiek alapján tehát a rendelkező részben az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítani, hogy a törvényhozónak az Alaptörvény VIII. cikkén alapuló kötelezettsége, hogy biztosítsa: a bejelentett gyűlés megtartását akadályozó vagy korlátozó közigazgatási határozaton alapuló közterület-használati engedély (hozzájárulás) jogszerűségét a rendezvény szervezője a gyülekezés jogszerűségéről döntő bíróság előtt vitathassa. Adott esetben a közterület-használati hozzájárulás (valójában engedély) jogszerűségének vizsgálata során a bíróság megállapíthatta volna, hogy egy rendezvényre több helyszín lefoglalása jogszerűtlen. A közterület-használati hozzájárulás azért hatósági engedély, mert ennek birtokában a különben tiltott közterület-használat jogszerű lesz. A gyülekezési jog alapján tartott rendezvény szintén engedélyhez kötött közterület-használat, de az engedélyt nem a közterület kezelője adja, hanem a rendőrség a Gytv. szabályai szerint. A fővárosi közterület-használati rendelet szerint a "politikai rendezvényekhez" [Ör1. 4. § (4) bekezdés g) pontja] – kérdés, hogy a gyülekezési jog gyakorlása ide tartozik-e – nem kell hozzájárulás. A Gytv. szerinti bejelentés [Gytv. 6. §] engedélyezési eljárás, mert a bejelentés alapján a rendőrhatalóság a gyülekezést megtilthatja. Igaz, a gyülekezés különlegesen védett közterület-használati jogcím, ámde nem korlátlan. A Gytv. szabályozása felteszi, hogy a gyülekezést mindenki által szabadon használható közterületre jelentették be, és nem szól arról, mi legyen akkor, ha a rendezés mindenki által szabadon használható közterületre már van a gyülekezés időpontjára is érvényes közterület-használati hozzájárulás. Tehát a gyülekezések esetén két, a közterület használatát engedélyezni jogosult hatóság van: a közterület kezelője, és a rendőrhatalóság. A törvény nem rendezi a köztük viszonyát, ennek következtében az állam szervei korlátozhatják a gyülekezési jog gyakorlását. Innen az Alaptörvénybe ütköző mulasztás.

[112] 2. Nem értek egyet a határozat indokolásában azzal sem, hogy a gyülekezési jog magában foglalja a helyszín és az időpont választásának feltétlen jogát is. Ez általában

igaz, de egyes kivételek elfogadhatók, ha megfelelnek az alapjogok korlátozására az Alaptörvény I. cikkében foglalt feltételeknek. Mások alkotmányos jogai, különösen mozgásszabadsága éppúgy, mint az állam igazolható céljai – állami protokoll-rendezvények, állami ünnepségek megtartása – alapot adhatnak a gyülekezési jog arányos korlátozására. Ezekről azonban, ha vitások, bíróságoknak kell dönteniük.

[113] A közterület – értve ezen, mint a Gytv. 15. § a) pontja, “a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér” – használata több alapjog gyakorlásának is előfeltétele, továbbá alkotmányosan igazolható közcélokra, közöttük állami ünnepségek megtartására, vagy éppen városi futóversenyekre, koncertekre, háztömb körüli kerékpárversenyekre, majálisra és sok minden másra használható. A felhasználásról a közigazgatás, jellemzően az önkormányzatok, dönt(enek). Ha versengő használatról kell dönteniük, mint esetünkben, mérlegelniük kell az egymást kizáró közterület-használati igények fontosságát. E mérlegeléssel szemben, amely választás a közterület-használatra jogosultak és jogcímek között – közigazgatási határozat lévén – bírói jogorvoslatot kell biztosítani. A gyülekezési jog alapvető jog, ezért korlátozásának alkotmányos-alaptörvényi mércéje az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, és az ehhez kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat. Ez nem vezet minden esetben a gyülekezési jog feltétlen elsőbbségére minden más közterület-használattal szemben, mivel az alapjogoknak is van jogszerű korlátozása, de erős pozíciót biztosít a gyülekezési jognak a közterület-használati lehetőségek között.

Budapest, 2013. február 12.

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró