

Ügyszám: **561/B/2002**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Kukorelli István Dr.; Paczolay Péter Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **75/2008. (V. 29.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2008/651**

Kelte: **Budapest, 2008.05.27**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok, továbbá folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Kiss László alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog kiterjed az előzetesen szervezett rendezvényekre, közöttük az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor. A gyülekezési jog kiterjed továbbá az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 62. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. §-ának alkalmazásakor a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik.

Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 14. § (1) bekezdésének „bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 14. § (1) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.”

4. Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény egésze, továbbá a 6. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. §-ának a Pécsi Városi Bíróságon folyamatban lévő 15.sz.1974/2007. számú ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló indítványt elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvénnyel összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett a közterületen tartandó rendezvények szervezésére vonatkozó bejelentési kötelezettséggel, és a bejelentés nélkül tartott rendezvények feloszlásával kapcsolatban. Az indítványok egy része a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte, másik része a Gytv. egészével szemben fogalmazott meg alkotmányossági kifogásokat.

Az egyik indítványozó a Gytv. 14. § (1) bekezdésének „ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően (...) tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlhatja” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Emellett indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Gytv. 6. és 7. §-ai nem alkalmazhatók az úgynevezett spontán gyülekezésekre, mivel azokat szervező hiányában nem lehet bejelenteni. Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog lényeges tartalmát korlátozza, továbbá ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, amely szerint a magyar jogrendszer elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. Ezek közé tartozik az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Egyezmény), amelynek 11. cikke rendelkezik a gyülekezési szabadságról.

Egy másik indítványozó szintén az Alkotmány 7. §-ára és 62. §-ára hivatkozva kezdeményezte a Gytv. 14. § (1) bekezdésének utólagos alkotmányossági vizsgálatát. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés azért alkotmányellenes, mert nem teszi lehetővé a rendőrségnek, hogy mérlegelje a be nem jelentett rendezvényekkel szembeni fellépés módját.

Az egyik indítványozó a Gytv. 14. § (1) bekezdése „ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül (...)

tartanak" szövegrészének megsemmisítését kezdeményező indítványában az Alkotmány 62. §-ával összefüggésben a véleménynyilvánítás szabadságát elismerő 61. §-t is megjelölte. Továbbá hivatkozott arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Bukta és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében (25691/04. sz. kérelem; Strasbourg, 2007, július 17.) elmarasztalta Magyarországot egy békés gyülekezés feloszlatása miatt.

Az Alkotmánybírósághoz fordult a Pécsi Városi Bíróság bírása is, aki - egy szabálysértési eljárás felfüggesztésével egyidejűleg - azt kezdeményezte, hogy a testület állapítsa meg: a Gytv. 6. §-a ellentétes az Alkotmány 62. §-ával, ezért a 15.sz.1974/2007. számú ügyben nem alkalmazható. Az eljárás alapjául szolgáló ügyben a Pécsi Rendőrkapitányság pénzbírsággal sújtotta az eljárás alá vont személyt, mert a miniszterelnök pécsi látogatásakor spontán összegyűlt személyeket arra hívta fel, hogy vonuljanak át egy másik helyszínre. A hatóság álláspontja szerint a be nem jelentett demonstráció szervezése a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 152. § (1) bekezdésébe ütköző, gyülekezési joggal visszaélés szabálysértésének minősül. A Pécsi Városi Bíróság bírása úgy ítélte meg, hogy a Gytv. által előírt előzetes bejelentési kötelezettség nem biztosít lehetőséget a spontán, békés demonstrációkra. A bíró - álláspontja alátámasztásaként - hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bukta és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletére.

Két indítványozó a Gytv. egészének hiányos szabályozását kifogásolta. Egyikük alkotmány sértőnek tartotta, hogy a Gytv. nem rendelkezik megfelelően a fogalom-meghatározásokról, a gyülekezési jog korlátairól, a gyülekezés időhatáráról, a rendezvények találkozásáról, a közlekedési útvonal biztosításáról, a szervező anyagi felelősségéről és a kártérítési igényekről. Ezért első beadványában az indítványozó azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Gytv. 6., 8., 9., 12. és 13. §-ának alkotmányellenességét. Az indítványozó később többször pontosította és kiegészítette beadványát. Végül arra a következtetésre jutott, hogy a Gytv. nem javítható egyes elemeinek kiiktatásával, ezért azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság a számos alkotmányellenes rendelkezés és hiányosság miatt az egész Gytv.-t semmisítse meg, és kötelezze az Országgyűlést új gyülekezési törvény megalkotására.

A másik indítványozó azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mert az Országgyűlés nem teremtette meg a szabad mozgáshoz való jog és a közlekedési szabadság érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket, amelyek megfelelő védelmet nyújtanak a gyülekezési jog gyakorlásának „szélsőséges formáival” szemben. A Gytv. hiányosságának tartja az indítványozó, hogy nincs lehetőség a bejelentett rendezvény megtartásával szembeni előzetes jogvédelemre, a gyülekezések időbeli korlátozására, és az útlezárásokkal járó rendezvények miatti kárigények érvényesítésére. Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 7. § (2) bekezdésére, 8. § (1) bekezdésére, 58. §-ára, valamint 78. §-ára hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a

továbbiakban: Ügyrend) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

(2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„58. § (1) Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén - törvényben meghatározott esetek kivételével - megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

„62. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.

(2) A gyülekezési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„78. § (1) A Magyar Köztársaság Alkotmánya kihirdetése napján lép hatályba; végrehajtásáról a Kormány gondoskodik.

(2) A Kormány köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.”

2. A Gytv. indítványokkal érintett rendelkezései:

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

7. § Az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

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

„14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlátja.

(2) A rendezvény feloszlátását figyelmeztetésnek kell megelőznie.

(3) Ha a rendezvényt feloszlátják, a rendezvény résztvevője a feloszlátástól számított tizenöt napon belül pert indíthat a feloszlátás jogellenességének megállapítására.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság először azokat az indítványokat vizsgálta meg, amelyek a Gytv. egészét érintően fogalmaztak meg alkotmányossági kifogásokat.

1.1. Az egyik indítvány a Gytv. alkotmányellenességének megállapítását és teljes megsemmisítését kezdeményezte, mert – az indítványozó álláspontja szerint – számos kérdést nem szabályoz megfelelően. Ezek közé tartoznak a fogalom-meghatározások, a gyülekezési jog korlátai, a gyülekezés időhatára, a rendezvények találkozása, a közlekedési útvonal biztosítása, a szervező anyagi felelőssége és a kártérítési igények.

Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta a Gytv. egészének alkotmányosságát. Az Abh. megállapításai szerint nem ellentétes az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében biztosított gyülekezési szabadsággal, hogy a Gytv. „tartalmaz bizonyos korlátozó rendelkezéseket, illetőleg megteremti annak törvényi alapját, hogy e jogot a hatóság a határozatával korlátozza”. Továbbá a Gytv. egészében véve „nem ellentétes a Magyarország által vállalt nemzetközi szerződéses kötelezettségekkel”, mindenekelőtt az Egyezmény 11. cikkével. (ABH 2001, 442, 448-451.) Ezért, az Alkotmánybíróság a Gytv. egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította. Az Alkotmánybíróság ezeken túl – az Abh.-ban lefolytatott külön vizsgálatok eredményeként elutasította az összesen 20 §-ból álló Gytv. 1. §-a, a 2. § (1) és (3) bekezdése, 5. §-a, 6. §-a, a 7. § b) és d) pontja, a 8. § (1) bekezdése, a 9. § (1) és (2) bekezdése, a 13. § (1) bekezdése, valamint a 14. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat. (ABH 2001, 442.)

1.2. Az Ügyrend 31. § c) pontja szerint az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányisértést megállapítani („ítélt dolog”).

Jelen esetben az indítványozó a korábbiaktól részben eltérő alkotmányos összefüggésekre hivatkozva kezdeményezte a Gytv. egészének megsemmisítését. Ezért az Alkotmánybíróság e

vonatkozásban nem minősítette „ítélt dolognak” a beadványban foglalt kérelmet. Ugyanakkor – tekintettel a Gytv.-nek az Abh.-ban elvégzett átfogó alkotmányossági felülvizsgálatára is – a testület úgy foglalt állást, hogy a Gytv. egyes vélelmezett szabályozási hiányosságaiból nem következhet az egész Gytv. alkotmányellenessége. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság összességében alkotmányosnak, az alapjogi garanciákat tartalmazó és a nemzetközi emberi jogi előírásoknak megfelelő törvénynek minősítette a Gytv.-t. Ezért feltételezett egyedi hiányosságok jelen esetben sem indokolják a Gytv. egészének alkotmányossági felülvizsgálatát. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Gytv. egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2.1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt az indítványt, amely szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 7. § (2) bekezdésébe, 8. § (1) bekezdésébe, 58. §-ába, valamint 78. §-ába ütköző, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet eredményez, hogy a Gytv. nem biztosítja megfelelően a szabad mozgáshoz való jog és a közlekedési szabadság védelmét a gyülekezési joggal szemben. Az indítványozó ide sorolta a bejelentett rendezvény megtartásával szembeni előzetes jogvédelem, a gyülekezések időbeli határainak és az útlezárásokkal járó rendezvények miatti károk megtérítésének hiányos szabályozását.

2.2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése kimondja: „Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.” Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]

Az indítványozó a szabad mozgáshoz való jogra és a közlekedési szabadságra hivatkozott. Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése kimondja: „Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.” Az Abh. ezzel kapcsolatban a következőket tartalmazza: „A közterület használatának, igénybevételeének lehetősége (...) a gyülekezési szabadságon kívül egy másik alapjog: az Alkotmány 58. § által biztosított szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének is a feltétele. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már kifejtette, hogy a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát is jelenti [60/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 507, 510.]. A szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének leggyakoribb színtere pedig a közút, a közterület. Mivel az Alkotmánybíróságnak következetes az ítélkezési gyakorlata azt illetően, hogy az államnak az alapvető jog tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy biztosítania kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket is (...), két alapjog: a gyülekezés és a mozgás szabadsága esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi

felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára. Ez indokolja, hogy a hatóság időben tudomást szerezzen a közterületen tartandó rendezvényről, és erre szolgál a rendezvény előzetes bejelentésének az előírása.” (ABH 2001, 458-459.)

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban hangsúlyozta, hogy a gyülekezési szabadság és a közlekedési szempontok súlyát a jogalkalmazás során kell figyelembe venni. Azt, hogy „a rendezvény még elviselhető mértékben zavarja-e például a közforgalmú közlekedést vagy nem, a hatóság csak a konkrét rendezvény és a konkrét helyszín ismeretében tudja mérlegelni.” (ABH 2001, 459.)

2.3. Jelen esetben az indítványozó általában hivatkozott a mozgásszabadságra, továbbá konkrét hiányosságként említette a bejelentett rendezvény megtartásával szembeni előzetes jogvédelem, a gyülekezések időbeli határainak és az útlezárásokkal járó rendezvények miatti károk megtérítésének szabályozását.

Az Alkotmánybíróság megerősíti az Abh.-ban kifejtett álláspontját, amely szerint a Gytv. a minden esetben alkalmazandó keretszabályokat tartalmazza, a konkrét ügyekben felmerülő kérdésekre a rendőrségi és bírósági jogalkalmazás során kell megoldást keresni. A jogalkalmazói mérlegelés jelentőségét hangsúlyozta a Lordok Háza is, amelynek döntése szerint a törvény keretei között mindig az eljáró bírónak kell megítélnie – a gyűlés méretét, időtartamát és az útszakasz jellemzőit figyelembe véve –, hogy például az autópályán tartott gyűlések nem teszik-e lehetetlenné a közlekedést. (Director of Public Prosecutions v. Jones and Another; 4 March 1999.)

Az Országgyűlés az Abh. meghozatalát követően módosította a Gytv.-nek a bejelentett rendezvény hatósági megtiltásáról szóló rendelkezését. Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 147. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Gytv. 8. § (1) bekezdésében az „illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna” szövegrész helyébe a „vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” szöveg lépett. A hatályos szabályozás szerint a rendezvény szervezője köteles írásbeli bejelentésében megjelölni – egyebek mellett – a tervezett rendezvény helyszínét, illetőleg útvonalát [7. § a) pont]. A rendőrség akkor tilthatja meg a rendezvény megtartását, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható [8. § (1) bekezdés]. Ellenkező esetben, ha a rendezvény közúton kerül megtartásra, a rendőrség tájékoztatja a közút kezelőjét [10. §]. A rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik. Ugyanakkor a rendőrség és más arra illetékes szerv a szervező kérésére közreműködik a rendezvény rendjének biztosításában [11. §].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyülekezési szabadság gyakorlása sok esetben nem a „járművel vagy anélkül való közlekedés szabadságával” mint alapvető joggal áll összefüggésben, hanem a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel. Ehhez hasonlóan foglalt állást a lengyel Alkotmánybíróság is, amely szerint a szabad mozgáshoz való jog nem a közúton való háborítatlan mozgás lehetőségét biztosítja, hanem a helyváltoztatás szabadságát. (K 21/05. számú ügy; 2006. január 18.) A közlekedés rendjéhez fűződő közérdek védelmében is indokolt lehet a gyülekezési jog korlátozása, de kisebb mértékben, mint amikor másik alapjog védelmében kerül sor

korlátozásra. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.; 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 471-473.]

A mozgás- és helyváltoztatási szabadság sérelmét különösen az olyan rendezvények idézhetik elő, amelyeket ésszerű keretek, gyakorlatilag időhatárok nélkül kívánnak megtartani, mivel azok bizonyos esetekben ellehetetleníthetik a személyek közterületen történő mozgását, közlekedését. Az ilyen rendezvényekre azonban nem terjed ki az Alkotmány 62. § (1) bekezdésének védelme, mivel nem tekinthetők „gyülekezésnek”. Az Alkotmány szövegében szereplő kifejezés ugyanis értelemszerűen időben behatárolt közös véleménynyilvánításokra vonatkozik. Ezt a megközelítést követi a Gytv., amelynek 7. § a) pontja szerint be kell jelenteni „a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját”. Ezért a rendezvény szervezőjének akkor is meg kell jelölnie a rendezvény időtartamát, ha nem látható előre, hogy az akár több napig tartó, tüntető köztéri jelenlét mikor éri el célját, illetve mikor tekinthető okafogyottnak. Ilyen esetekben a Gytv. 6. és 7. §-a alapján a szervező újabb bejelentéssel élhet, hogy a rendezvényt meghosszabbítsák. Ezzel összhangban a jogalkalmazóknak azt kell mérlegelniük, hogy a bejelentés a Gytv. hatálya alá tartozó békés, együttes véleménynyilvánításra vonatkozik-e, vagy attól eltérő közterülethasználatra.

2.4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési szabadság nem jár szükségképpen az Alkotmány 58. § (1) bekezdéséből következő - és az indítványban említett 2. § (1) bekezdésével, valamint a 8. § (1) bekezdésével értelemszerűen összefüggő - mozgásszabadság korlátozásával. A gyülekezési szabadság és a szabad közlekedéshez fűződő érdekek súlyát a konkrét eseteket megítélő jogalkalmazás során kell figyelembe venni. Az ehhez szükséges törvényi kereteket a Gytv. megfelelően biztosítja. Az Alkotmánnyal összhangban van az a törvényhozói megoldás, hogy a közlekedési szempontokat a rendőrségnek hivatalból kell figyelembe vennie. Következésképpen a Gytv.-ből nem hiányoznak a mozgásszabadság érvényesüléséhez szükséges garanciák, ezért nem állapítható meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség.

Az indítványban felvetett konkrét problémák közül az útlezárásokkal járó rendezvények miatti károk megtérítésének szabályozása nincs összefüggésben a mozgásszabadsággal.

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerint a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A 78. § az Alkotmány hatályba lépéséről és végrehajtásáról rendelkezik. Ezek a rendelkezések nem állnak alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban az indítványban felvetett szabályozási hiányosságokkal.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

IV.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azokat az indítványokat, amelyek a Gytv.-nek a bejelentési kötelezettségről és a bejelentés nélkül tartott rendezvények feloszlatásáról szóló konkrét rendelkezéseit támadták az Alkotmány 62. § (1) bekezdésére, és azzal összefüggésben a 7. § (1) bekezdésére, valamint a 61. § (1) bekezdésére hivatkozva. Az indítványozók a Gytv. 6. §-ának, továbbá a 14. § (1) bekezdésének - teljes, illetve részleges - megsemmisítését kezdeményezték.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az indítványok „ítélt dologra” vonatkoznak-e. A testület az Abh.-ban ugyanis elutasította a Gytv. 6. §-a és a 14. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat.

1.1. A Gytv. 6. §-a az előzetes bejelentési kötelezettségről rendelkezik, a 14. § (1) bekezdése pedig előírja meghatározott rendezvények feloszlását. Az Abh. szerint a Gytv. 6. §-a azért nem ellentétes a gyülekezési szabadsággal, mert „az előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig – ahogyan az indítványban szerepel – általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve.” A közterületen tartandó rendezvények bejelentési kötelezettsége pedig azért nem alkotmányellenes jogkorlátozás, mert „nem zárható ki eleve: egy rendezvény a résztvevők várható száma, meghirdetésének okai vagy indokai folytán olyan súlyosan veszélyeztetné a népképviselői szerv vagy a bíróság működését, illetőleg a közúton folyó közlekedést, hogy ennek csak a rendezvény megtiltásával lehet elejét venni, az ilyen zavarok megelőzésének lehetővé tétele a törvény által nem tekinthető a gyülekezési jog aránytalan korlátozásának.” (ABH 2001, 458-459.)

A Gytv.-nek a rendezvény feloszlásáról szóló 14. § (1) bekezdése vizsgálatakor az Abh.-ban a testület jelezte, hogy ez a rendelkezés szorosan összefügg a bejelentési kötelezettséget előíró 6. §-sal és az írásbeli bejelentés tartalmát meghatározó 7. §-sal. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rendezvény bejelentésének elmulasztása, vagy az írásbeli bejelentésben jelzettől adott esetben jelentős mértékben eltérő megtartása távolról sem tekinthető pusztán jelentéktelen adminisztrációs mulasztásnak. A törvény által megszabott e kötelezettségektől való eltérés lehet ugyan feledékenységgel, hanyagsággal eredményezve is, de lehet az első tudatos lépés is a gyülekezési jog törvényellenes gyakorlása irányában. A rendezvény bejelentésének elmulasztása megfosztja a hatóságot annak mérlegelésétől, hogy a tervezett rendezvény nem zavarja-e meg súlyosan a népképviselői szervek vagy a bíróságok működését, vagy pedig a közlekedés rendjét. Az pedig, ha a rendezvényt a bejelentésben foglaltaktól eltérő időben, helyen, útvonalon tarthatnák meg minden következmény nélkül, értelmetlenné tenné a bejelentési kötelezettség előírását, illetőleg lehetőséget teremtené a gyülekezési jog visszaélészerű gyakorlására.” (ABH 2001, 465.)

1.2. A jelen ügy alapjául szolgáló indítványok formai értelemben a Gytv.-nek ugyanazokat a rendelkezéseit támadják, amelyeket az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már vizsgált. Az indítványok azonban részben más alkotmányos összefüggésekre és az Alkotmány más rendelkezéseire hivatkoznak, mint amelyeket az Abh. tárgyalt.

Az úgynevezett spontán, békés gyülekezésekről, amelyek a jelen indítványok középpontjában állnak, az Abh. nem a Gytv. 6. §-ával és a 14. § (1) bekezdésével összefüggésben foglalkozott, hanem a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeket körülíró 2. § (1) bekezdésével kapcsolatban. A testület úgy foglalt állást, hogy a Gytv. megfelelő jogorvoslatot biztosít arra az esetre, ha „a rendőrség indokolatlanul, vagy visszaélészerűen tiltana meg, illetőleg oszlatna fel gyűlést vagy csoportosulást”. (ABH 2001, 455.)

Az Abh. a Gytv. egésze kapcsán említette a gyülekezési szabadság és a véleménynyilvánítási szabadság [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] viszonyát, és az Egyezményben vállalt nemzetközi

jogi kötelezettségeket [Alkotmány 7. § (1) bekezdés]. (ABH 2001, 449, 451.) Ezzel szemben a jelenlegi indítványok – köztük a bírói kezdeményezés – kifejezetten a Gytv. 6. §-ával és a 14. § (1) bekezdésével összefüggésben hivatkoztak az Egyezményre, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Abh. elfogadását követően, a Bukta és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletére.

A jelen ügy alapjául szolgáló indítványok megemlítették az elmúlt évek jogalkalmazási gyakorlatának számos visszasságát. Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bíró szabálysértési ügyében is tükröződnek a gyülekezési jogra vonatkozó szabályozás értelmezése és alkalmazása körüli nehézségek. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben tekintetbe vette, hogy az Abh.-t követően két szakértői bizottság is jelentést adott ki a tárgykörben. A 1105/2006. (XI. 6.) Korm. határozattal létrehozott szakértői munkacsoport (a továbbiakban: Gönczöl-bizottság) a Vizsgálati jelentés a 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről című dokumentumban foglalta össze megállapításait (www.gonczolbizottsag.gov.hu). A 2006. október 23-i budapesti erőszakos cselekmények kivizsgálására létrejött Civil Jogász Bizottság (a továbbiakban: Civil Bizottság) A 2006. szeptember-októberi emberi jogi jogsértésekről szóló jelentést tett közzé (www.oktober23bizottsag.hu). Mindkét dokumentum foglalkozik a jelen alkotmánybírósági eljárás tárgyát képező alkotmányossági problémával.

1.3. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy alapjául szolgáló indítványok nem vonatkoznak „ítélt dologra”, mert az Abh.-ban foglaltaktól részben eltérő alkotmányos összefüggésekre és az Alkotmány más rendelkezéseire hivatkoznak. Továbbá az indítványok olyan alkotmányossági szempontokkal állnak összefüggésben, amelyek az Abh. meghozatala után váltak kérdésessé. Tehát a jelenlegi ügy megkülönböztethető az Abh.-ban elbírált alkotmányossági kérdésektől. Ezért az Alkotmánybíróság érdemi elbírálásra alkalmasnak minősítette az indítványokat.

2. Az Alkotmánybíróság megerősíti, hogy az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. [Összefoglalóan: Abh., ABH 2001, 449.]

A 4/2007. (II. 13.) AB határozat további elvi megállapításokat fogalmazott meg a gyülekezési jog jellegével kapcsolatban: „A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviselői szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom

nem választhatja a tiltakozás elnémitásának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményét alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák, és közösen juttassák kifejezésre.” (ABK 2007. február, 117.)

Tehát a mai alkotmányos demokráciákban a közterületi gyülekezések elsősorban a már kialakult vélemények, álláspontok együttes megjelenítésére, közös képviselésére szolgálnak. A szólásszabadság és a gyülekezési szabadság kapcsolata legfőképp a közös, nyilvános véleménykifejezést jelenti. A gyülekezési szabadság mint kommunikációs jog jelentőségét növeli, hogy – ellentétben a sajtóval – közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja mindenki számára a politikai akaratképzésben való részvételt. Az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van arra, hogy sajtóterméket hozzon létre. Ez számottevő anyagi ráfordítást igényel. Az Alkotmányból ugyanakkor nem következik, hogy az egyes sajtótermékek közzétegyék bárkinek a véleményét. Ezért a közügyekben való részvételt biztosító jogintézmények közül nagy a jelentőségük azoknak, amelyeket a személyek hasonló feltételekkel tudnak igénybe venni. Hagyományosan ide tartozik a közterületi gyülekezés szabadsága, és újabban ilyen szerepet kezd betölteni az internet.

Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése szerint a békés gyülekezési jog szabadon gyakorolható. A jogkorlátozás határait – csakúgy, mint a többi alapjog esetében – az Alkotmány 8. § (2) bekezdése vonja meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapvető jog korlátozása csak akkor marad alkotmányos keretek között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha elkerülhetetlen, azaz, ha kényszerítő okból kerül rá sor, és ha a korlátozás az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.; 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 123.; összefoglalóan: Abh., ABH 2001, 450.].

3.1. Az indítványokban megjelenő békés célú spontán gyűlések fogalomkörébe többféle köztéri gyülekezés sorolható. A valóban spontán gyűlések nem előre eltervezett és megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként. Ettől némiképp eltérőek azok az olykor művészi, máskor inkább politikai célú megmozdulások, amelyekben a résztvevők gyors információcserét (például internet, mobiltelefon) követően rövid időre (általában csak percekre) összegyűlnek, és figyelemfelkeltő, meglepő megjelenésükkel hívják fel a figyelmet magukra és az így megjelenített gondolatokra (flash mob vagy villámcsödulet). A spontán gyűlésektől megkülönböztethetők azok a szervezett rendezvények, amelyeket a rendezvényre okot adó esemény miatt rendkívül rövid időn belül lehet csak megtartani, mert a rendezvény későbbi megtartása értelmetlen volna.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindezek a közéleti célú, békés megmozdulások az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog körébe tartoznak. Az együttes, nyilvános véleménykifejezés joga mindenkit megillet, függetlenül a gyűlés szervezettségétől, illetve a gyűlésre okot adó közéleti esemény jellegétől és idejétől.

A gyülekezési jognak ez a felfogása illeszkedik az alkotmányos demokráciákkal szemben támasztott elvárásokhoz. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata a spontán és a gyors

gyülekezéseket (Eilversammlungen) alkotmányos védelemben részesíti. Ezért a bejelentési kötelezettséget tartalmazó szabályozás a spontán gyűlésekre nem alkalmazható. (BVerfGE 69, 344.; BVerfGE 85, 69.). A lett Alkotmánybíróság részben a német alkotmányjogi okfejtést követve arra a megállapításra jutott, hogy bár az alkotmány a „békés és előzetesen bejelentett” gyülekezések szabadságát biztosítja, a spontán gyűlések esetén a törvényhozó nem állapíthat meg bejelentési kötelezettséget, mivel az ésszerűen nem várható el a spontán gyűlésre okot adó esemény miatt. (2006-03-0106. számú döntés, 23-24. pont; 2006. november 23.)

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet e tárgykörben kibocsátott dokumentuma a gyülekezési jog lényeges elemének minősíti a spontán, illetve az azonnali demonstrációk lehetőségét. (OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to the Freedom of Assembly, chapter 5.3. Warsaw, December 2004.) Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint önmagában a bejelentési kötelezettség nem korlátozza a gyülekezési jog lényegét (Rassemblement Jurassien Unité kontra Svájc, 8191/78. sz. 1979. október 10.), ugyanakkor a be nem jelentett, békés célú és lefolyású tüntetés azonnali rendőrségi felosztatása sérti az Egyezmény 11. cikkében biztosított gyülekezési szabadságot (Oya Ataman kontra Törökország, 74552/01. sz., 2006. december 5.).

3.2. Az Alkotmánybíróság minden érdemi határozatában - explicit vagy implicit módon - szükségképpen értelmezi az Alkotmányt. [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 210.] A testület tevékenysége kezdeteitől kiemeli az alkotmányértelmezés során tett elvi megállapításait. A gyakorlatban előfordul, hogy az Abtv. 1. § g) pontja szerinti absztrakt alkotmányértelmezésen túl a többi hatáskörben szükségképpen megjelenő alkotmányértelmezések végkövetkeztetéseit is tartalmazza a határozat rendelkező része, ha az a jogalkotókra, illetve a jogalkalmazókra vonatkozó kötelezettségek miatt indokolt. A rendelkező részbe foglalt alkotmányértelmező megállapítások tartalmazhatnak az adott ügytől elvonatkoztatott elvi tételeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1994, 48.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 252.]. Továbbá az alkotmányértelmezések tartalmazhatják a vizsgált jogintézmény alkotmányellenességének általános megfogalmazását [először: 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.; 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40.].

Következésképpen az Abtv. 1. § g) pontja szerinti absztrakt alkotmányértelmezés és a többi hatáskörben végzett alkotmányértelmezések között nem a megfogalmazás elvontságában van különbség. Az Abtv. 1. § g) pontja szerinti absztrakt alkotmányértelmezés különlegességét az jelenti, hogy azt kizárólag az Abtv. 21. § (6) bekezdésében meghatározott személyek indítványára, az Alkotmánynál alacsonyabb szintű norma vizsgálata nélkül, absztrakt módon végezheti el az Alkotmánybíróság.

Mindezeket tekintetbe véve az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részében megállapította, hogy az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog kiterjed az előzetesen szervezett rendezvényekre, közöttük az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor. A gyülekezési jog kiterjed továbbá az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre.

4. Az indítványozók álláspontja szerint a Gytv. 6. §-a,

illetve a 14. § (1) bekezdése kizárja a spontán és az azonnali gyűlések lehetőségét, ezért ellentétes az Alkotmány 62. §-ával [és közvetve a 7. § (1) bekezdésével, valamint a 61. § (1) bekezdésével]. A szabályozással szembeni kifogások megjelentek a gyülekezési jog visszasságait elemző szakértői jelentésekben is. A Gönczöl-bizottság többségi állásponja szerint a bejelentési kötelezettség határidejét három napról hat-nyolc órára indokolt csökkenteni. A Civil Bizottság a Gönczöl-bizottságban megfogalmazott különvéleménnyel értett egyet, amely szerint a Gytv. az Alkotmánnyal és az Egyezménnyel ellentétesen követeli meg a spontán tüntetések előzetes bejelentését.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Bukta és társai kontra Magyarország ügyben nem közvetlenül a Gytv.-ről, hanem az eljárás alapjául szolgáló esetről és a jogalkalmazó szerveknek a Gytv. szövegét értelmező és alkalmazó döntéseiről foglalt állást. „A Bíróság véleménye szerint speciális körülmények között, amikor valamely politikai esemény demonstráció formáját öltő közvetlen válaszlépést tehet indokoltta, a politikai eseményt követő békés demonstráció feloszlátása pusztán a szükséges előzetes bejelentés hiánya miatt, ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a békés célú gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti.” (36. bekezdés.)

A Gytv. 1. §-a az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével összhangban kimondja: „A gyülekezési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását.” A 2. § így rendelkezik:

„(1) A gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják.

(2) A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.

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

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Gytv. I. fejezetének rendelkezései - az Alkotmány 62. § (1) bekezdésének megfelelően - magukban foglalják a békés célú spontán, illetve gyors gyűlések szabadságát is.

5. Az Alkotmánybíróság a két támadott rendelkezés közül először a Gytv.-nek a bejelentési kötelezettségről szóló 6. §-át vizsgálta meg.

5.1. A Gytv. rendszerében a bejelentéshez nem kötött rendezvények közé tartoznak egyrészt azok az események, amelyeket a 3. § kivon a Gytv. hatálya alól (választási, vallási, kulturális, sport és családi rendezvények). Másrészt a 6. § alapján nem kell bejelenteni a Gytv. hatálya alá tartozó, de nem közterületen tartott rendezvényeket. (Abh., ABH 2001, 445.)

Továbbá, a Gytv. 6. §-a nem vonatkozik az előzetes szervezés nélküli, spontán gyűlésekre. A rendelkezés ugyanis a közterületen tartandó „rendezvény szervezésének” bejelentését írja elő, és a kötelezettséget a szervezővel szemben fogalmazza meg. A bejelentés tartalmi elemeit felsoroló 7. § szerint a tervezett rendezvénnyel kapcsolatos adatok és előzetes becslések bejelentését írja elő. Ugyanakkor a spontán gyűléseket tervszerűen nem készítik elő szervezők, és nincsen előre meghatározott útvonaluk, napirendjük, rendezők stb.

Tehát az Alkotmánybíróság jelen ügyben kifejtett álláspontja szerint a Gytv.-nek az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével összhangban lévő értelmezéséből az következik, hogy a Gytv. 1. és 2. §-a alapján törvényes lehetőség van spontán (nem szervezett) békés gyülekezésekre, amelyeket a 6. § alapján nem lehet előzetesen bejelenteni. A 6. § alapján a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik.

5.2. A Gytv. 1. és 2. §-a az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével összhangban lehetővé tesz olyan szervezett összejöveteleket, tüntetéseket, megmozdulásokat is, amelyeket a rendezvényre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül lehet megtartani. A Gytv. 6. §-a alapján – mivel közterületen tartott, szervezett rendezvényekről van szó – ezek a gyülekezések bejelentési kötelezettség alá esnek.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a gyülekezési szabadság alkotmányos korlátjának minősítette a Gytv.-beli bejelentési kötelezettséget. Ezt a törvényi előírást indokolja egyfelől az, hogy a rendőrségnek biztosítani kell a közrendet, azon belül a közlekedés rendjét, a képviselőtestületek és a bíróságok zavartalan működését. Másfelől a rendezvény szervezőjének és résztvevőinek is érdekében áll a bejelentés. A rendőrség közreműködése nélkül a résztvevők nem vehetik igénybe a közúti gépjármű-közlekedés útvonalait, és minden tekintetben be kell tartaniuk a közlekedési szabályokat. A bejelentés és annak rendőrségi tudomásul vétele garancia arra, hogy – a rendezvény helyétől, útvonalától stb. függően – a rendőrség ellátja a szükséges biztosítási feladatokat.

A Gytv. 6. §-a szerint a rendezvényt „legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően” kell bejelenteni. Ugyanakkor a Gytv.-nek a rendezvény megtiltásáról szóló 8. § (1) bekezdése alapján a rendőrség az ennél rövidebb időben bejelentett rendezvényt – pusztán emiatt – nem tilthatja meg.

A Gytv. szövege elvileg kétfajta értelmezést tesz lehetővé. Az egyik szerint a három napon belüli közlés nem tekinthető a Gytv. értelmében vett bejelentésnek, ezért ilyen esetben – mivel a 8. § szerinti tiltásra nem kerülhet sor – érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani a beadványt. A másik szerint a három napon belüli közlés is bejelentés, és a 8. § alapján nem tiltható meg a rendezvény önmagában a közlés ideje miatt, ezért a bejelentést érdemben kell vizsgálni. Mivel a Gytv. szövegéből egyik értelmezés sem következik kényszerítően, az Alkotmánybíróság az utóbbit tekintette az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével összhangban álló értelmezésnek.

A Gytv. 6. és 8. §-ának ezt az értelmezését követi a formálódó, újabb jogalkalmazói gyakorlat is. A Budapesti Rendőr-főkapitányság 2008. április 11-i összefoglalója szerint „2007-ben legalább 8, 2008-ban 68 esetben vett tudomásul olyan rendezvényeket, amelyek vonatkozásában a bejelentések a törvényes határidő után érkeztek. Tekintettel arra, hogy volt lehetőség ezekben az esetekben a szükséges egyeztetések lefolytatására, kellő idő állt rendelkezésre a rendezvények előkészítésére és a biztosításra.”

Következésképpen az úgynevezett gyors gyülekezések esetén is kötelező a bejelentés, és a rendőrség akkor hozhat tiltó határozatot, ha fennáll a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt két feltétel valamelyike. A három napon belüli bejelentések esetén megnő a közlekedési útvonalak biztosíthatóságának jelentősége. A Gytv.-ből következően három nap mindenképpen elegendő arra, hogy a rendőrség megszervezze a szükséges biztosítási feladatokat, ha a közlekedés más útvonalon megvalósítható. A rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén

viszont - a tervezett helyszíntől, útvonaltól és létszámtól függően - kérdéses lehet, hogy a bejelentett időpontig biztosíthatók-e a közlekedési feltételek. A rendezvény rendkívül rövid időn belüli megtartásának tiltását ez a körülmény indokolhatja.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ilyen esetekben is irányadó a tartalmi semlegesség követelménye. „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.” [Előszőr: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 179.] Ezért nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások.

5.3. Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban kifejtette: „Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények. A jogszabály alkotmányos, ha ezeknek megfelel. A megfelelés megállapítása logikailag elkerülhetetlenné teszi azonban a vizsgált jogszabály értelmezését is. Az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e. (...) [ABH 1993, 256, 267.; megerősítve: 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 121.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 201.; az újabb gyakorlatban: 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290.; 1/2007. (I. 18.) ABK 2007. január, 3.]

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította: az Alkotmány 62. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a Gytv. 6. §-ának alkalmazásakor a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik.

Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt.

Mivel a Gytv. 6. §-ának van olyan értelmezése, amely megfelel az Alkotmány 62. § (1) bekezdésének, az Alkotmánybíróság a Gytv. 6. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

6. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta a Gytv.-nek a rendezvények felosztatásáról szóló 14. § (1) bekezdését. A rendelkezés szerint a rendőrségnek kötelező felosztatnia a rendezvényt, ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, mások jogainak és szabadságának sérelmével jár; a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg; bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül tartanak meg; bejelentéshez kötött rendezvényt a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltól, illetve

napirendtől eltérően tartanak meg; bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak meg.

6.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a 14. § (1) bekezdésében található felsorolás első és második eleme (bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás, mások jogainak és szabadságának sérelme; fegyveres, illetőleg felfegyverkezett résztvevők) nem korlátozza a gyülekezési szabadságot. Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése ugyanis a békés gyülekezéshez való jogot ismeri el, és abba nem tartozik bele a bűnelkövetés, a jogsérelem-okozás, vagy a fegyveres megmozdulás. Ilyen esetekben a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) is felhatalmazza a rendőrséget kényszerintézkedések alkalmazására.

6.2. A 14. § (1) bekezdésének utolsó fordulata szerint kötelező feloszlítani a tiltó határozat ellenére megtartott, bejelentéshez kötött rendezvényt. Ebben az esetben a gyülekezési szabadság korlátozásának indokoltságát (konkrét esetbeli szükségességét és arányosságát) előzetesen mérlegelte a rendőrség és jogorvoslat esetén a bíróság. Tiltásra csak akkor kerülhet sor, ha a tervezett rendezvény a bíróságok, illetve a népképviselői szervek működését súlyosan veszélyeztetné, vagy a közlekedést indokolatlanul meggátolná. Ezért a tiltó határozat ellenére megtartott, bejelentéshez kötött rendezvény feloszlítása összhangban van a jogkorlátozás előzetes mérlegelésével.

Az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy a Gytv. 9. §-a a tiltó határozattal szemben bírósági jogorvoslatot biztosít. A testület figyelembe vette továbbá azt, hogy az Rtv. 16-17. §-a és 59-60. §-a, valamint a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet 74. §-a alapján a rendőrségnek a feloszlítás végrehajtása során is mérlegelnie kell konkrét szempontokat. Kényszerítő eszközök alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a résztvevők a megszabott határidő leteltéig nem fejezik be a rendezvényt, és ellenszegülnek a rendőri intézkedésnek. A rendőrségnek tehát a rendezvény körülményeit alapul véve, elsősorban erőszak alkalmazása nélkül kell a törvénysértő rendezvény befejezését vagy félbeszakítását elérnie.

6.3. A fentiekől eltérően ítélte meg az Alkotmánybíróság a Gytv. 14. § (1) bekezdésének harmadik és negyedik fordulatát (bejelentéshez kötött rendezvény bejelentés nélküli megtartása, bejelentéshez kötött rendezvénynek a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltól, illetve napirendtől eltérő megtartása).

A Gytv.-nek az Alkotmány 62. §-ával összhangban lévő értelmezése alapján a Gytv. 6. §-ába foglalt bejelentési kötelezettség nem vonatkozik az előzetes szervezés nélküli, békés gyűlésekre. Mivel a Gytv. 14. § (1) bekezdése a „bejelentéshez kötött rendezvény” bejelentés nélküli megtartását rendeli feloszlítani, nincs törvényes lehetőség a szervezés nélküli, békés gyülekezésekre (spontán gyűlések, flash mobok) feloszlítására önmagában a bejelentés hiánya miatt.

A Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján a bejelentéshez kötött rendezvény akkor osztható fel, ha bejelentés nélkül, a bejelentésben foglaltaktól eltérően, vagy a rendőrség tiltó határozata ellenére tartják meg, de önmagában a késedelmes bejelentés miatt nem. Ezért a Gytv. alapján – önmagában a bejelentés ideje miatt – nem oszthatók fel azok a békés rendezvények sem, amelyeket a gyülekezésre okot adó esemény miatt a tervezett rendezvény időpontja előtt három napon belül jelentettek be a szervezők, és a rendőrség a rendezvény

megtartását nem tiltotta meg.

Ugyanakkor a vizsgált rendelkezések a bejelentéshez kötött rendezvények kötelező feloszlátását írják elő, ha bejelentés nélkül, vagy a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltól, illetve napirendtől eltérően tartják meg. Ezekben az esetekben közös, hogy békések, nem járnak jogsérelemmel, és nem feltétlenül gátolják a közlekedést vagy a bíróságok, népképviselői szervek zavartalan működését. [A mások jogait, szabadságát sértő rendezvények feloszlátására a 14. § (1) bekezdés első fordulata alapján kerül sor.]

A Gytv. 14. § (1) bekezdésének „bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy” szövegrésze kizárja, hogy a rendőrség mérlegelje a szükséges szempontokat, és a fokozatos beavatkozás lehetőségét. A rendelkezés a nem szabályszerűen megtartott békés gyűlésekkel, rendezvényekkel szembeni fellépésként kizárólagosan és kötelezően a feloszlátást írja elő.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az előírt bejelentés elmulasztása, illetve az abban foglaltaktól való eltérés esetén a közrend fenntartása és a jogsérelmek megelőzése érdekében szükséges, hogy a rendőrség vegye fel a kapcsolatot a rendezvény szervezőjével, és tisztázzák, hogy történt-e mulasztás vagy eltérés a bejelentéstől stb. A Gytv.-nek a rendezvény rendjének biztosításáról szóló 11. és 12. §-a alkalmazásakor esetenként elengedhetetlen, hogy a rendezvény szervezője és a rendőrség együttműködjenek. Amennyiben a szervező nem működik együtt a rendőrséggel, és a rendezvény elveszíti békés jellegét, mások alapvető jogainak, szabadságának sérelmével jár, akkor a rendezvény feloszlátása – mint végső eszköz – indokolt. Ugyanakkor a békés gyűlékezések kötelező feloszlátása olyan esetekben, amikor a résztvevők nem tanúsítanak jogsértő vagy közrendbe ütköző magatartást, az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert békés gyűlékezéshez való jog aránytalan korlátozásának minősül.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az előírt bejelentés elmulasztása törvénysértés, amelyhez hátrányos jogkövetkezmények kapcsolódhatnak. A rendezvény szervezőjének mulasztása azonban nem járhat minden esetben azzal a következménnyel, hogy a rendőrség – további feltételek nélkül – feloszlátja a rendezvényt, amelynek résztvevői nem követtek el jogsértést.

Hasonló törvénysértésnek minősülhet, ha a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltól, illetve napirendtől eltérően tartják meg a rendezvényt. Ugyanakkor az eltérést nem mindig a szervező mulasztása okozza. Előfordul, hogy a résztvevők száma vagy a rendezvény jellege miatt indokolt és olykor elkerülhetetlen az eltérés a bejelentésben foglaltaktól. A Gytv. szabályozása mindezekre a körülményekre tekintet nélkül írja elő kötelezően a rendezvény feloszlátását.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Gytv. 14. § (1) bekezdésének „bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy” szövegrészt alkotmányellenesnek minősítette, és megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 42. § (1) bekezdése alapján a határozat közzétételének napjával semmisítette meg az alkotmányellenes rendelkezést. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerinti pro futuro megsemmisítést nem indokolja a jogbiztonság védelme, mert jelen esetben a Gytv. 14. § (1) bekezdésének hatályban maradó szövegrésze alkalmazható norma, e tekintetben nincs feltétlenül szükség törvényhozói beavatkozásra. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az veszélyeztetné a jogbiztonságot, ha a rendőrség alapjogot aránytalanul korlátozó, alkotmányellenessé nyilvánított, de időlegesen

hatályban maradt rendelkezés gyakorlati alkalmazását mérlegelné.

7. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a bejelentési kötelezettség a Gytv. hatálya alá tartozó valamennyi köztéri rendezvényre vonatkozik. Kivételt képeznek a spontán gyűlések, amelyek esetében lehetetlen az előzetes bejelentés megkövetelése. Az Sztv. 152. § (1) bekezdése szerint százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható, aki „bejelentési kötelezettséghez kötött összejövetet, felvonulást vagy tüntetést bejelentés (...) nélkül vagy a rendőrség tiltó határozata ellenére szervez vagy tart”. Ezen túlmenően közlekedési szabálysértések miatt felelősségre vonhatók azok a személyek, akik a rendőrség közreműködése nélkül veszik igénybe a közúti gépjármű-közlekedés útvonalait, vagy más módon nem tartják be a közlekedési szabályokat. Ilyen esetekben a rendőrség eljárására és intézkedéseire az Rtv. szabályai irányadók.

A rendőrség mint jogalkalmazó szerv tevékenységének része, hogy konkrét esetekben értelmezze a Gytv.-t, és mérlegelje az alapjogokat és a közérdekű szempontokat. A jogértelmezési kérdésekben való konkrét állásfoglalás minden köztéri gyűlés esetén elkerülhetetlen. A normák értelmezése és alkalmazása körüli vitákat nem lehet előre kizárni. A rendőrségnek meg kell ítélnie, hogy a rendezvény a Gytv. hatálya alá tartozik-e, bejelentési kötelezettség alá esik-e, a Gytv. előírásainak és a bejelentésben foglaltaknak megfelelően zajlik-e, mások alapvető jogainak, szabadságának sérelmével jár-e, stb. Ezekhez hasonlóan mérlegelni kell, hogy indokolt-e a rendezvény felosztatása, és kényszerítő eszközök alkalmazása. A rendőrség jogalkalmazó tevékenységét a bíróság jogosult felülvizsgálni. A bírósági jogalkalmazás irányadó a rendőrség számára. A joggyakorlat egységesítése csökkenti a jogbizonytalanság veszélyét.

Az Alkotmánybíróság határozata meghozatalakor tekintetbe vette a gyülekezési joggal kapcsolatos visszaélések veszélyeit. A hatóságok visszaélésszerű jogalkalmazásával szemben a Gytv. több jogorvoslati lehetőséget biztosít, amelyeket az Alkotmánybíróság már az Abh.-ban is értékelte. Hasonlóképpen létező és nem elhanyagolható veszély, hogy egyes gyűlések kezdeményezői, szervezői, résztvevői visszaélnek a gyülekezési szabadsággal, az Alkotmány és a Gytv. által elismert jogosultságokkal. Azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a mindenkit megillető gyülekezési jog nem csorbítható azon az alapon, hogy néhányan esetleg visszaélnek vele.

A mások alapvető jogait sértő, illetve közvetlenül veszélyeztető, törvénytellenes gyűlésekkel szembeni fellépéshez a Gytv. és az Rtv. megfelelő kereteket biztosít. A Gytv. 14. § (1) bekezdése alkotmányosnak minősített rendelkezései alapján a nem békés rendezvényeket, gyűléseket fel kell osztatni. Az Rtv. lehetővé teszi kényszerítő eszközök alkalmazását a rendőrség intézkedéseinek ellenszegülőkkel szemben, az Rtv. 59. §-a alapján a jogellenes magatartást tanúsító tömeggel szemben tömegosztatási eszközök vehetők igénybe. Ezekhez kapcsolódó jogkövetkezmény a Gytv.-nek a kártérítésről rendelkező 13. § (1) bekezdése, valamint az Sztv. idézett 152. § (1) bekezdése. A szankciórendszer része értelemszerűen a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, amelynek XVI. fejezete tartalmazza a közrend elleni bűncselekményeket, köztük a rendbontást (271/A. §).

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság eltért az Abh. megállapításaitól. Az indítványok érdemi elbírálását az tette lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság – az eltérő alkotmányos összefüggésekre és az újabban felmerült

problémákra hivatkozva - a jelen ügyet megkülönböztette az Abh.-ban elbírált alkotmányossági kérdésektől. A normakontroll-eljárás keretében elvégzett alkotmányértelmezés és az abból levont következtetések azért térnek el részben az Abh.-ban foglaltaktól, mert az Alkotmánybíróság jelen esetben - a kifejtett indokok alapján - a korábbiaktól eltérően ítélte meg a gyülekezési szabadság biztosításának és korlátozásának feltételeit.

8. Az Alkotmánybíróság határozatával elutasította a Gytv. 6. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat. Ezért elutasította azt a bírói kezdeményezést is, amely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Gytv. 6. §-a a Pécsi Városi Bíróságon folyamatban lévő 15.sz.1974/2007. számú ügyben nem alkalmazható. Az ügyben eljáró bíró jogosult és köteles a konkrét tényállás alapján eldönteni, hogy - a Gytv.-nek a jelen határozatban megállapított, az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével összhangban lévő értelmezése alapján - a szabálysértési eljárás alá vont személy bejelentéshez kötött összejövetelt, felvonulást vagy tüntetést szervezett-e bejelentés nélkül.

9. Jelen határozatát az Alkotmánybíróság az előterjesztett indítványok alapján hozta meg. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására nemcsak indítványra, hanem hivatalból is sor kerülhet. Jelen ügyben a mulasztásos alkotmányellenesség kérdése több szempontból merült fel.

Az Alkotmánybíróság megerősítette az Abh. megállapítását, amely szerint a Gytv. feltételezett egyedi hiányosságai nem indokolják a Gytv. egészének alkotmányossági felülvizsgálatát. A testület megállapította, hogy a Gytv. szabályozása megfelelő törvényi kereteket biztosít ahhoz, hogy a jogalkalmazó szervek a konkrét esetek megítélésénél kellően figyelembe vegyék a gyülekezési szabadság és a szabad közlekedéshez fűződő érdekek súlyát. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben leszögezte, hogy nem minősül gyülekezésnek a közterület korlátlan idejű igénybevétele, illetve a nem közös véleménynyilvánításra irányuló rendezvény. Ilyen esetekben az Rtv. szabályai irányadók.

Az Alkotmánybíróság nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az úgynevezett spontán és gyors gyűlésekkel kapcsolatban sem. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához vezet, ha a jogszabályból hiányoznak az alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák (először: 161/E/1992. AB határozat, ABH 1993, 766, 776.). Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy jelen esetben a Gytv. hatályos rendelkezéseinek adható olyan értelmezés, amely összhangban áll az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével. Alkotmányossági szempontból nem feltétlenül szükséges, hogy a törvényhozó kifejezetten ismerje el a spontán és gyors gyűlések szabadságát, mert azokra törvényi tilalom, illetve speciális korlátozás hiányában lehetőség van. Ezért a gyülekezési szabadság érvényesüléséhez szükséges törvényi garanciák nem hiányoznak.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint az állam elsőrendű kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme. Az Alkotmány 62. § (2) bekezdése kifejezetten előírja a gyülekezési jogról szóló törvény elfogadását. Az Alkotmány 8. §

(1) bekezdése megköveteli, hogy az Országgyűlés és a törvényjavaslatok előkészítéséért felelős Kormány az Alkotmánynak megfelelő tartalmú törvény elfogadását követően figyelemmel kísérje az alapjog érvényesülését a jogalkalmazási gyakorlatban, és megtegye a szükséges lépéseket a törvény módosítása érdekében. Az állam alapjogvédelmi kötelessége tehát nem merül ki egy-egy törvény elfogadásában, hanem folyamatos hatásvizsgálatot igényel.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá: az Országgyűlésnek figyelemmel kell lennie arra, hogy a Gytv. szabályai összhangban legyenek az Egyezmény 11. cikk (2) bekezdésében, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 21. cikkében foglalt korlátozási lehetőségekkel. Ezekből az egyezményekből és az azokhoz kapcsolódó esetjogból az államnak egyfelől az a kötelezettsége származik, hogy biztosítsa a gyülekezési szabadság feltételeit. Másfelől az egyezmények megfogalmazzák azokat az indokokat, amelyek alapján az államnak – az Alkotmány keretei között – lehetősége van a gyülekezési szabadság korlátozására.

Az Alkotmánybíróság határozata értelmében a Gytv. egésze nem vált alkotmányellenessé az elfogadása óta eltelt közel két évtizedben. Ugyanakkor számos rendelkezésével kapcsolatban felvethető, hogy további pontosítást igényel. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem szembesült a Gytv. olyan súlyos hiányosságával, amely korlátozza a gyülekezési szabadság érvényesülését. Ezért nem merült fel, hogy további törvényi garanciák szükségesek a szabadságjog védelmében. Épp ellenkezőleg: az indokolt törvényi kiegészítések vagy a gyülekezési szabadság korlátaiként jelenhetnének meg, vagy alapjogi szempontból nem eredményeznének számottevő változást. Ilyen tartalmú szabályok megfogalmazására az Alkotmánybíróság nem hívja fel az Országgyűlést. A törvényhozó csak akkor alkothat alapvető jog korlátozásával járó szabályozást, ha másik alapvető jog védelme vagy alkotmányos cél azt elkerülhetetlenné teszi.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Dr. Bihari Mihály
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró	Dr. Bragyova András alkotmánybíró
------------------------------------	--------------------------------------

Dr. Holló András alkotmánybíró	Dr. Kiss László alkotmánybíró
-----------------------------------	----------------------------------

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró	Dr. Kukorelli István előadó alkotmánybíró
-----------------------------------	--

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró	Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró
---	----------------------------------

Dr. Paczolay Péter előadó alkotmánybíró	Dr. Trócsányi László alkotmánybíró
--	---------------------------------------

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Egyetérttek a többségi határozat rendelkező részének 1. és 2.

pontjában foglalt alkotmányértelmezéssel. Azonban a rendelkező rész további pontjai esetében a véleményem, és a rendelkező rész egészéhez fűzött indokolásom – a gyülekezési jog fogalma, alkotmányos funkciója és más alkotmányos jogokhoz való viszonya tekintetében – eltér a többségi határozatban foglaltaktól.

1. Az első tisztázandó kérdés a gyülekezési jog fogalma, terjedelme, más szabadságjogokhoz való viszonya.

1.1 A gyülekezési jog legtágabb értelemben vett felfogása minden közös céllal összegyűlt csoportosulást a gyülekezési jog által alkotmányosan védett magatartásnak tekint. E meghatározás szerint a gyülekezési jog alkalmazási köre független a gyülekező csoport céljától, feltéve, hogy a cél megengedett, így a sport-, szabadidős-, szórakoztató- vagy kulturális rendezvények is ide tartoznak, ha szervezői magánszemélyek. A tágabb felfogás másrészt aszerint is lehet tágabb, hogy a gyülekezési jog terjedelmébe nemcsak a közterület, hanem minden nyilvános rendezvény is beletartozik, mint a színházak, sportcsarnokok vagy bevásárlóközpontok területe.

Az Alkotmányban biztosított gyülekezési jog szerintem tágan értelmezendő, így kiterjed minden nyilvános helyen tartott és mindenki számára hozzáférhető (azaz nyilvános) rendezvényre (pl.: sportesemény), tehát nem korlátozódik csupán a szabad ég alatt, vagyis a közterületen megtartott gyűlésekre. Gyűlés alatt értjük több (minimum 10 – 15 fő) ember közös céllal való együttes jelenlétét közterületen vagy nyilvános helyen.

A gyülekezési jog fő funkciója, amely meghatározza a többi alkotmányos joghoz való viszonyát, a résztvevők politikai-társadalmi-kulturális véleményének közös kinyilvánítása, végső soron az alkotmányos demokráciában alapvető súlyú közvélemény befolyásolása. A gyülekezési jog a szólásszabadság és a mozgásszabadság együttes és csoportos gyakorlása. A gyülekezési szabadság gyakorlásának fő célja nem a szólásszabadság argumentatív oldalának (meggyőzés és véleménycsere) érvényesítése, hanem jellegzetesen egy már meggyőződésként vallott vélemény kinyilvánítása, vagyis az nem diskurzív és argumentatív. Ennek két oldala lehet: az együttes kinyilvánítás ténye szólhat a többi résztvevőnek, másrészt a gyülekezési jog gyakorlásával kinyilvánított vélemény nem kevésbé szól a gyülekezésben részt nem vevőknek, gyakran állami szerveknek.

A gyűlések résztvevői jellemzően az alkotmányos demokráciák politikai életében vitatott kérdésekben nyilvánítanak véleményt. Ez a tény különösen fontossá teszi a gyülekezési jog gyakorlásával élni kívánók és a nem gyülekezők, továbbá az állami szervek és a gyülekezők viszonyának tisztázását.

A gyülekezési jog fogalom-meghatározásával hangsúlyozandónak tartom, hogy a gyülekezési szabadság nem az állami „akaratnyilvánításban” való részvétel – ami más szavakkal az állami szervek intézkedésre kényszerítését jelenti –, hanem véleménynyilvánítás és ezzel a társadalmi nyilvánosság, a közvélemény befolyásolása. Kiemelendő azonban, hogy a befolyásolás nem jelenthet kényszerítést, hanem csakis mások meggyőzésére (vagy figyelmének felhívására) irányulhat.

A véleménynyilvánítás általános szabadságától azonban lényegesen különbözik a gyülekezés szabadsága abban, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem jár szükségképpen mások alkotmányos jogainak korlátozásával (bár természetesen ez is

előfordulhat). A gyülekezési jog viszont éppen ilyen, ezért szabályozása a törvényhozótól és alkotmányértelmezőtől különösen megfontolt és sokoldalú mérlegelést kíván. A véleménynyilvánítás szabadsága nem foglalja magában a jogot arra, hogy mások a kinyilvánított vagy kifejezett véleményt egyáltalán meghallgassák, vagy másképpen tudomást vegyenek róla; sőt a „fogoly közönség” („captive audience”) esetén – amikor a közönség nem térhet ki egy véleménynyilvánítás elől – igazolható a véleménynyilvánítás korlátozása is.

1.2. Különbözik a véleményem többségétől a gyülekezési jog és a mozgásszabadság alkotmányos joga egymáshoz való viszonyának megítélésében is. A jelen határozatban kifejtettek az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) álláspontjától – amely szerint a gyülekezési jog a mozgásszabadságot korlátozza – részben eltérnek. A többségi határozat most az Abh-hoz fűzött kisebbségi véleményben kifejtettekhez áll közelebb, bár elismeri a két jog közötti összeütközés lehetőségét.

Az összeütközés kikerülhetetlenségének elismerése még nem jár szükségképpen a gyülekezési jog korlátozásával, csak szükségessé teszi az egymással összeütköző – azaz együttesen, egy időben, egy helyen nem gyakorolható – jogok korlátozásának összemérését, és azután a döntést arról, melyik alkotmányos jog korlátozása milyen feltételekkel indokolt az egyik vagy a másik alapjog javára. Ezt a döntést elsősorban a törvényhozó hozza meg, de éppen a gyülekezési jog esetében a közigazgatási (rendőri) hatóságok is széles mérlegelési joggal rendelkeznek.

Az alkotmányos jogok közötti összeütközés eldöntésének általános mércéje – melyik gyakorlásának kell elsőbbséget adni és milyen feltételekkel – az egyes alkotmányos jogok egymáshoz mért „értéke”, súlya, valamint a jogkorlátozás terjedelme és mértéke. A gyülekezési jog gyakorlása nyilvános helyen, kivált közterületen, gyakran mások – a gyülekezési jogot nem gyakorlók – alkotmányos jogainak kisebb-nagyobb sérelemével jár. Általában véve mások alkotmányos jogának gyakorlását mindenki köteles legalábbis elviselni – de ez a kötelezettség kölcsönös, mindenkire és minden alkotmányos szabadságjogra egyenlően kiterjedő. Különösen nehéz eset, ha az egyik alkotmányos jog gyakorlása kizárja, és nem csak korlátozza, nehezíti, mások jogainak gyakorlását. Ha egy fontos alkotmányos jog másként nem gyakorolható, elfogadható más alkotmányos jogok időleges korlátozása, vagy akár gyakorlásának átmeneti kizárása is. Ilyenkor azonban különösen tekintettel kell lenni arra, hogy a szabadságjog vagy alkotmányos jog korlátozása arányos legyen; ha pedig egy alkotmányos jog gyakorlása megnehezül, vagy éppen lehetetlenné válik, a törvényhozónak gondoskodnia kell arról, hogy a korlátozás elviselhető (térbeli és időbeli) keretek között maradjon.

Mások szabad mozgáshoz való joga szükségképpen sérül a közterületeken tartott gyűlésekkel, hiszen a bárki által szabadon használható, köztulajdonban lévő területet a gyülekezők ténylegesen birtokba veszik (a törvény szerint pedig onnan a rendezők másokat ki is utasíthatnak, és az ezzel szembeni engedetlenség akár bűncselekmény is lehet – a Btk. 271/A. §-a szerinti rendbontás). Ezzel a gyűlés idejére az igénybe vett közterület megszűnik mindenki számára hozzáférhető, azaz köz-, területnek lenni és alá van vetve a gyülekezés szervezője és rendezője szabta szabályoknak.

A mozgásszabadság tartalma kétségtelenül magába foglalja a

közterületen való tartózkodás és a közlekedés jogát egyaránt – az általános szabályok tiszteletben tartásával. Ha ezt csak a lakóhely szabad megválasztására szűkítenénk, akkor a lakóhelyre eljutás vagy visszajutás már nem lenne alkotmányos jog. A bárhol való tartózkodás szabadsága azonban csakis ezt jelentheti, mivel a más tulajdonában tartózkodásra senkinek sincs alkotmányos joga – a saját lakásban illetve saját ingatlanon való tartózkodás jogát pedig a tulajdonjog és a magánlakás sérthetetlensége védi, nem a mozgásszabadság, ami a személyi szabadság része.

1.3. A szabadságjog éppen attól szabadság, hogy a szabad magatartás nem gyakorlása éppúgy megengedett, mint az adott magatartás gyakorlása. Így valamennyi szabadságjognak létezik egy pozitív, a gyakorlás, és egy negatív, a nem gyakorlás, értelemben vett tartalma. A negatív oldal éppúgy része a szabadságjogoknak, mint a pozitív; így valamely szabadságjog nem gyakorlásának a joga éppúgy megillet bárkit, mint annak gyakorlásáé, tehát a pozitív és a negatív szabadságjog gyakorlóit egyaránt alkotmányos védelemben kell részesíteni.

A gyülekezési jog szabadságjog mivoltából következik, hogy ennek is van pozitív és negatív oldala, vagyis a gyülekezési szabadság ugyanannyira a NEM gyülekezés szabadsága is [Vö.: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 258, 262-263.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 48, 50.; 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249, 255.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 341.]. Ezt – szerintem – a többségi vélemény nem veszi kellően figyelembe, és érvelésében nem fordít elegendő figyelmet a nem gyülekezők, vagy a gyülekezéstől kifejezetten távol maradni akarók jogaira, pedig azok jogai éppen annyira alkotmányos jogok, mit a gyülekezők jogai. A gyülekezési jog imént tárgyalt konfliktusos jellege miatt ennek komoly súlya van. A gyülekezők ugyanis nem másoktól elhatárolt területen nyilvánítanak ki csoportosan véleményt, hanem éppen ott, ahol a velük ellentétes véleményen lévők, vagy a semlegesek nem kevesebb alkotmányos joggal tartózkodhatnak, mint ők.

Mások jogait egy gyűlés annál jobban korlátozza, minél nagyobb a gyűlés számára lefoglalt közterület, és gyűlés hossza; ezért alkotmányosan indokolt mindkettő korlátozása. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése nem csak a gyülekezési jog védelmére kötelezi a törvényhozót, hanem mindenki más személyes és mozgásszabadságának, magánélethez való jogának, vagy egyszerűen általános szabadságjogának védelmére.

2. Egyetértek a határozattal abban, hogy a gyülekezési jog kiterjed a csak rövid időn belül megtartható ún. gyors-, illetve spontán (nem szervezett) gyűlésekre is. Ugyanakkor nem tudom követni a többséget abban, hogy alkotmányjogi szempontból a gyülekezési jog gyakorlásának e három esetét egyenrangúnak tartja. Szerintem ugyanis a fő szabály továbbra is az előre bejelentett köztéri gyülekezés. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már megállapította és most megerősítette, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség nem alkotmányellenes korlátozás. A bejelentési kötelezettség jelentősége, hogy lehetővé teszi a gyülekezésben részt nem vevők számára a tudomásszerzést a várható eseményről és az ahhoz való alkalmazkodást. Ugyanez áll természetesen a hatóságokra és más érintettekre is, pl. a tömegközlekedésre. Ennek következtében a bejelentési határidőn belül megtartott (gyors) gyűlés csak akkor alkotmányos, ha tényleg nem lehetett a főszabály szerinti módon

megszervezni – a bejelentési kötelezettség azonban ekkor is fennáll. A spontán gyűléseket pedig mindenképpen kivételesnek kell tekinteni, és a törvény alkotmányosan állíthat elé további, a gyűlekezési jog és a véleménynyilvánítás lényegét nem korlátozó további korlátokat.

A bejelentési kötelezettség a közterületen tartott gyűléseknél – az AB korábbi gyakorlatát elfogadva – szerintem is mindig indokolt korlátozás, legfeljebb a határidő csökkenthető arányosan akkor, ha a gyűlés megtartására indokoltan rövid időn belül kerül sor és a bejelentési határidő betartásával megtartása értelmetlen lenne. Ez kivitelezhető szerintem mind a szervezett-, mind a valamely aktuális esemény megtartása által végbemenő gyors-, mind a közvetlen eseményt, mint kiváltó okot nélkülöző spontán gyűlések esetében. Vagyis: valamennyi, fentebb felsorolt típusánál a gyűléseknek nem maga a bejelentés, hanem csupán a jogszabályban előírt határidő betartása nem lehetséges, azaz nem indokolt a bejelentési kötelezettségtől való eltekintés, hanem mindössze a gyűlések ezen sajátos formáinál a bejelentésre előírt határidőt kellene lerövidíteni. Ha ugyanis a résztvevők – amint azt a többségi határozat indokolása tartalmazza – kommunikációs eszközök segítségével, egymást gyorsan értesítve meg tudják szervezni a spontán tüntetést, akkor ugyanezekkel az eszközökkel az illetékes hatóság is értesíthető. Mindebből következik, hogy a bejelentési kötelezettség a gyors gyűlés esetében alkotmányos, de a bejelentésre előírt határidő csökkenthető.

3. A mulasztás megállapításának indokoltsága

3.1 A gyűlekezési jog gyakorlása és szabályozása minden esetben komoly érdekmérlegelést kíván – így a törvényhozó feladata különösen nehéz. Ezt fokozza még napjainkban a gyűlekezési technikák megváltozása a számos új kommunikációs eszköz elterjedésének hatására.

A többségi határozat nem állapít meg sem az indítványi kérelmek alapján, sem hivatalból alkotmányellenes mulasztást, jóllehet erre szerintem minden ok meg lett volna, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerinti mulasztás feltételei – amint ez egyébként a határozatból is kiderül – bőségesen fennállnak.

A mulasztás megállapítása a határozat megsemmisítő és alkotmányértelmező rendelkezései (tehát a rendelkező rész 1., 2., 3., pontjai) miatt feltétlenül szükséges lett volna, mert a többségi határozat ezen rendelkezései nem érhetik el céljukat megfelelő törvényhozói beavatkozás nélkül, mivel a rendszerből hiányoznak egyes (vagy mint itt, több) alkotmányos jogok gyakorlását lehetővé tevő jogi normák. Ez az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztás megállapítását kell, hogy eredményezze (ld.: 161/E/1992. AB határozat, ABH 1993, 766, 776.). Az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotása viszont a törvényhozó és nem az Alkotmánybíróság feladata.

3.2. Az Alkotmánybíróságnak alkotmányellenes mulasztást kellett volna megállapítania a következőkről szóló jogi szabályok hiánya miatt, mivel ezek nélkül az alkotmányos jogok nem, vagy nem megfelelően gyakorolhatók.

3.2.1. A Gytv.-ből hiányoznak a spontán és a gyors gyűlésekről szóló konkrét szabályok.

Ebben a kérdésben kevésnek és tévesnek tartom a határozat érvelését, amely szerint a spontán gyűlések közvetlenül az Alkotmány alapján, külön törvényi szabály nélkül megengedettek, az általános szabadságjog alapján. Ez csak akkor igaz, ha a spontán tüntetők minden egyéb, pl. közlekedési jogszabályt betartanak – de ekkor cselekedetük nem is minősül jogi értelemben gyülekezésnek, csak nyilvánosság előtti véleménynyilvánításnak. Ha valamely összejövetel, csoportosulás a gyülekezési jog szerinti „gyülekezésnek” számít, akkor viszont már megsérthetők (átmenetileg) az általános jogszabályok is. [Ezt hangsúlyozza egyébként az Oya Ataman ügyben az EJEB is. (Oya Ataman, vs. Turkey Chamber Judgement, 5. 12. 2006. 7.p. 41. pont)]

3.2.2. Hiányzik a gyülekezési jog korlátainak részletes szabályozása, különösen a gyülekezés időbeli határainak meghatározása. A gyülekezési jog ugyanis a gyűlések, programok megtartására ad jogot, nem a közterület tartós elfoglalására. Így nem alkotmányellenes, sőt indokolt, a gyülekezési jog időtartamának a korlátozása, illetve a befejezési vagy kezdő időpont kötelező meghatározása.

3.2.3. Hiányzik azon területek (pl. terek, mint a Kossuth tér) meghatározása, melyeken mindenképpen tilos gyűlések rendezvények tartása. Ilyen tiltott helyek lehetnek még a nemzeti szimbólumnak számítók, vagy más okból a gyűlésektől kímélendő helyek (pl. temetők). Ugyanígy kivehetők lennének a bíróságok, illetve más állami szervek előtti területek is – az igazságszolgáltatás működésének zavartalanságát biztosítandó. Megjegyzem, hogy az Országház közvetlen környékét a gyülekezési jog szabad gyakorlása helyszínei közül a Gytv. eredetileg elfogadott szövegének 4. §-a, amely 1989. január 24. és március 13. között volt hatályban, kizárta.

3.3.4. Az előző pontban foglaltakhoz kapcsolódóan hiányzik annak meghatározása, mikor akadályozza az állam szerveinek működését a gyülekezési jog gyakorlása.

3.3.5. Hiányzik – különösen a határozat megsemmisítő rendelkezése után – a gyűlések felosztatásának kellően pontos, kiszámítható és világos, a rendőrséget is eligazító szabályozása. A gyülekezés felosztatására csak akkor nyílik lehetőség, ha a gyülekezők, mint egész túllépték a gyülekezési jog korlátait, így már nem védi őket a gyülekezés alkotmányos joga.

Ide tartozik a gyülekezés békés és nem békés mivolta közötti elhatároló ismérvek pontosabb meghatározása is, jóllehet a békés jelleg megkövetelése nem tekinthető a gyülekezési jog korlátozásának, mert az Alkotmány eleve csak a békés gyülekezésre ad jogot. A nem békés tömeg nem lehet jogszerűen összegyűlt csoportosulás – felosztatása vagy fel nem osztatása ezért tisztán rendőrségi jogi kérdés.

Végezetül ezen pontban megemlítem, hogy a fentiekben kifejtettekhez kapcsolódóan hiányzik még a tiltott gyülekezési viselkedési módok, pl. álarc viselése, felismerhetetlenné tétel tilalmának a rögzítése is.

3.3.6. Hiányzik a gyűlések megtartása és egyéb általános jogszabályok, úgy mint a zajvédelmi, közlekedési, közegészségügyi, kereskedelmi és sok más (az általános szabályok), egymáshoz való viszonyának a meghatározása.

3.3.7. Hiányzik a tiltott véleménynyilvánítás, pl. a közösség elleni izgatás, a tömeg vagy a hatóságok elleni engedetlenségre uszítás stb. esetén követendő rendőri fellépés pontos szabályozása is.

Itt jegyzem meg, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátaival jóval szélesebb a gyülekezési jog korlátja. Egy gyűlés megtartása valamely vélemény hangsúlyozásának, nyomatékosításának eszköze, ami mások véleményével szemben áll. Ez adja a gyülekezések látens, vagy sok esetben szemmel látható konfliktusos jellegét, amit kívánatos szabályozni. Természetesen igaz, hogy az államnak általában semlegesnek kell lennie az egymástól eltérő vélemények küzdelmében, hiszen enélkül nincs alkotmányos demokrácia. Az eltérő vélemények küzdelme éppen az alkotmányos demokráciák politikai életének jellemzője. Ez pedig pontosan a „küzdelem” formáinak szabályozását követeli meg. Nem véletlenül nem tartoznak a Gytv. hatálya alá a hagyományos, nyilvános rendezvények – egyházi vagy családi események –, mivel azok nem bírnak a gyülekezések konfrontatív jellegével.

Budapest, 2008. május 27.

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró

A különvélemény 3. pontjához csatlakozom:

Dr. Holló András
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a határozat rendelkező része 3. pontjának azzal a részével, amellyel a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (továbbiakban: Gytv.) 14. § (1) bekezdésének a „bejelentés nélkül” szövegrészén túl „a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően, vagy” kitételét is alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.

A rendelkező rész 1. pontja helyesen állapítja meg, hogy az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog kiterjed az előzetesen szervezett, valamint e körben az okot adó esemény miatt szükségszerűen lerövidülő, szervezést igénylő békés rendezvényekre, továbbá az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre. A Gytv. 6. §-ának alkalmazásához a határozat rendelkező része második pontjában megállapított alkotmányos követelmény kiemeli, hogy a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó szervezett rendezvényekre vonatkozik, de pusztán a késedelmes bejelentés miatt azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó eseményre tekintettel nem jelenthetők be, nem tiltható meg.

A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontja a gyülekezési jog részeként alkotmányos védelem alá helyezte a fenti okok miatt nem vagy késedelmesen bejelentett békés rendezvényeket is.

A Gytv. 14. § (1) bekezdése álláspontom szerint is annyiban alkotmányosértő, hogy a bejelentés-nélküliséget feltétlen feloszlatási okként szabályozza, s egyben alkotmányosértően leszűkíti a határozat első pontjában adott alkotmányi

értelmezéshez képest a gyülekezési jog keretébe tartozó békés rendezvények megjelenési formáit. Ugyanakkor nem értek egyet a Gytv. 7. § a) és b) pontjában foglalt rendezvény-feloszlatási okok alkotmányosértővé minősítésével és megsemmisítésével.

A Gytv. 14. § (1) bekezdésének megmaradó szövege alapján fel kell oszlatni azt a tüntetést, amely a 2. § (3) bekezdésébe ütközik. E törvényi előírás szerint a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy arra való felhívást, továbbá „nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”.

Ha nem tartják be a tüntetésnek a bejelentésben meghatározott helyét és idejét a tüntetés mások jogainak a sérelmeivel is jár. Álláspontom szerint nem önmagában a szabályok minősülnek a gyülekezési jog alkotmányosan nem indokolható és ezért aránytalan korlátozásának, hanem a jogalkalmazás során, az adott körülmények tehetik indokolatlanná a feloszlatási ok(ok) feltétlen alkalmazását, s ez eredményezheti az alapjogkorlátozás alkotmányosan nem igazolható mértékét. Tehát nem a törvényi szempontok kiiktatása, hanem a törvényen alapuló szempontok mérlegelésének biztosítása az alkotmányos megoldás. Következésképpen a rendőrségi fellépés nem kellően differenciált szabályozásának hiánya jelent alkotmányosértést.

Álláspontom szerint a hivatkozott törvényi rendelkezés megsemmisítése helyett az alkotmányosértő mulasztás megállapítását a rendelkező rész 1. és 2. pontjai kellően alátámasztják.

2. A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontja ugyanakkor alapot adott volna a Gytv. tekintetében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértés hivatalbóli megállapítására is. Az Alkotmány 62. § (1) bekezdésének értelmezése és a Gytv. 6. §-ának alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmény nem helyettesíti, hanem megalapozza az ezeken alapuló differenciált törvényi szabályozást, amely egyensúlyt kell, hogy teremtsen a gyülekezési jog és az annak gyakorlásával összefüggésben mások alapjogainak védelme között.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség indokoltsága tekintetében csatlakozom Dr. Bragyova András alkotmánybíró úr különvéleményének 3. pontjához.

Budapest, 2008. május 27.

Dr. Holló András
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

A különvélemény 1. pontjához csatlakozom:

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró