



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

---

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

---

## TARTALOM

<b>30/2015. (X. 15.) AB határozat</b>	a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk. 45.810/2014/2. számú végzése továbbá a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/27040-4/2014. ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről .....	1416
<b>3204/2015. (X. 27.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1437
<b>3205/2015. (X. 27.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1438
<b>3206/2015. (X. 27.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1441
<b>3207/2015. (X. 27.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1445
<b>3208/2015. (X. 27.) AB végzés</b>	bírói kezdeményezés visszautasításáról .....	1448

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 30/2015. (X. 15.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzése továbbá a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/27040-4/2014. ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Kiss László, dr. Salamon László, dr. Stumpf István, dr. Szalay Péter és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzése továbbá a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/27040-4/2014. ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel állapítsa meg a támadott végzés által felülvizsgált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/27040-4/2014. ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességét és azt semmisítse meg.
- [2] Az indítványozó 2014. június 16-án gyülekezést jelentett be a Markó utca 25. szám előtti járdaszakaszra 50–200 fő részvételével. A gyülekezésre 9 és 16 óra között került volna sor, miközben az út másik oldalán található Kúria épületében (Markó utca 16.) a devizahitelekkel kapcsolatos jogegységi döntés tárgyalása folyt. A rendezvény céljaként az indítványozó a banki csalásokra történő figyelemfelhívást jelölte meg.
- [3] A rendőrség, hivatkozva az OBH 5593/2013-as ombudsmani jelentésben foglaltakra, megkereste a Kúria elnökhelyettesét, aki úgy nyilatkozott, hogy a demonstráció nyomásgyakorló jellegű, ezért súlyosan zavarná a bíróság működését, emellett pedig hivatkozott a bírák biztonságérzetére is. Ezt követően a BRFK, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) 4. § (5) bekezdésében foglalt egyeztetési eljárás mellőzésével, a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalására alapozva, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 8. § (1) bekezdése alapján a rendezvényt megtiltó határozatot hozott, amely ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz. A bíróság a kérelmet elutasította, mivel indokolása szerint a rendőrség helyesen tette, hogy a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalása alapján megtiltotta a rendezvényt, sőt

értelmezése szerint a rendőrség akkor járt volna el helytelenül, ha más szempontot is figyelembe vesz, így például azt, hogy a rendezvény célja az indítványozó szerint a banki csalásokról való politikai véleménynyilvánítás volt, nem pedig a konkrét jogegységi döntést kívánta befolyásolni. A bíróság nem látta kifogásolhatónak az egyeztetési eljárás elmaradását sem, mivel szerinte annak pusztán annyi a célja, „hogy a rendőrség felhívja az esetleges megtiltást megalapozó körülményre a szervező figyelmét.”

- [4] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy jelen esetben a gyülekezési joggal versengő alkotmányos érték az igazságszolgáltatás zavartalan működése. Sérelmezte az egyeztetési kötelezettség bírósági értelmezését, mivel szerinte „az államnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy pozitív intézkedésekkel segítse az alapjogok gyakorlását.” Meglátása szerint az egyeztetés során kialakulhatott volna egy kompromisszum „az alkotmányos érték és a szabadságjog összehangolása érdekében.” Ehelyett a rendőrség egy tiltó határozatot hozott az alternatív lehetőségek bármelyikének megfontolása nélkül.
- [5] Az indítványozó hivatkozott a 3/2013. (II. 14.) AB határozatra, amely szerint az alapjogot ért korlátozásnak meg kell felelnie a szükségesség és arányosság követelményének, és álláspontja szerint ezt a vizsgálatot a bíróság nem folytatta le, amikor elutasította a rendezvényt megtiltó határozat elleni felülvizsgálati kérelmét. Indítványában kifejtette, hogy általában egy konkrét ügy eldöntésére nyomást gyakorló, és a tárgyaló bírák biztonságérzetét gyengítő gyülekezések biztosan kimerítik a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetését, ugyanakkor úgy vélte, hogy a bejelentés szerinti rendezvény nem tartozik ebbe a körbe. Az, hogy a rendezvény célja („figyelemfelhívás a bankok által elkövetett csalásokra”) „érinti” a jogegységi döntés tárgyát, nem jelenti azt, hogy nyomásgyakorló rendezvényt kívánt volna szervezni. Ennek elfogadása *ad absurdum* azt jelentené, hogy minden, egy bíróság által eldöntendő kérdéssel kapcsolatos véleménynyilvánító rendezvényt tiltani kellene. Emellett hivatkozik arra is, hogy a jogegységi határozat meghozatalára tanácsülés keretében került sor, amelyen a bírák egy korábban elkészített határozat-tervezetet vitattak meg, így a Kúria bejáratától körülbelül huszonöt méterre tartandó rendezvény eleve nem is lenne képes a döntést befolyásolni.
- [6] Az indítványozó kifejtette, hogy minden demonstráció zavaró hatású egy bizonyos mértékig, de kétségbe vonta, hogy az általa tervezett rendezvény elérné a működés súlyos veszélyeztetésének szintjét. Az indítványozó véleménye szerint hiányoznak a mérce alkalmazását alátámasztó indokok a rendőrség és a bíróság által is elfogadott elnökhelyettesi állásfoglalásból. Szerinte az általa korábban megtartott két rendezvény is azt bizonyítja, hogy a bírákra vonatkozó esetleges megfélemlítő hatás kizárt. Emellett meglátása szerint az elnökhelyettesi állásfoglalás az esetnek csak egyetlen körülménye, amelyet a többi körülménnyel együtt kellett volna mérlegelnie a jogalkalmazóknak, mivel pusztán a rendezvény címettségének véleménye nem lehet perdöntő egy gyülekezés tudomásul vétele, illetve megtiltása kérdésében. A szigorú vizsgálódás elmaradásának jeleként azt hozta fel, hogy a rendőrség a Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) véleményét nem kérte ki, holott a rendezvényt a PKKB előtt tartották volna. Az indítványozó álláspontja szerint sértik a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát azok „a döntések meghozatala során elkövetett indoklásbeli mulasztások”, hogy az eljáró hatóságok a bejelentett rendezvény értékelésénél nem vették figyelembe az általa korábban szervezett, hasonló jellemzőkkel bíró gyülekezéseket.
- [7] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő jogot. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét valójában a bíróság eljárásával összefüggésben is sérelmezte, ezért az indítvány tartalmi elbírálása alapján azt az Alkotmánybíróság a XXVIII. cikk (1) bekezdésében szereplő tisztességes eljáráshoz való jog sérelme állításaként értékelte.

## II.

- [8] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek 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 bírálja el.”

[9] 2. A Gytv. érintett rendelkezése:

„8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatóságához való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.”

[10] 3. A BM r. érintett rendelkezése:

„4. § (5) A közrendvédelmi szerv – figyelemmel a Törvény 8. §-ára – tájékozódik, hogy a bejelentett rendezvény tervezett ideje és helye nem veszélyezteti-e súlyosan népképviselői szerv, vagy bíróság zavartalan működését, illetőleg nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével. Az esetleges megtiltást megalapozó körülményre hívja fel a szervező figyelmét és tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával elhárítható.”

### III.

- [11] 1. Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, hogy teljesültek-e az indítvány befogadhatóságának az Abtv.-ben meghatározott feltételei.
- [12] 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 az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [13] Az indítványozó perbeli jogi képviselőjét ellátó jogi képviselő a bíróság végzését 2014. június hó 16. napján kapta meg faxon és 2014. június hó 23. napján postai úton, míg alkotmányjogi panaszát 2014. augusztus hó 14. napján adta postára a felülvizsgálat során eljáró bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor.
- [14] Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság 27. § szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése és a XXIV. cikk (1) bekezdése [tartalmilag a XXVIII. cikk (1) bekezdése] vonatkozásában részletesen indokolta e jogok sérelmét.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az alábbiakat állapította meg.
- [16] Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. §-ai szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-ai szerinti feltételeket.
- [17] Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen eljárásban az indítványozó közvetlenül érintett, mivel az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági felülvizsgálati eljárásban kérelmezőként szerepelt.
- [18] Az Abtv. 27. §-ában foglaltak szerint a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva. Az indítványozó jelen esetben egy közigazgatási határozat tárgyában a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított

felülvizsgálati eljárásában született végzés ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amely ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az alkotmányjogi panasz így megfelel az Abtv. 27. §-ában írott feltételeknek.

- [19] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így bármelyik kimerítése önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását.
- [20] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének vélt sérelme tekintetében azt állapította meg, hogy az indítványozó érvei valójában a bíróság döntésének felülmérlegelésére irányulnak. Az Alkotmánybíróság már korábban hangsúlyozta, hogy „[s]em a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13], [14]; legutóbb lásd a 3079/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [29]}. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szereplő tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította.
- [21] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a jelen ügy befogadását a gyülekezéshez való jog vonatkozásában mindkét Abtv. 29. §-a szerinti feltétel megalapozza. Az ügy felveti a Gytv. hatálya alá tartozó, bejelentéshez kötött rendezvények (gyülekezések) megtartását tiltó törvényi rendelkezések körében a bíróságok zavartalan működése „súlyos veszélyeztetésének” törvényi feltétele értelmezését. Emellett az Alkotmánybíróság az alapjog gyakorlására közvetlenül kiható, és emiatt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek ítélte meg a BMr.-ben foglalt egyeztetési eljárás szerepének vizsgálatát.
- [22] Mindezen szempontok alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése a befogadási vizsgálat tárgyában korábban meghozott döntésével az alkotmányjogi panaszt befogadta.

#### IV.

- [23] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [24] 1. Az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh1.) a gyülekezéshez való alapjog Alkotmányban és Alaptörvényben szabályozott tartalmát illetően megállapította: „[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 1-jétől 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 jogokkal. Az Alkotmánybíróság ezért továbbra is irányadónak tekinti a korábbi határozataiban foglalt gyülekezési szabadsággal kapcsolatos megállapításokat.” (Indokolás [38])
- [25] A határozat megerősítette a korábban kimunkált alkotmánybírósági gyakorlatot, amely szerint „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., a továbbiakban: ABh2.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663., a továbbiakban: ABh3.]”. (ABh1., Indokolás [40]) A gyülekezéshez való alapjog ezek alapján a kommunikációs jogok rendszerébe illeszkedik, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében szereplő véleménynyilvánítás anyajogának egy speciális és privilegizált megvalósulási formája. „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 közvétegyék 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.” [ABh3., ABH 2008, 651, 663.] A gyülekezések kitüntetett kommunikációs funkciója tehát abban áll, hogy olyan módon teszik lehetővé a közügyek megvitatásába való bekapcsolódást, ami minden más formánál erőteljesebb hangsúlyt tud adni a kifejezett véleménynek. Mindez azt is jelenti, hogy egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő, ezzel képes ugyanis felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyülekezési joggal kapcsolatos irányelvei kifejezetten megfogalmazzák, hogy a gyülekezés alkalmával kifejezett vélemény mások ellen is irányulhat, éspedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavar. Mindez beletartozik a békés gyülekezés fogalmába. Ennek alkotmányos korlátja, hogy az érzelem- és indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradnia, azzal, hogy a közlés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást.

- [26] A gyülekezések kitüntetett kommunikációs funkciója nem pusztán a véleménynyilvánítás alapjogával hozza szoros összefüggésbe a gyülekezéshez való alapjogot, hanem a közvetlen demokráciával is. A gyülekezések célja ugyanis tipikusan egy kritikus vélemény, egy elégedetlenség kifejezésre juttatása, ami a közvetett demokrácia valamely intézménye által már meghozott, vagy még csak tervbe vett döntések korrekcióját célozza. A kifejtett vélemény tehát mindig a befolyásolás eszközeként jelenik meg a kommunikációs térben. „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 elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánják jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközeihez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre.” {4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914., megerősítette az ABh1. Indokolás [40]}
- [27] 2. Mindez nem jelenti azt, hogy a gyülekezési jognak ne lennének korlátai. Az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában megalapozta a kommunikációs alapjogok kitüntetett szerepét, azonban ezek a jogok sem minősülnek korlátozhatatlannak (ABH 1992, 167, 170–172.). Az alapjogok korlátozásának alkotmányossági mércéje az Alaptörvényben kifejezett tételes alapon nyugszik: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, elsősorban a 30/1992. (V. 26.) AB határozat alapján (ABH 1992, 167, 171.) – meghatározza az alapjogok korlátozásának feltételeit. Mind az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, mind a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. Az I. cikk (3) bekezdése továbbá akként rendelkezik, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Ugyancsak tartalmi azonosság állapítható meg az Alaptörvény I. cikkében és az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében a lényeges tartalom védelméről {11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [35]–[37]}.
- [28] A gyülekezésekkel kapcsolatos korlátok sokfélék. A gyülekezési jog alanyi oldalát korlátozza, hogy azt csak természetes személy szervezheti [ABh2., ABH 2001, 442, 457.], jogi személy csak „résztvevője” lehet a rendezvénynek, illetve a szervezőkre nézve további sajátos korlátot rögzít a Gytv. 5. §-a; intézményvédelmi funkciója mellett időbeli korlátként is értelmezhető a Gytv. 6. §-ában előírt, a gyülekezésekhez kapcsolódó bejelentési kötelezettség; további időbeli korlátként írja elő a Gytv. 7. §-a, hogy a bejelentésben meg kell jelölni a gyülekezés kezdő és befejező időpontját is, amiből arra lehet következtetni, hogy a gyülekezési jog alapján szervezett rendezvények ideiglenes jellegűek.
- [29] A gyülekezési jog keretében szervezett rendezvénynek fogalmi eleme, hogy absztrakt célja szerint a közügyek megvitatására irányul. Ezzel együtt kommunikációs szempontból is vannak korlátai egy gyülekezésnek, hiszen a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján a gyülekezés gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, azaz a

gyülekezési jog által védett rendezvényeknek békés jellegűeknek kell lenniük. Az ehhez kapcsolódó, a gyülekezési jog szankciós jellegű korlátja a gyülekezés feloszlatása, amit a Gytv. elsősorban a szervező [Gytv. 12. § (1) bekezdés], másodsorban pedig a rendőrség kötelezettségeként szabályoz [Gytv. 14. § (1) bekezdés].

- [30] A korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan *ultima ratio* jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlatása is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében egy tilalmi ok – a rendezvény törvénysértő megtartása miatt – utólag oszlatási okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká. Erre a fokozati különbségre mutatott rá a német Alkotmánybíróság is 1985-ben (I. BVerGE 69, 315), amikor a brokdorfi atomerőmű építése elleni tiltakozás ügyében elvi érveléssel rögzítette, hogy az előzetes tiltás alkalmazása esetén a közbiztonság közvetlen és magas fokú előrelátható veszélyeztetettségére van szükség. A testület szerint a gyülekezési jog fundamentális jellegére tekintettel az előzetes tiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen arra való tekintettel, hogy a tiltás esetleges téves mellőzése utólag az oszlatás révén még korrigálható.
- [31] 3. A Gytv. 1989-ben született, és a rendszerváltás emblemikus jogalkotási vívmányaként közjogtörténeti jelentőséggel bír. Az Alkotmánybíróság már korábban is vizsgálta a Gytv. tilalmi rendszerét és megállapította, hogy az a nemzetközi egyezményeknek megfelel. [ABh2., ABH 2001, 442, 451.] A Gytv. két tilalmi esetkör nevesít. Egyrészt, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetve másrészt, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A tilalmi okok alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, „hogy mivel 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.” (ABh2., 2001, 442, 459.)
- [32] Az Alaptörvény hatályba lépésével összefüggésben elvi jelentőségű szempont, hogy ahogy a korábbi Alkotmány 62. § (1) bekezdése sem sorolta fel a nemzetközi egyezmények által nevesített tipikus közrendi klauzúákat a gyülekezéshez való jog korlátjaként, azokról az Alaptörvény szövege is hallgat. A Gytv.-ben nevesített két tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre vonatkoztatva megállapította, hogy „[e] két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat ABH 2008, 651, 658.]” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30], a továbbiakban: ABh4.}. Az említett alkotmányosan védett (köz)érdekekhez (értékekhez) az *enumeratio unius est exclusio alterius* joglogikai maxima alapján taxatív jelleggel kötődnek a tilalmi okok. A Gytv. szabályozási rendszeréből ugyanis az következik, hogy vélelem szól a gyülekezések megtartása mellett, azt csupán tudomásul veszi a rendőrség, kivéve az egyes tiltó okok felmerülésének esetét. Ennek következtében és az *in dubio pro libertate* elvnek megfelelően az következik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása tekintetében a bizonyítási teher mindig a korlátozást előíró hatóság oldalán áll fenn.
- [33] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítása és védelme mellett mások Alaptörvényben biztosított jogai is védelemre szorulhatnak, amelyre az arányossági mérlegelés keretében nyílhat lehetőség. Így a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése körében a jogalkalmazónak tekintettel kell lennie arra, hogy a nyilvános és külső befolyástól mentes bírósági ítélezés biztosítása jogállami követelmény. Ez következik az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből, amely szerint „[a] bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve”, valamint alanyi jogi oldalról a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből is, amely alapján „[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 bírálja el.” Fentiekre figyelemmel mindig a konkrét esetben elvégzendő mérlegelés tárgya az, hogy a releváns tényezők összehatása eléri-e a bíróság működésének súlyos veszélyeztetése szintjét. Mindez azonban azt a felelősséget rója a jogalkalmazókra, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tilalmi okokat – felmerülésük esetén – nem alkalmazhatják automatikusan.

- [34] A tilalmi okok alkalmazása tekintetében a jelen ügyben releváns kérdésben a Gytv. 8. §. (1) bekezdése külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, ha a gyülekezés a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. E miatt a bíróságok működésének „súlyos megzavarása” törvényi feltételének megítélése tekintetében gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálni valamennyi olyan tényt és körülményt, amit értékelni kell a zavarás súlyosságának megállapíthatósága körében, így különösen a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait.
- [35] 4. A gyülekezési joggal kapcsolatos határozataiban az Alkotmánybíróság mindig is törekedett az alkotmányos párbeszéd fenntartására és irányadónak tekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának elvi megállapításait. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban a testület kimondta, hogy „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.” (ABH 2011, 290, 321.) Ennek megfelelően a gyülekezési jog területén az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) a *Bukta és társai kontra Magyarország* [(25691/04), Strasbourg, 2007. július 17.] ügyét követően az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a békés célú spontán gyűlések a gyülekezési jog körébe tartoznak. Az Alkotmánybíróság utalt emellett a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatára is és megállapította, hogy „[a] gyülekezési jognak ez a felfogása illeszkedik az alkotmányos demokráciákkal szemben támasztott elvárásokhoz.” [ABh3., ABH 2008, 651, 663.] Egy újabb határozatában az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy „az Emberi Jogok Európai Bírósága az *Oya Ataman*-ügyben a hatóságok számára a gyülekezés során tanúsítandóan előírt tűrési kötelezettséget a *Patyi*-ügyben a bejelentési eljárásra is kiterjesztette [L. EJB, *Patyi és mások kontra Magyarország*, (5529/05); 2008. október 7., 43. pont]. Ez az *in dubio pro libertate elv* megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.” (ABh4., Indokolás [30])
- [36] Jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak a gyülekezéshez való alapjog egyik törvényi korlátját képező, a bejelentéshez kötött rendezvény megtartását tiltó okkal kapcsolatban kellett állást foglalnia. E tekintetben az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a tilalmi okok alkalmazása körében a *Patyi kontra Magyarország* ügyben az EJB azért találta egyezményesértőnek a hatóságok jogalkalmazását, mivel megítélése szerint „amikor a hatóságok a Patyi úr által előterjesztett ténybeli magyarázatok figyelembe vétele nélkül mechanikusan, ugyanazon okokra hivatkozva, ismétlődően megtiltották a demonstrációkat, akkor nem találták meg a megfelelő egyensúlyt a gyülekezési szabadságukat gyakorolni kívánók joga és azon személyek joga között, akiknek mozgásszabadsága időlegesen – esetleg – korlátozódhatott volna.” [EJB, *Patyi kontra Magyarország* (35127/08), 2012. január 17., 42. bekezdés]
- [37] Emellett a jelenlegi ügyben alkalmazott tilalmi okkal egy tekintet alá eső másik tiltó ok, a „népképviselői szervek zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésével” összefüggésben az EJB a *Sáska kontra Magyarország* ügyben is elmarasztalta Magyarországot. Az EJB hangsúlyozta a jogalkalmazók felelősségét és azt, hogy a beavatkozás igazolására felhozott indokoknak relevánsaknak és elegendőeknek kell lenniük és vizsgálni szükséges, hogy a beavatkozás arányos volt-e az elérni kívánt céllal. A konkrét ügyben az EJB arra a megállapításra jutott, hogy a Parlament előtt „a demonstráció megtiltása még annak figyelembe vételével sem minősült nyomós társadalmi szükségletnek, hogy a kérelmező elzárkózott a rendőrség által javasolt kompromisszumos megoldás megfontolásától.” [EJB, *Sáska kontra Magyarország* (58050/08), 2012. november 27., 23. bekezdés]
- [38] 5. Az ABh1.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendőrség gyülekezéssel kapcsolatos eljárása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozik: „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. A rendőrség, ha a bejelentés vizsgálatára nincs hatásköre, mert a rendezvény



- 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.” (Indokolás [48], [49]). A vizsgált ügy alapjául fekvő jogvita tárgya az utóbbi esetkör, hiszen a rendőrség tiltó határozatot hozott.
- [39] A Ket. által deklarált officialitás alapelvéből következően [Ket. 3. § (1) bekezdés], a rendőrség mint közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, amelynek tisztázása során minden, az ügy szempontjából releváns körülményt figyelembe kell vennie [Ket. 3. § (2) bekezdés b) alpont]. A Ket. alapján a hatóság kétféle módon tisztázza a tényállást: a rendelkezésre álló adatok alapján, illetve bizonyítási eljárás útján [Ket. 50. § (1) bekezdés]. A gyülekezések tekintetében a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettség részelemeit a BMr. szabályozza. A hatóság elsősorban a rendelkezésre álló adatok, így a Gytv. 7. §-ában előírt és bejelentett információk alapján ítéli meg a rendezvényt. Ha a bejelentés hiányos, a rendőrség hiánypótlásra hív fel (BMr. 3. §), amennyiben pedig a tiltó okok felmerülését észleli, közölnie kell azt a rendezvény bejelentőjével [BMr. 4. § (5) bekezdés], egyéb, a tiltó okokon kívüli, de törvénysértésre alapos okot adó körülmény felmerülése esetében pedig az oszlatás jogkövetkezményére kell figyelmeztetnie [BMr. 6. § (1) és (2) bekezdése].
- [40] A tiltó okok felmerülése esetében szabályozza a BMr. az egyeztetési eljárást, ami a tényállás tisztázási kötelezettség tekintetében a Ket.-ben előírt együttműködési kötelezettség alapelvéből következik [1. § (2) bekezdés], valamint a Ket. fogalomrendszere alapján, egy speciális bizonyítási eljárásnak tekinthető. Ennek lefolytatása kötelező, aminek alkotmányossági indoka az, hogy a gyülekezési jog legsúlyosabb korlátozásához, a tiltás esetköréhez kapcsolódik, és ez – az *in dubio pro libertate* elvnek megfelelően – megköveteli a hatóságok alapos körültekintését.
- [41] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Gytv. és a BMr. alapján lefolytatott egyeztetési eljárást követően a rendőrségnek a tilalmi okok felmerülése esetében kötelezően tiltó határozatot kell hoznia, amennyiben a rendőrség tájékoztatása szerint a tilalmi ok fennállta a hely vagy időpont megváltoztatásával nem küszöbölhető ki [BMr. 4. § (5) bekezdés]. A vizsgált tilalmi ok alkalmazása tekintetében mindez azért kifogásolható, mivel az a gyülekezés helyével áll összefüggésben. Márpedig mind az Alkotmánybíróság, mind pedig az EJEB megállapította már, hogy „a gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának – a 11. cikk 2. bekezdésével összhangban álló – megválasztásához való jogot is.” [EJEB, *Sáska kontra Magyarország* (58050/08), 2012. november 27., 21. bekezdés] Továbbá az ABh1. szerint „[t]ekintettel 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 helyeül 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.” (Indokolás [45])
- [42] A gyülekezés helyére nézve a jelen határozatban vizsgált tilalmi ok tekintetében az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy fennállhat a tilalmi ok alkalmazásának szükségessége az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből adódóan.
- [43] Az arányosság vonatkozásában – összhangban a Velencei Bizottság álláspontjával [CDL(2012)014rev2 20–21., 23. o.] – az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a „bírósgok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése” törvényi korlátozó feltétel tekintetében „a súlyossági mérce”, az alapjogi korlátozást szűkítő kategóriaként került be a Gytv. szabályozásába. E nélkül ugyanis a jogalkalmazói joggyakorlat oda vezethetne, hogy általában semmiféle gyülekezés nem lenne megtartható a bíróságok előtt, hiszen végső soron minden gyülekezés okozhat valamiféle zavarást vagy kényelmetlenséget a gyülekezés „címzettjének”. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben rámutat arra, hogy a „súlyosság mércéje” az, ami a vizsgált tiltó ok alkalmazása kapcsán lehetővé teszi a jogalkalmazók számára az esetről-esetre történő mérlegelést, a „súlyossági mérce” alkalmazását tehát külön indokolni szükséges. Ez a mérlegelésre vonatkozó teszt összhangban van az EJEB gyakorlatával is. (Vö. ABh1., Indokolás [46])

- [44] 6. Jelen esetben az indítványozó a Kúria közelében kívánt élni gyülekezési jogával, miközben a Kúria épületében a devizahitelek megítélésével kapcsolatos jogegységi eljárás volt folyamatban. A BRFK észlelte, hogy a bejelentett gyülekezés esetében felmerül a Gytv.-ben szabályozott tilalmi ok, de a BMr. kötelező érvényű rendelkezése ellenére az egyeztetési eljárást nem folytatta le. A rendőrség megkereste a Kúriát annak közlése végett, hogy a bejelentett gyülekezés súlyosan zavarná-e a bíróság működését, és az igenlő válasz alapján a gyülekezést megtiltotta. A vizsgált ügyben a rendőrség alapvetően a Kúria elnökhelyettesének az állásfoglalására támaszkodott a döntése meghozatala során és arra a megállapításra jutott, hogy „a bíróságok működésének súlyos veszélyeztetését békés célú rendezvény is megvalósíthatja”.
- [45] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a BRFK által hivatkozott és követett ombudsmani útmutatás a Kúria képviselője véleményének beszerzését csak példaként említi az ügy összes körülményének a feltárása körében („lehetőleg a [...] tisztségviselő véleményének beszerzése után” OBH 5593/2008. 4. o.). Az említett útmutatás emellett azt javasolja, hogy a megzavarás tényét „az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani.”
- [46] Ugyanakkor megállapítható, hogy a bíróság is ezt a bizonyítékot mérlegelve utasította el a panaszos felülvizsgálati kérelmét. A rendőrség tiltó határozatát felülvizsgáló bíróság felrótta továbbá az indítványozónak azt, hogy nem csatolt a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatát cáfoló bizonyítékot. A bíróság álláspontja szerint a rendőrség akkor járt volna el jogszabálysértő módon, ha a tilalmi ok felmerülése körében értékelte volna, hogy a rendezvény konkrét célja egy politikai véleménynyilvánítás, a tiltó határozat felülvizsgálata során pedig az egyeztetési eljárás elmaradásának nem tulajdonított jelentőséget. A bíróság jogértelmezése szerint az elmaradt egyeztetési eljárásnak nem az a célja, „hogy a bejelentő meggyőzze a rendőrséget, hogy valamely tiltási ok a rendőrség álláspontjával szemben mégsem áll fenn, [...] [hanem] hogy a rendőrség felhívja az esetleges megtiltást megalapozó körülményre a szervező figyelmét.”
- [47] 7. Fentiekre tekintettel és az ügygel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [48] 7.1. A rendőrség bizonyítást folytatott le, amikor megkereste a Kúriát a véleménye beszerzése érdekében, azonban a kapott nyilatkozatnak az összes többi körülménnyel együtt történő mérlegelése eredményének indokai hiányoznak a határozat indokolásából. A bíróságok működésének „súlyos megzavarása” megítélése tekintetében a rendőrségnek gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálnia a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait, és a zavarás súlyossága körében a gyülekezéshez való alapjog alkotmányos védelmi körének sérelme nélkül csak akkor lehet elégséges pusztán a gyülekezés címzettjének állásfoglalására alapozni a tiltó határozatot, ha a bíróságok működésének az adott gyülekezés általi súlyos megzavarásának konkrét veszélye minden kétséget kizáróan, önmagában az állásfoglalásból megállapítható, és az ezzel összefüggő, az adott konkrét tényállásra vonatkozó mérlegelést a tiltó határozat indokolása megfelelő részletességgel tartalmazza. Mindez következik az *in dubio pro libertate elvből*, ami „azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésekor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.” (ABh4., Indokolás [30])
- [49] 7.2. A gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntés meghozatala azt is megköveteli a jogalkalmazóktól, hogy a mérlegelés során lehetőleg a gyülekezési jogukkal élni kívánó személyek számára kedvező döntés hozzanak, tiszteletben tartva az arányosság és a diszkrimináció-mentesség követelményét. [Velencei Bizottság CDL(2012)014rev2, 22. o.]
- [50] Az arányosság tekintetében figyelemmel kell lenni a tiltó ok *ultima ratio* jellegére és számba kell venni a tiltásnál enyhébb korlátozások lehetőségét. E tekintetben nem a gyülekezés által okozott zavarás teljes elhárítása a cél, hiszen egy gyülekezés szükségképpen és ideiglenes jelleggel kényelmetlenséget okoz. Az arányosság azt követeli meg a jogalkalmazóktól, hogy ne automatikusan, a megfelelő mérlegelés elvégzése és annak indokolása nélkül alkalmazzák a törvényben meghatározott tilalmi okot, és döntésükben ne a teljes zavarásmentességre, hanem a törvényben meghatározott korlátozó ok tartalma szerinti súlyos zavarás elhárítására, kiküszöbölésére törekedjenek, hogy ezzel egyensúlyi helyzet álljon elő a gyülekezéshez való alapjog és a bíróságok befolyásmentes működéséhez fűződő jogállami követelmény között. E mellett a jogalkalmazó szervek eljárása nem vetheti fel a diszkrimináció kételyét. „A jogalkalmazó szerveknek olyan jogalkalmazást és jogértelmezést kell követniük, ami kiszámítható [nem széttartó], és nem vezet az alapjog szükségtelen korlátozására.” (ABh4., Indokolás [26])

- [51] A mérlegelés eredményeként meghozott döntés indokolásából ki kell tűnnie, hogy a jogalkalmazók számba vették a gyülekezés enyhébb korlátozási lehetőségeit. Az eljárás elemeinek áttekintése alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkalmazók akkor tudnak megfelelni az indokolási kötelezettségüknek, amennyiben a tiltó okok felmerülése esetén kötelezően lefolytatják a BMr.-ben előírt egyeztetési eljárást. Az egyeztetési eljárás során a közhatalmat gyakorló szerv párbeszédet folytathat a gyülekezés szervezőjével, és ez adott esetben a tényállás differenciáltabb megállapításának lehetőségét is magában hordozza, továbbá lehetőséget ad mind a szervezőnek, mind a hatóságnak az álláspontok mélyebb megismerésére, adott esetben a közvetlen személyes meggyőzés erejének kibontakozására. A formalitástól mentes, érdemi párbeszédet eredményező egyeztetési eljárás alkalmazása az alapjog gyakorolhatóságát segítő jogintézmény, amely egyben az alapjog indokolatlan korlátozásának elvi lehetőségét is képes az adott esetben megakadályozni. A gyülekezés szervezőjének az egyeztetési eljárás során tanúsított magatartása egyben a hatóság számára hasznos informatív erővel bírhat a gyülekezési jog gyakorlása során várható események előzetes megítélése és felmérése szempontjából is. Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyeztetési eljárás lefolytatása elősegíti a kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését. Az egyeztetési eljárás a fenti jellemzőire tekintettel a gyülekezéshez való alapjog érvényesülésének fontos eljárási garanciája, amelynek mellőzése, vagy nem megfelelő (az arányosság elvét sértő, vagy diszkriminatív) alkalmazása nemcsak a gyülekezéshez való alapjog, de a jogbiztonság alkotmányos követelményét, az egyes jogintézmények kiszámítható működését is sérti. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az egyeztetési eljárásnak a gyülekezéshez való alapjog gyakorlása szempontjából – a jelen határozatban kifejtettek szerint – garanciális jelentősége van, amit a törvényalkotó kifejezésre juttathat az egyeztetési eljárás szabályainak törvényi jogforrási szintre emelésével.
- [52] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bejelentővel folytatott egyeztetési eljárás során a rendőrségnek meg kell kísérelnie egy kompromisszumos megoldás megtalálását. A tiltó okok felmerülése esetén a gyülekezés megtartása érdekében a rendőrség tehet technikai javaslatokat (pl. az időtartamra vonatkozólag, vagy a hangosító eszközök vonatkozásában) a gyülekezés bejelentője számára, amelyeket a bejelentő ugyan nem köteles elfogadni, de amelyek az adott tényállás körében konkrét támpontot adhatnak a gyülekezés szervezője számára az alapjog tényleges érvényesíthetőségének egyedileg megmutató alkotmányos kereteire vonatkozóan. Tekintettel arra, hogy a gyülekezés helyének és idejének megválasztása szorosan kötődik a gyülekezés céljához és a gyülekezés során kommunikált üzenethez, a rendőrség csak a legnagyobb körültekintés és az egyedi helyzet adta lehetőségek gondos mérlegelése mellett tehet javaslatot a rendezvény ezen jellemzőire. Ahogy az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei is megfogalmazzák, „ha egy állam korlátozza a gyülekezés szabadságát, azt a lehető legkevesebb beavatkozással kell tennie. [...] Általános szabály, hogy a gyülekezés lehetőségét a célközönség halló- és látótávolságán belül kell biztosítani.” [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2.4., illetve 3.5. pont] A demokratikus társadalmak toleranciaigénye a gyülekezési jog számára az adott helyzetben magasabb küszöbértéket jelölhet ki ahhoz, hogy azt az adott helyzetben mások jogaira és szabadságaira nézve sértőnek kelljen elfogadni. Ezen elvi tétel egyik alapvető indoka az, hogy a gyülekezés szabadsága fogalmilag csak időben korlátozottan, csak egy meghatározott ideig korlátozza mások ilyen vagy más irányú jogait. (80. pont) Fentiek alapján a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtése és ezzel az arányosság érvényre juttatása körében kiemelt súlya van a gyülekezések ideiglenes jellegének.
- [53] 7.3. Emellett az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonított annak is, hogy a rendes bírósági szervezetrendszerbe tartozó közigazgatási bíróság vizsgálja felül a rendőrségnek a bejelentett rendezvény megtartását megtiltó határozatát. A bírósági felülvizsgálatnak mint jogorvoslatnak alapvető kihatása van a gyülekezéshez való alapjogra (annak gyakorolhatóságára), ezért az Alkotmánybíróság elvi értelemben hangsúlyozza, hogy az eljáró bíróság fokozott figyelmet kell, hogy fordítson a törvényi indokolási kötelezettség megfelelő teljesítésére. A tiltó határozat bírósági felülvizsgálata során a bíróságnak vizsgálnia kell egyebek mellett azt is, hogy az egyeztetés lefolytatásra került-e, és értékelnie kell, hogy ennek során a felek megfelelő együttműködést tanúsítottak-e a tiltó okok elhárítása érdekében.

- [54] 7.4. Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” Továbbá: „[a] korlátozás gyakorlásakor azonban a jogalkalmazóknak mindig figyelemmel kell lenniük arra is, hogy az alapjogok korlátozására kizárólag az elérni kívánt céllal arányos módon kerülhet sor alkotmányosan. Az arányosság az elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését kívánja meg, ami azt is jelenti, hogy minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál körültekintőbben kell eljárni annak korlátozásakor.” (Indokolás [21], [23]). Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]} A gyülekezési joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „[a] tiltó határozatok esetében a Gytv. 9. § (1) bekezdése értelmében bírói felülvizsgálat kérhető, amelyet a bíróság érdemben köteles felülbírálni, amely során az alkotmányossági szempontokat nem hagyhatja figyelmen kívül.” (ABh4., Indokolás [22])
- [55] Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendőrség tiltó határozatának a felülvizsgálata során az egyeztetési eljárás elmaradásának a bíróság nem tulajdonított jelentőséget, és ennek megfelelően azt nem is vizsgálta, mivel nem ismerte fel az egyeztetési eljárásnak az alapjog gyakorlására kiható garanciális jellegét. Az Alkotmánybíróság az egyeztetési eljárás lefolytatásának elmulasztását a gyülekezéshez való alapjogra kiható olyan súlyos jogszabálysértésként értékeli, amely a bírói felülvizsgálat során sem nyert orvoslást, a bíróság ugyanis tévesen értelmezte az egyeztetési eljárás alkotmányos célját és nem vette figyelembe annak alapjogot védő, garanciális jellegét. Erre a körülményre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzését mint a gyülekezéshez való alapjogot sértő bírói döntést megsemmisítette.
- [56] 7.5. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírói vagy hatósági döntéseket is. A fent kifejtettek szerint a rendőrség elmulasztotta a kötelezően előírt, az alapjog szempontjából garanciális jelentőségű egyeztetési eljárás lefolytatását, e miatt a rendőrségi határozat maga is sérti a gyülekezéshez való alapjogot, ezért az Alkotmánybíróság a rendőrség kifogásolt határozatára is kiterjedő hatállyal semmisítette meg a támadott bírói végzést.
- [57] 7.6. Az Abtv. 43. § (3) bekezdése értelmében a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírói eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy jelen esetben a bírói végzés és a rendőrségi határozat megsemmisítésével az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel már nem kerülhet sor. Mindazonáltal a határozat és a végzés „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.” (ABh1., Indokolás [71], ABh4., Indokolás [29])
- [58] 8. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. október 12.

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

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

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

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

### *Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [59] A határozat rendelkező részével egyetértek, indokolásához azonban az alábbi észrevételeket fűzöm.
- [60] Az indokolásban foglalt érvelést – az alább kifogásolt idézetekben foglaltakat kivéve – mindenben meggyőzőnek tartom, mely kellően alátámasztja az Alkotmánybíróság döntését, ugyanakkor az ABh.1.-ből (Indokolás [45]), illetve a 3/2015. (II. 2.) AB határozatból (Indokolás [21], [23]) a jelen határozat Indokolásának IV. 5. pontjában (Indokolás [38]–[43]), illetve 7. 4. pontjában (Indokolás [54]–[55]) idézett megállapítások olyan elvi kérdést érintenek, melyek feltétlenül tisztázást igényelnek, mielőtt még a véleményem szerint hibás megközelítés gyakorlattá szervesülne.
- [61] A kérdés konkrétan abban áll, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjogi korlátozási szabály jogalkotási, vagy emellett jogalkalmazásra is vonatkozó előírás-e. Másképpen megfogalmazva: az Alaptörvény e rendelkezése felhatalmazást ad-e a törvényhozón kívül másnak, így a jogalkalmazónak az alapvető jogok (szükségességi-arányossági tesztnek megfelelő) korlátozására.
- [62] Álláspontom szerint – szemben e vitatott idézetekben megfogalmazottakkal –  
– alapvető jogot csak törvényben lehet korlátozni, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint,  
– mások, így a jogalkalmazók (köztük a bíróságok) alapvető jogokat nem korlátozhatnak, ugyanakkor  
– az alapvető jogokat korlátozó törvények alkalmazása során vizsgálják és mérlegelik, hogy a törvényben előírt, vagy lehetővé tett korlátozások feltételei az adott ügyben fennállanak-e, és ha igen, ezeket a korlátozásokat az egyedi ügyekben alkalmazzák.
- [63] Lehetséges, hogy gyakorlatilag pusztán szemantikai problémával állunk szemben, azonban ez sem teszi súlytalaná a kérdést.
- [64] I. A rendszerváltó Alkotmány szabályozása
- [65] A rendszerváltó Alkotmány keretében egymást követően két szabályozásra is sor került. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 2. §-a értelmében az Alkotmány új 8. § (2) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezett:  
„8. § (2) Alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg.  
(3) Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vehető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcse vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.”
- [66] Ezt a szabályozást váltotta fel az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 3. §-ával megállapított új szövege:  
„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”
- [67] Ez a szabályozás 1990. június 25-től 2012. január 1-ig volt hatályban.
- [68] Az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatos kérdésekben viszonylagosan széleskörű jogirodalom keletkezett, összhangban az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlattal.

- [69] Mindenekelőtt látnunk kell, hogy a szabályozás mindkét egymást követő változatában egyértelmű az Alkotmány szövege; az alapvető jogok korlátozását kifejezetten törvényalkotáshoz köti, kimondva (első változatban), hogy a korlátozás csak alkotmányerejű törvényben történhet, illetve (második változatban), hogy az alapvető jogok szabályait megállapító törvény az alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.
- [70] A jogirodalom teljesen egységes a szövegek értelmezésében; az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi feltételeiről, mint a jogállamiság elmaradhatatlan követelményeiről szól. A formai követelmény a törvényi szint, a tartalmi pedig lényegét illetően a szükségességi-arányossági tesztnek történő megfelelés. A formai és tartalmi követelmények között konjunktív viszony áll fenn.
- [71] Az Alkotmány magyarázata ezzel kapcsolatosan az alábbiakat tartalmazza: „2.2. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alapjogok szabályozására és korlátozására vonatkozó előírásokat fogalmazza meg. Alapjogok szabályozása és korlátozása törvényben történhet.” (*Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata, KJK-KERSZÖV Budapest 2002, 211.*)
- [72] Az Alkotmány kommentárja ugyanezt az alábbiak szerint fogalmazza meg: „Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében találjuk az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi kritériumait. Formai kritériumok alatt az eljárási szabályokat értjük, nevezetesen azt, hogy az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. [...] Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott tartalmi követelmény az, hogy törvény alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.” [*Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 412.*]
- [73] Az Alkotmánybíróság kezdeti időkből származó gyakorlatából egyetlen példát idézek, melyet Az Alkotmány kommentárja is tartalmaz, a 20/1990. (X. 4.) AB határozatot, mely az alapjogok korlátozásával összefüggésben az alapjogot korlátozó normák alkotmányosságáról ír. [*Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 425.*]
- [74] Vizsgálva a rendszerváltó Alkotmány szövegét, az is megállapítható, hogy az alapvető jogok korlátozásáról kizárólag mint törvényi szinten megvalósítható, azaz jogalkotói tevékenységhez kötött aktusról esik említés, jogalkotótól különálló, jogalkalmazó által gyakorolt alapjog-korlátozásra semmiféle utalás sem található a szövegben.
- [75] Mindezekből egyértelműen következik, hogy a rendszerváltó Alkotmány az alapvető jogok korlátozását kizárólag a jogalkotás (jelesül a törvényalkotás) keretében tette lehetővé.
- [76] A formai követelménynek, a törvényalkotási szintnek az alkotmányosság szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Az alapjogok korlátozásának intézménye ugyanis elkerülhetetlen, adódik már eleve abból, hogy nem egyedül élünk a világon. Mások jogai és szabadsága, továbbá a közösségi érdekeket hordozó egyéb alkotmányos értékek védelme szükségszerűvé teszi az alapjogi korlátozás lehetőségét. Ugyanakkor a jogállamiság védelme szempontjából kardinális kérdés, hogy az ilyen irányú szabályozás szüksége ne vezethessen önkényre. Ha az alapjogok korlátozására nem normatív szinten, mégpedig jogforrási szempontból nem a legmagasabb szinten kerül sor, akkor már nem beszélhetünk jogállami szintű garanciáról. Erről Az Alkotmány kommentárja az alábbiak szerint értekezik: „Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokat csak törvényben lehet szabályozni. E szabály azt jelenti, hogy a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozó, Magyarországon kizárólag az Országgyűlés jogosult dönteni az alapvető jogok sorsáról, az Alkotmány diktálta keretek között. Az ezt kiegészítő szabály pedig az, hogy törvénybe kell foglalni a döntést, hogy az annak megfelelő, garanciákkal övezett eljárási szabályok betartásával szülessen meg a jogszabály. Az Országgyűlés sem jogosult tehát arra, hogy más norma – a hatályos jogforrási rendszer alapján – az állami irányítás egyéb jogi eszközei igénybevételeivel döntsön.” [*Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 425.*]
- [77] *Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila* a formai követelmény történeti gyökereit és nemzetközi beágyazottságát hangsúlyozva, nemzetközi kitekintésben a normákhoz kötöttséget az alapjogi korlátozás nélkülözhetetlen követelményeként jelöli meg. „Az emberi jogok korlátozására vonatkozó általános formai követelményt már a francia deklaráció 4. cikke is megfogalmazta: »A természetes jogok gyakorlásának korlátait csak törvény állapíthatja meg«. Az emberi jogok különböző katalógusai ma is tartalmazznak ehhez hasonló formai szabályokat. Például az Emberi jogok európai egyezményének több cikke is magában foglal olyan kitétel, mely szerint a jogkorlátozásnak »törvényben meghatározottnak«, »törvény által elrendeltnek«, illetve »a törvényekkel összhangban lévőknek« (*»prescribed by law«*, illetve *»in accordance with the law«*) kell lennie.
- [78] Ennek a formai követelménynek kettős jelentése van: az európai standard szerint azt fejezi ki, hogy az emberek csak akkor kötelesek alávetni magukat a jogkorlátozó intézkedéseknek, ha azokat nyilvános, előre megismerhe-

tő és közérthető normatív rendelkezésekben írták elő számukra. Vagyis egyfajta minőségi követelményről van szó, amely a jog uralmának (*rule of law*) elvéből vezethető le. A „törvény” ebben a megközelítésben valójában jogszabályt jelent, és a hangsúly a norma hozzáférhetőségén és az emberek azon lehetőségén van, hogy magatartásukat a normához igazíthassák. Éppen ezért az Emberi Jogok Európai Bírósága a kodifikált joggal egyenrangúnak tartja a *common law* normákat, mivel azok jogforrásai mindenki számára megismerhetőek a bírói döntésekből, jogi könyvekből és más publikációkból. A *common law* bíróságok által kialakított esetjog alapján az emberek ugyanúgy megismerhetik a jogszerű cselekvés határait, mint a törvények alapján. A kodifikált jogon alapuló jogrendszerek esetében pedig a bíróságok által elfogadott jogértelmezést kell alapul venni a normák tartalmának megállapításakor.

- [79] A legfőbb követelmény tehát ebből a formai szempontból az, hogy a norma az emberek számára megismerhető és egyértelmű legyen és ne nyíljon tér a jogalkalmazó hatóságok diszkrecionális döntéshozatalára akár a norma hiánya, akár annak titkossága miatt.” [Halmi Gábor–Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok, Osiris Kiadó Budapest 2003, 117–118.*] (Az idézethez tartozó hivatkozásokat lásd az eredeti szövegben.)
- [80] Úgy gondolom, hogy a felhozott – alapvetően a jogirodalomból idézett – példák egyértelművé teszik, hogy abban a kontextusban, amelyben az alapjogok alkotmányos értelemben vett korlátozásáról beszélünk, az alapvető jog korlátozása normaalkotó (jellemzően, így Magyarországon is, törvényalkotó) aktusként nyert értelmezést.
- [81] II. Az Alaptörvény szabályozása
- [82] Az alapvető jogok korlátozását az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alábbiak szerint szabályozza: „I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
- [83] Ez a szöveg a korábbi szövegeztől több tekintetben is eltér. A témánk szempontjából releváns részét illetően annyiban, hogy a formai követelmény (a törvényi szabályozási szint) és a tartalmi követelmények külön mondatba kerültek és elmaradt a grammatikailag félreérthetetlen utalás e feltételek konjunktív viszonyára. Kérdés, hogy ez a változás új szabályozását alakította-e ki az alapvető jogok korlátozásának, lehetővé tette-e, hogy a jövőben az alapvető jogok korlátozásáról ne csak törvény rendelkezhessek, hanem a törvénytől függetlenül egyedi döntések révén – esetleg a korlátozás új, törvényben nem szereplő eseteit is megengedve – a jogalkalmazó is. Másképpen fogalmazva, el kívánta-e törölni az alkotmányozó az alapvető jogok korlátozásának eddigi dogmatikáját, vagy a szabályozás két mondatra bontása csupán stiláris megfontolásból ered?
- [84] Az alkotmányozói akaratra az abban résztvevők ismeretein túl objektíve az alkotmányozás dokumentumaiból lehet következtetni. Megállapítható, hogy sem az új Alkotmány végül ajánlásként elfogadott koncepciója, sem az Alaptörvényhez fűzött indokolás nem tanúskodik e tekintetben a korábbi szabályozás megváltoztatásának szándékáról. Ilyen szándék vagy értelmezés sem a koncepció, sem az Alaptörvény vitájában nem merült fel, sem a plenáris ülésen, sem bizottsági szinten. A jogirodalomban, vagy az Alaptörvényt övező parlamenten kívüli vitákban, de az Alaptörvény ellen megfogalmazódott támadások során sem merült fel a formális követelmény felpuhításának, vagy vagylagossá tételének vádja. Mindaddig jogász körökben az érintett szabályozással kapcsolatosan egységes az a nézet, hogy az új Alaptörvény tartalmi értelemben lényegében a korábbi szabályozást vette át, kifejezetten beépítve az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerinti értelmezést. A Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez ide vonatkozóan az alábbi rövid megállapítást teszi: „Az alapjogokra vonatkozó szabályokat és azok korlátozását szintén törvény állapíthatja meg.” (Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, CompLex Jogtár)
- [85] Mindebből álláspontom szerint az a következtetés vonható le, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabályozása tartalmi azonosságot mutat. Ebből következően az eddigi, párhuzamos indokolásomban I. alatt részletezett dogmatikát is változatlanul érvényesnek tekinthetjük.
- [86] Nem jelent változást az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt un. valódi alkotmányjogi panasz intézményesítése sem. Az, hogy ennek következtében a bírói döntések alkotmányossága az Alkotmánybíróság által felülvizsgálhatóvá vált, nem jelenti azt, hogy a bíróságoknak eddig nem volt, de ezután lehetőségük lenne a törvényi korlátozásoktól függetlenül az ott megengedett eseteket meghaladóan, egyedi döntésekkel alapvető jogokat korlátozni; vagyis a két dolog, jelesül az alapvető jogok korlátozásának szabályozása és a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése független egymástól.

- [87] III. Lehet, hogy csak szemantikai problémáról van szó?
- [88] Párhuzamos indokolásom elején annak lehetőségére utaltam, hogy az említett kérdés gyakorlatilag csupán szemantikai természetű.
- [89] A bíróságok ugyanis a törvény alkalmazása során (így az alapvető jogokat korlátozó törvények alkalmazásakor) mérlegelik, hogy fennállnak-e a törvényben foglalt korlátozási okok. Ezek sokszor szükségképpen úgy kerültek megfogalmazásra, hogy e szabályok egyedi esetekkel történő összevetésekor a korlátozások alkalmazása jogalkalmazói, végső fokon bírói mérlegelést kíván. Az, hogy például egy konkrét demonstráció súlyosan zavarja-e a bíróságok tevékenységét, az eset összes körülményének mérlegelésével dönthető el. Ez a mérlegelés nem a szükségességi-arányossági teszten alapul, mert azt elvégezte a törvényalkotó, amikor eldöntötte, hogy az igazságszolgáltatás védelme okából normatíve (a törvényben megfogalmazottak szerint) korlátozza a gyülekezési jogot (vagy elvégzi az Alkotmánybíróság, ha a törvénynek ezt a rendelkezését megtámadják). A bíróság a törvényt fogja alkalmazni és azt fogja eldönteni, hogy a normatíve meghatározott és ellenkező alkotmánybírósági döntésig alkotmányosnak tekinthető korlátozást megalapozó helyzet (a bíróság működésének súlyos zavarása) a konkrét esetben megállapítható-e. Ez a bírói tevékenység nem a szükségességi-arányossági teszten alapuló *sui generis* alapjogkorlátozás, hanem a törvény rendelkezéseit érvényesítő jogalkalmazás.
- [90] Az arányosság, az arányosítás fogalma egyes jogágak szakmai terminológiájának kifejezett része. Az ilyen értelemben használt fogalom azonban álláspontom szerint nem azonos az alapjog-korlátozásra vonatkoztatott, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, alkotmányjogi értelemben vett szükségességi-arányossági tesztnek fogalmával. Amikor a törvényalkotó például meghatározta azon bűncselekményeket, melyeket szabadságvesztéssel rendelt büntetni, elvégezte a szükségességi-arányossági tesztet a szabadsághoz való alapjog korlátozásáról szóló döntése során. A büntetési tételek alsó és felső határát is megállapította, lehetővé tette a büntetés felfüggesztését, enyhítő lehetőségeket teremtett a büntetés alsó tételével szemben, stb. Ha egy bűncselekményre olyan súlyú szabadságvesztés kiszabását rendelné, amely a szükségességi-arányossági tesztet sérti (abszurd példaként, könnyű testi sértés esetén tíz évet meghaladó szabadságvesztés alkalmazását tenné lehetővé) az a törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenesnek minősülne. Ha azonban a bíróság az alkotmányos követelményeknek megfelelő büntetési tételen belül eltúlzottan – „aránytalanul” – súlyos szabadságvesztés büntetést szab ki, amelyet a másodfokú bíróság – az elkövetett cselekményhez arányosítva azt – jelentős mértékben enyhít, nem mondható az elsőfokú ítéletre, hogy az alaptörvény-ellenes lett volna. Más ugyanis a büntető eljárásokban a cselekmény és a körülmények mérlegelésével megállapítandó arányosság fogalma, és az erre irányuló arányosítás elvégzése, ami itt szakjogi, büntetőjogi fogalmat (tevékenységet) jelent, és más az alkotmányos értelemben vett normatív alapjog-korlátozásra vonatkozatható fogalom. Álláspontom szerint a szükségességi-arányossági teszt fogalma csak ez utóbbihoz kapcsolható.
- [91] Kétségtelen, hogy a törvény alapjogot korlátozó rendelkezésének egyedi esetekre történő alkalmazásával a jogalkalmazó az alapjogot a konkrét egyedi ügyben maga korlátozza, ez azonban nem járhat együtt a szükségességi-arányossági teszt végzésével. Azt, mint fentebb érintettem, a törvényalkotó végezte el, és ennek a jogalkalmazó általi megisméltésére sem szükség, sem lehetőség nincs, hacsak nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése b) pontja szerinti bírói kezdeményezésre vonatkozó elhatározás kialakítása céljából. Pusztán a gondolatkísérlet kedvéért: ha a jogalkalmazó érdemi döntése hozatala érdekében ilyen tesztet végezne és az a törvény korlátozó rendelkezésével azonos eredményre vezetne, akkor a teszt elvégzése fölösleges volna, eltérő eredmény esetén pedig arra érdemi döntés a jogalkalmazás törvénynek való alávetettsége folytán nem lenne alapítható.
- [92] Véleményem szerint ha a szükségességi-arányossági teszt fogalmát fenntartjuk az alapjogok normatív korlátozása alkotmányos mércéjeként használható fogalomként, és a bíróság mérlegelő – akár szakjogági értelemben vett arányosságot kereső – jogalkalmazó tevékenységét illetően fogalomhasználatunk világossá teszi, hogy az utóbbi esetben nem alkotmányjogi tesztről van szó, alapjog korlátozással kapcsolatos döntéseink elvi alapját világosabbá tehetjük és kizárhatjuk az olyan esetleges félreértelmezéseket, mely az alapjogkorlátozás jogállamisággal össze nem egyeztethető (*praeter* vagy *contra legem*) lehetsége elől nem zárja el egyértelműen az utat.

Budapest, 2015. október 12.

Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró



*Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [93] Egyetértek azzal, hogy az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzését, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/27040-4/2014. ált. számú közigazgatási határozatát megsemmisítette. Ennek valódi okát – az Alkotmánybíróság határozatából következően – a békés gyülekezéshez való jog aránytalan korlátozásában látom. Erre ugyan a többségi határozat is következtetni enged, de formálisan mégsem ezt jelöli meg a megsemmisítés jogcímeiként.
- [94] A jelen ügyben a vizsgálat tárgya elsődlegesen az volt, hogy a Kúria épülete elé tervezett rendezvénynek a vitatott módon történő megtiltása miatt megállapítható-e a békés gyülekezéshez való jog sérelme.
- [95] E vizsgálatát az Alkotmánybíróság az alapjogok korlátozásának Alaptörvényben rögzített mércéjéből kiindulva folytatta le. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére hivatkozott, amelynek értelmében: „la lapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
- [96] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a Gytv.-nek az alapügyben alkalmazott 8. § (1) bekezdésére. E rendelkezés szerint a rendőrség a bejelentéshez kötött „rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja”, ha a „rendezvény megtartása a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné”. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság hivatkozott arra a korábbi megállapítására, hogy e „korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban [...] ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése [...]. [75/2008. (V. 29.) AB határozat ABH 2008, 651, 658.]” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]}. Az Alkotmánybíróság így voltaképpen elismerte azt, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt ok szükségessé teszi a rendezvény megtiltását, s ezáltal a békés gyülekezéshez való jog korlátozását. Ezt jelen határozatában az Alkotmánybíróság a következőképpen fogalmazta meg: „A gyülekezés helyére nézve a jelen határozatban vizsgált tilalmi ok tekintetében az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy fennállhat a tilalmi ok alkalmazásának szükségessége az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből adódóan.”
- [97] Ezt követően tért rá az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságának vizsgálatára, a következő módon: „Az arányosság vonatkozásában – összhangban a Velencei Bizottság álláspontjával [CDL(2012)014rev2 20–21., 23. o.] – az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a »bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése« törvényi korlátozó feltétel tekintetében »a súlyossági mérce«, az alapjogi korlátozást szűkítő kategóriaként került be a Gytv. szabályozásába.” Tehát az Alkotmánybíróság szerint az ún. „súlyossági mérce” alkalmazásával ítélt meg az, hogy az elérni kívánt céllal arányosan került-e sor az alapügyben az alapjogot érintő korlátozásra (a rendezvény megtiltására). Az Alkotmánybíróság éppen ezért megkövetelte, hogy „a »súlyossági mérce« alkalmazását tehát külön indokolni szükséges”, hiszen ilyen indokolás nélkül nem igazolná semmi az alapjog-korlátozás arányosságát, s így önmagában már emiatt aránytalanoknak kellene tekinteni az alapjog-korlátozást.
- [98] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által megállapított tényállás alapján konstataálta, hogy „az indítványozó a Kúria közelében kívánt élni gyülekezési jogával, miközben a Kúria épületében a devizahitelek megítélésével kapcsolatos jogegységi eljárás volt folyamatban.” „A rendőrség megkereste a Kúriát annak közlése végett, hogy a bejelentett gyülekezés súlyosan zavarná-e a bíróság működését, és az igenlő válasz alapján a gyülekezést megtiltotta. A vizsgált ügyben a rendőrség alapvetően a Kúria elnökhelyettesének az állásfoglalására támaszkodott a döntése meghozatala során és arra a megállapításra jutott, hogy »a bíróságok működésének súlyos veszélyeztetését békés célú rendezvény is megvalósíthatja.«” Az Alkotmánybíróság megállapította végül, hogy a bíróság is csak „ezt a bizonyítékot mérlegelve utasította el a panaszos felülvizsgálati kérelmét.”
- [99] Határozatában az Alkotmánybíróság leszögezte: „A bíróságok működésének »súlyos megzavarása« megítélése tekintetében a rendőrségnek gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálnia a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait, és a zavarás súlyossága körében a gyülekezéshez való alapjog alkotmányos védelmi körének sérelme nélkül csak akkor lehet elégséges pusztán a gyülekezés címzettjének állásfoglalására alapozni a tiltó határozatot, ha a bíróságok működésének az adott gyülekezés általi súlyos megzavarásának konkrét veszélye minden kétséget kizáróan, önmagában az állásfoglalásból megállapítható, és az ezzel összefüggő, az adott konkrét tényállásra vonatkozó mérlegelést a tiltó határozat indokolása megfelelő részletességgel tartalmazza.”
- [100] Összegezve a fentieket: az Alkotmánybíróság szerint az alapjog-korlátozás arányossága az ún. „súlyossági mérce” alkalmazásával ítélt meg. Ehhez indokolási kötelezettség kapcsolódik, pont azért, mert az indokolás igazolja a bíróságok zavartalan működését érintő veszélyeztetés súlyosságát, s ennél fogva a rendezvény

megtiltásával előidézett alapjog-korlátozás arányosságát. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a tiltó határozat nem igazolta, hogy a bíróságok zavartalan működésének a betiltott gyülekezés által történő súlyos veszélyeztetése minden kétséget kizáróan megállapítható lett volna.

- [101] Mindezek egyenes következményeként az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt, hogy a rendezvény ilyen módon történő megtiltása aránytalanul korlátozta a békés gyülekezéshez való jogot. Az Alkotmánybíróság azonban, bár az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján ezt kellett volna tennie, nem emiatt állapította meg az alapjog sérelmét, s nem emiatt semmisítette meg a rendezvényt megtiltó döntéseket.
- [102] Az Alkotmánybíróság ehelyett áttért a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) 4. § (5) bekezdésének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság a BMr.-nek ezt a rendőrség tájékoztatási kötelezettségéről szóló szabályát értelmezte úgy, hogy annak alapján a rendőrség a rendezvény megtiltása előtt köteles „egyeztetési eljárást” lefolytatni. Majd miután az Alkotmánybíróság a BMr.-ből kiindulva ezt az „alapjogot védő, garanciális jellegű” követelménnyé emelte, ennek elmulasztására hivatkozva állapította meg az alapjog sérelmét.
- [103] Nem vitatom, hogy a BMr. felhívott rendelkezése kötelezi a rendőrséget, s ennek alapján a rendőrség köteles egy rendezvény megtiltása előtt nagyon körültekintően eljárni, hogy eljárása ne a bejelentett rendezvény indokolatlan megtiltását tartalmazó döntéssel záruljon. A rendezvény indokolatlan megtiltásával már ugyanis a rendőrség valóban alaptörvény-ellenesen korlátozná, s így megsértené a békés gyülekezéshez való jogot. A megsemmisített bírói döntés alaptörvény-ellenessége azonban az Alaptörvény által alapjogként biztosított békés gyülekezéshez való jog sérelmére hivatkozással pusztán egy miniszteri rendeletből levezetett és a rendőrségi eljárás lefolytatásának módjával kapcsolatos követelmény negligálása miatt nem állapítható meg. Már csak azért sem, mert ha ez a BMr.-ből levezetett követelmény az alapjog védelme szempontjából valóban garanciális jelentőségű, akkor ennek az adott jogszabályi (rendeleti) szinten történő szabályozása – pont az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése nyomán – eleve alapjog-sértő lenne, s ezért nem is képezhetné alkotmányosan alapját az alaptörvény-ellenesség jelen határozat szerinti megállapításának.
- [104] Meggyőződésem, hogy az alapjog sérelmét – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében – csak az alapjog szükségtelen, illetve aránytalan korlátozása miatt lehetett volna megállapítani.

Budapest, 2015. október 12.

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

- [105] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2015. október 12.

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

*Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [106] Egyetértek a többségi határozattal, így a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpt.45.810/2014/2. sorszámú végzése, valamint az azzal elbírált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/27040-4/2014. ált. számon hozott közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével. Támogatásom oka az, hogy a gyülekezés az Alaptörvényben biztosított alapjog, amelynek tényleges gyakorlását mindaddig elő kell mozdítani, amíg erre az Alaptörvény és a jogszabályok keretei között lehetőség van. A rendőrség tehát akkor jár el helyesen, ha az egyeztetést lefolytatva megkísérli lehetővé tenni a rendezvény szervezője számára, hogy eredeti terveit megváltoztatva a rendezvény megtartható legyen. A konkrét esetben ezt az egyeztetést nem folytatták le, és nincs alapos ok azt feltételezni, hogy az egyeztetés bizonyosan sikertelen lett volna, ezért – de csak ezért – a döntések valóban alaptörvény-ellenesek voltak.

- [107] Álláspontom szerint azonban a határozat indokolása rámutathatott volna arra, hogy a bíróságok épületei közéletben a rendezvények megtartása az átlagosnál nagyobb, a bíróságok működésével kapcsolatos gyülekezések pedig egészen kivételes figyelmet érdemelnek.
- [108] A Gytv. 8. § (1) bekezdése lehetővé teszi a rendezvény megtiltását a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése esetén. Aprólékos értelmezésre szorul, hogy mit jelent a „zavartalan működés” és a „súlyos veszélyeztetés”. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság feladata elsősorban az Alaptörvény bíróságra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésével meghatározni azokat a szempontokat, amelyeket a hatóságoknak figyelembe kellett volna, illetve a jövőben figyelembe kell venniük.
- [109] A vizsgált ügyben a hatóság és a bíróság egyaránt helyesen ismerte fel, hogy a bíróságok zavartalan működése súlyos veszélyeztetése fennállásának megítélése során figyelembe kell venni – mégpedig szinte kizárólagos körülményként – az egyik érintett bíróság egyik vezetőjének állásfoglalását. Ezen túlmenően a konkrét ügyben tekintettel kellett lenni arra, hogy a rendezvény nem csupán a Kúriát, hanem a vele egy épületben működő Fővárosi Ítéltáblát, valamint a szemközti épületben működő Pesti Központi Kerületi Bíróságot és a közeli Fővárosi Törvényszéket is zavarná. A konkrét ügy körülményeinek értékelése két vonatkozásban általánosítható is.
- [110] Egyfelől nem hagyható figyelmen kívül, hogy a bejelentett tüntetés célja a nyomásgyakorlás volt a bíróságokra, amely alkotmányjogi szempontból semmilyen körülmények között nem lehet elfogadható. Szemben a politikai hatalomgyakorló intézményekkel a bíróságok esetén a függetlenség és pártatlanság az Alaptörvényből eredő követelmény. Az Országgyűlés, a Kormány, a kormányzati és önkormányzati intézmények a demokratikus hatalomgyakorlás meghatározó szereplői. Ilyenként egyfelől a nemzeti szuverenitás gyakorlása eredményeként nyerik el megbízatásukat, másfelől tevékenységük befolyásolása – esetenként népszavazás, máskor nemzeti konzultáció, végső soron a kritika, a vélemény egyéni vagy közösségi kifejezése útján – az alkotmányosság alapkövetelménye. A bíróságok esetében viszont a nyomásgyakorlás alkotmányos keretek között nem képzelhető el. Különösen igaz ez, ha egy rendezvény nem is rejti el, hogy valamely bíróság által tárgyalt ügy eldöntését kívánja befolyásolni.
- [111] Másfelől arra kell figyelemmel lenni, hogy a bíróságok pártatlansága és függetlensége nem valamiféle privilégium, hanem – az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésének megfogalmazása szerint – a bíróságok előtt eljáró feleket megillető alapjog. A gyülekezések távoltartása a bíróságoktól ezért nem egyszerűen az intézmények, illetve a bírák mint állami hatalomgyakorlók nyugalma hivatott biztosítani. Éppen ellenkezőleg: a bírói utat igénybe vevő feleket védi, akik számára csak ilyen módon biztosított a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való alapjog érvényesülése. A tárgyalótermekben nem csupán ügyek, hanem sorsok dőlnek el, így a felek elvárhatják, hogy nyugodt körülmények között folyják ügyükben a tárgyalás.
- [112] Álláspontom szerint ezért bíróságok környezetében tárgyalási időben csak egészen szűk feltételek mellett, kifejezetten kis létszámú, csendes gyülekezés tartható, az ezeket nem teljesítő gyülekezéseket meg kell tiltani. Ez nyilván korlátozza a gyülekezéshez való alapjog gyakorlását, de nem önkényesen, hanem a bíróságok előtt eljáró felek másként nem biztosítható tisztességes bírósági tárgyaláshoz való alapjogának biztosítása érdekében.
- [113] Budapest, 2015. október 12.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

- [114] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2015. október 12.

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

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye*

- [115] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [116] 1. A gyülekezéshez való jog a demokratikus akaratképzésben való részvétel fontos garanciája. Jelentőségét növeli, hogy azok számára is biztosítja a nyilvános véleménynyilvánítást, akik annak egyéb lehetőségeihez nem férnek hozzá. Szükségesnek tartom ezért kiemelni, hogy egyetértek a határozattal abban a részében, amely a gyülekezéshez való jognak – az Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlatából is következő – megkülönböztetett szerepét hangsúlyozza.
- [117] A gyülekezéshez való jog azonban e kiemelt jelentősége mellett sem korlátozhatatlan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg”. A jogalkalmazót azonban kizárólag a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül kötelezi az alapjog-korlátozás tesztje [3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]].
- [118] Az adott ügyben a fenti szempontokhoz mérten ezért azt kellett megítélnie az Alkotmánybíróságnak, hogy a rendőrség a rendezvény tiltását kimondó határozatával, illetve a bíróság a határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elutasításával figyelemmel volt-e, illetve – az alapul fekvő jogszabályok engedte értelmezési mozgástér keretein belül – figyelemmel lehetett-e a fenti alkotmányossági követelményekre.
- [119] 2. A többségi álláspont szerint a bíróságnak az egyeztetési eljárás alkotmányos céljával összefüggésben kialakított álláspontja téves értelmezésen alapul, és részben ez a téves jogértelmezés döntésének alaptörvény-ellenességét alapozza meg. Emellett a bíróság a rendőrség tiltó határozatának a felülvizsgálata során az egyeztetési eljárás elmaradásának nem tulajdonított jelentőséget, és ennek megfelelően azt nem is vizsgálta, „mivel nem ismerte fel az egyeztetési eljárásnak az alapjog gyakorlására kiható garanciális jellegét”.
- [120] A határozat indokolásának ezekkel a megállapításaival nem értek egyet. A bíróság döntése az egyeztetési eljárással összefüggésben azon az állásponton alapul, hogy sem a Gytv., sem a BMr. nem tartalmaz arra vonatkozó „kötelező jogszabályi előírást”, hogy a rendőrségnek egyeztetési eljárást kell lefolytatnia. A bíróság álláspontja szerint nem olvasható ki a BMr. 4. § (5) bekezdéséből, hogy az egyeztetés „lehetőséget biztosít a kérelmezőnek arra, hogy ő is kifejtse a rendezvénynek a bejelentés szerinti helyen, időben és módon való megtartása mellett szóló indokait”. A bíróság rámutatott arra is, hogy „az egyeztetésnek továbbá semmilyen körülmények között nem az a célja, hogy a bejelentő meggyőzze a rendőrséget, hogy valamely tiltási ok a rendőrség álláspontjával szemben mégsem áll fenn”. A BMr. hivatkozott rendelkezése kizárólag annyit tartalmaz, hogy a közrendvédelmi szerv „[a]z esetleges megtiltást megalapozó körülményre hívja fel a szervező figyelmét és tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával elhárítható”.
- [121] Álláspontom szerint a bíróság által kifejtettek a hatályos szabályozást tükrözik vissza. A BMr. hivatkozott rendelkezése értelmében ugyanis a közrendvédelmi szervnek valóban csak akkor kell felhívnia a szervező figyelmét az esetleges megtiltást megalapozó körülményekre, ha a tiltás a hely és az időpont megváltoztatásával elhárítható. Emögött pedig az a jogalkotói szándék húzódik meg, amely szerint a tiltás nem általában a gyülekezési jog gyakorlása, illetve a tervezett rendezvény megtartása elé állít korlátot, hanem „kifejezetten csak arra irányul, hogy a rendezvényt ne ott, vagy ne akkor tartsák meg”. Az adott rendezvény ugyanakkor nem a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben megtartható. (Gytv. 8. §-ához fűzött indokolás)
- [122] Az adott esetben ugyanakkor az indítványozó kizárta annak lehetőségét, hogy a rendezvény nem a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben megtartható legyen. A bíróság kifejezetten hangsúlyozta végzésében, hogy maga az indítványozó adta elő: „a tárgyi rendezvénynek mind a helyszíne, mind annak időpontja rendki-

vül jelentőséggel bír, »e rendezvény a máshol és/vagy máskor történő megtartással gyakorlatilag értelmét vesztené.« A bíróság álláspontja szerint ezért értelmezhetetlen volt az indítványozónak az egyeztetés hiánya körében kifejtett hivatkozása, „hiszen az egyeztetés célja a BM rendelet szerint éppen az, hogy felhívja a szervező figyelmét az esetleges megtiltást megalapozó körülményre, és tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával” elhárítható.

- [123] Az előbbieken kifejtettek miatt álláspontom szerint nem tehető az a megállapítás, hogy a bíróság nem vette figyelembe az egyeztetési eljárás alapjogot védő, garanciális jellegét. A bíróság ugyanis a hatályos szabályozás keretein belül – az indítványozó által előadottakra is figyelemmel – indokát adta annak, hogy miért nem látott lehetőséget az egyeztetési eljárás lefolytatására.
- [124] Az adott ügyben ezért álláspontom szerint nem a jogalkalmazó szervek döntésének alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítani, hanem az alkalmazott jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát kellett volna vizsgálni (Abtv. 28. §). Ennek keretében azt, hogy a BM rendeletnek a közrendvédelmi szerv döntési jogkörére vonatkozó szabályozása megfelelően biztosítja-e a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának alkotmányos garanciáit. Vizsgálni kellett volna továbbá, hogy a rendőrség – a hatályos szabályozás alapján – milyen szempontrendszer alapján tudja megítélni, hogy adott rendezvény megtartása az érintett bíróság működésének „súlyos megzavarását” eredményezi-e.
- [125] 3. Az eljáró bíróság álláspontja szerint a rendőrség akkor járt volna el jogszabálysértő módon, ha a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon túl, egyéb szempontokat is vizsgálat tárgyává tesz. Ebből következően a rendőrségnek elegendő volt a Kúria állásfoglalását beszereznie, és nem tulajdoníthatott jelentőséget annak, hogy „a rendezvény politikai véleménynyilvánítás egy olyan ügyben, amely ügyben olyan döntés, jogegységi határozat várható, ami természeténél fogva az állampolgárok széles körére vonatkozik”.
- [126] Véleményem szerint a bíróságnak ez az álláspontja is szükségképpen következik a hatályos szabályozásból, egyúttal azonban rávilágít az alapul fekvő szabályozás hiányára. A hatályos szabályozás keretében ugyanis a rendőrség és a bíróság vizsgálódási lehetősége több okból korlátozott.
- [127] Ez részben következik abból, hogy a gyülekezéshez való jog gyakorlásával összefüggő hatósági eljárás minél hamarabbi ügyintézését kíván meg. Ez az oka annak, hogy a törvény a rendőrség részére rendkívül rövid határidőt állapít meg arra az esetre, ha a rendezvény megtartását tiltó határozatot hoz. E határozat felülvizsgálatára pedig egy olyan bírósági nemperes eljárást ír elő, amelyben a bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, népi ülnökök közreműködésével határoz. Emellett a bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak, mert ennek biztosítása esetén a bíróság határozata ellen mind a szervező, mind a rendőrség fellebbezhetne, „ami a végső, a jogerős döntés meghozatalát jelentősen késleltethetné” (a Gytv. 8. §-ához fűzött indoklás).
- [128] Másrészt, az alapul fekvő szabályozás nem határozza meg egyértelműen a tiltást megalapozó feltételek pontos tartalmát. Nem egyértelmű, hogy mikor állapítható meg az, hogy a rendezvény valóban a bíróság működésének „súlyos megzavarását” eredményezi. Ebből pedig szükségszerűen következik, hogy a rendőrség kizárólag annak a bíróságnak az állásfoglalására alapozhatja a döntését, amelynek a működését a rendezvény befolyásolni kívánja. A rendőrség nehezen tudja vizsgálni, hogy egy rendezvény mennyiben irányul a közügyek vitatására. Ennek keretében azt, hogy a bíróság egyedi ügyben jár el, vagy normatív döntést hoz, illetve hogy ezeknek milyen társadalmi kihatása van. A gyülekezéshez való jog korlátozása szükségességének és arányosságának megítéléséhez ezért a törvényi szabályozásnak egyértelműbben kellene meghatároznia azokat a mérlegelési szempontokat, amelyek révén a rendőrség „felül tudja bírálni” a megkeresett szerv állásfoglalását. Álláspontom szerint nem segíti hatékonyan a jogalkalmazást az Alkotmánybíróságnak az az útmutatása, miszerint „[a] bíróságok működésének »súlyos megzavarása« megítélése tekintetében a rendőrségnek gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálnia a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait, és a zavarás súlyossága körében a gyülekezéshez való alapjog alkotmányos védelmi körének sérelme nélkül csak akkor lehet elégséges pusztán a gyülekezés címzettjének állásfoglalására alapozni a tiltó határozatot, ha a bíróságok működésének az adott gyülekezés általi súlyos megzavarásának konkrét veszélye minden kétséget kizáróan, önmagában az állásfoglalásból megállapítható, és az ezzel összefüggő, az adott konkrét tényállásra vonatkozó mérlegelést a tiltó határozat indoklása megfelelő részletességgel tartalmazza.”
- [129] A jogalkotónak konkrétabban kellene meghatároznia, hogy a rendőrségnek a „tájékoztatói eljárásban” mely szerveket kell megkeresnie, és döntésének meghozatalakor pontosan milyen szempontrendszerre kell tekintettel lennie. Az adott ügy tényállása mellett például nem hagyható figyelmen kívül, hogy a rendőrségnek értékelnie

kellene – erre vonatkozó törvényi szabályozás esetén – azt is, hogy a Kúria nem egyedi ügyben járt el, hanem a társadalom széles rétegét érintő jogegységi határozatot hozott, ezért a rendezvény szükségképpen közügyek megvitatására irányult. A bíróság azonban, álláspontom szerint mégis helyes értelmezés útján mutatott rá, hogy a hatályos szabályozás szerint ezek olyan körülményei egy rendezvény megtartásának, amelyet sem a rendőrség, sem a bíróság nem értékelhet, különösen akkor, ha a rendőrség az érintett bíróság nyilatkozatát a jogszabályi előírásoknak megfelelően beszerezte.

- [130] 4. A fentiek alapján véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alkalmazásával – hivatalból – jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania, és fel kellett volna hívnia a jogalkotót feladatának teljesítésére. Ennek keretében a jogalkotónak törvényi szabályozás útján [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] pontosan meg kellene határoznia az egyeztetési eljárás folyamatát, a közrendvédelmi szerv döntési jogkörének kereteit, és biztosítania kellene az érdemi egyeztetés lehetőségét arra az esetre is, ha a felmerült tilalmi ok fennállta önmagában a rendezvény helyének vagy időpontjának megváltoztatásával nem küszöbölhető ki.

Budapest, 2015. október 12.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

- [131] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. október 12.

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

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

- [132] Nem támogatom az indítvánnyal támadott bírói döntés megsemmisítését, álláspontom szerint az indítvány elutasításának lett volna helye. Megítélésem szerint a többségi határozat tévesen értékelte az itt felmerült gyülekezést politikai jellegű akaratnyilvánításként. Ugyanis ténylegesen ebben az esetben nem a politikai gyülekezési jog kérdése merült fel, hanem egy magánjogi tömeges perlés egyik perbeli résztvevői oldalának nyomásgyakorlása a kedvező bírói ítélet meghozatala érdekében a szembenálló magánfelek – a hitelező bankok – álláspontjával. Így e distinkció (*distinguishing*) alapján azok a korábbi Abh.-k, melyek a politikai akaratképzésre vonatkozó gyülekezésekkel kapcsolatban jöttek létre, itt eleve elesnek, mert hamis irányba viszik az Alkotmánybíróság érvelését és szituáció-definiálását. Vagyis alapjaiban hibásnak találok a többségi határozat érvelési irányvonalát, és megítélésem szerint a kedvező bírói ítélet meghozatal iránti tömeges tüntetéseket általában is ki kell rekeszteni a politikai gyülekezés kategóriájából. Így mindazokat a régi Abh.-idézeteket, melyek azokra vonatkoznak, itt mellőzni kell.
- [133] A konkrét ügy azonban módot adott arra is, hogy a ténylegesen politikai gyülekezésnek számító tömeges fellépéseket a bírósági tárgyalások idején, a meghozandó ítéletek befolyásolása érdekében az alaptörvényi rendelkezések szempontjából elemezzük. Ebből a szempontból sem értek egyet a többségi határozat elemzésével és értékelésével, és megítélésem szerint az Alaptörvény 26. cikkének (1) bekezdése a bírói ítéletkezés függetlenségének és befolyásmentességének előírásával parancsoló követelménnyé tette az alkotmánybírói testület számára a tömeges tüntetések bírósági épület előtti tartásának korlátozását a bírói tárgyalás ideje alatt. Mivel e korlátozást a gyülekezési törvény 8. § (1) bekezdése általános megfogalmazása nyitva hagyja, én szükségesnek tartottam volna a konkrét ügy által felvetett tüntetési szituáció vonatkozásában egy alkotmányos követelmény megfogalmazását a következő tartalommal: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, a Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény a Gytv. 8. § (1) bekezdésének alkalmazásakor, hogy a bíróság zavartalan működése biztosítása érdekében tilos a bírósági tárgyalás ideje alatt a bírósági épületben és környékén a tüntetés.” Ez volt az ügy által felvetett alaptörvényi dilemma, és megítélésem szerint szűken erre szabva

kellett volna válaszolnunk, szemben a többségi határozat fejtegetéseivel, amely a teljes gyülekezési jog, sőt ennek véleménynyilvánítási szabadsággal való összefüggésrendszerét is tárgyalta az ügy kapcsán. Miközben

- [134] Összegezve álláspontomat, tehát nem lett volna szabad megsemmisíteni a támadott bírói döntést, és az elutasítás mellett az ügy által felvetett kérdésre válaszolva a fenti alkotmányos követelményt kellett volna megfogalmazni a bírói ítékezés befolyásmentessége érdekében.

Budapest, 2015. október 12.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1514/2014.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 152. számában.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI

• • •

### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3204/2015. (X. 27.) AB VÉGZÉSE

#### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 22.Bf.7045/2014/3. számú végzése, valamint a Pesti Központi Kerületi Bíróság 8.B.10.417/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal élt a Fővárosi Törvényszék 22.Bf.7045/2014/3. számú végzése, valamint a Pesti Központi Kerületi Bíróság 8.B.10.417/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó ismeretlen tettes ellen tett feljelentést rágalmazás vétségének gyanúja miatt különböző fantázianevű internetes felhasználók ellen. Az elsőfokú bíróság a büntetőeljárást joghatályos magánindítvány hiányában megszüntette, mivel a magánindítványt elkésetten terjesztették elő. A másodfokú bíróság a döntést helybenhagyta.
- [3] Az indítványozó szerint ezzel sérült – többek között – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joga, mivel a magánindítvány előterjesztésére előírt 30 napos határidő – álláspontja szerint a bíróság felhívásával veszi kezdetét.

- [4] A főttkárság hiánypótlásra felhívását követően az indítványozó jogi képviselője bejelentette, hogy a sérelmezett bírói döntést – a tértivevény szerint – 2014. szeptember 26-án vette át, míg alkotmányjogi panaszát 2014. november 25-én adta postára közvetlenül az Alkotmánybíróságnak címezve. Az indokolásra vonatkozó újabb hiánypótlásra felhívást követően az indítványozó 2015. március 19-én érkezett beadványában kiegészítette indítványát, amelyben továbbra sem terjesztett elő alapjogsérelmet alátámasztó indokolást.
- [5] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényi feltételeit.
- [6] Az Abtv. 27. §-a értelmében 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 az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó az első fokon hozott végzés ellen fellebbezéssel élt, tehát jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [7] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett végzés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. A Fővárosi Törvényszék 22.Bf.7045/2014/3. számú végzésének kézbesítése – a jogi képviselő tájékoztatása szerint – 2014. szeptember 26-án történt, az alkotmányjogi panaszt 2014. november 25-én adta postára. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére tehát a törvényes határidőn belül került sor.
- [8] Az Abtv. 52. §-a értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte a megsemmisíteni kért bírói végzéseket, és felhívott több alaptörvényi rendelkezést is. Azonban alkotmányossági szempontból értékelhető indokolást, melyből a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés fennállta valószínűsíthető lenne, beadványa nem tartalmazott.
- [9] Tekintettel arra, hogy az Abtv. 29. §-a szerinti feltétel hiánya az alkotmányjogi panasz befogadásának akadályát képezi, az Alkotmánybíróság jelen alkotmányjogi panasz befogadását az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdése alapján, az Alkotmánybíróság Ügyrendje 30. § (2) bekezdés *a*) pontjára figyelemmel visszautasította.

Budapest, 2015. október 12.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1975/2014.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3205/2015. (X. 27.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 3. § (4) bekezdése, 20. § (1) és (3) bekezdése, valamint 308. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.



2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 3. § (4) bekezdése, 20. § (1) és (3) bekezdése, valamint 308. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó és társai ellen indult büntető ügyben az indítványozó jogi képviselője útján a büntető ügyben eljáró bíróságnak (Szolnoki Törvényszék) az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke általi kijelölése kapcsán alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. (3175/2015. (IX. 23.) AB végzés). Ebben a panaszban az indítványozó még az OBH elnöke általi bíróság-kijelölés alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezéseket támadta. Az alkotmányjogi panasz benyújtását követően az Alkotmánybíróság – mások panasza alapján eljárva – a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatában a bírósági ügyáthelyezés korábban hatályban volt szabályozását alaptörvény-ellenesnek találta. Erre tekintettel az indítványozó büntető ügyében a Szolnoki Törvényszék illetékessége hiányát állapította meg, és az eredetileg illetékes bírósághoz, a Fővárosi Törvényszékhez tette át az ügyet. A Fővárosi Törvényszék azonban ugyancsak illetékessége hiányát állapította meg. Ezt követően a Kúria a Bkk.III.494/2014/4. számú végzésében eljáró bíróságnak a Szolnoki Törvényszéket jelölte ki.
- [2] Ennek nyomán az indítványozó korábbi alkotmányjogi panaszát 2014. június 6. napján kiegészítette, és – egyebek mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján újabb alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Ebben – a Kúria Bkk.III.494/2014/4. számú végzésével összefüggésben – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 3. § (4) bekezdése, a 20. § (1) és (3) bekezdései, továbbá a 308. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság a kiegészített indítványnak ezt a részét mint önálló alkotmányjogi panaszt, melynek elbírálása külön eljárásban célszerűbbnek mutatkozott, az Abtv. 58. § (3) bekezdése alapján elkülönítette.
- [3] A panaszos véleménye szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljáráshoz való jogot, ezen belül a fegyverek egyenlőségének elvét sérti, hogy a bíróságok között felmerült hatásköri vagy illetékességi összeütközés megszüntetése során a kijelölési eljárásban a bíróságoknak kötelező az ügyészesség álláspontjának beszerzése, miközben a terhelt és a védő álláspontja nem jelenhet meg. Mindez az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében biztosított védelemhez való jog csorbítására is alkalmas.
- [4] A Be. 3. § (4) bekezdése kizárja a jogorvoslatot a Kúria döntése, így a Be. 20. §-ában szabályozott hatásköri vagy illetékességi összeütközés, illetőleg az illetékességet meghatározó körülmények hiánya miatti eljárás esetében is. Az indítványozó szerint a Kúrián „elsőfokú eljárásban született végzés” elleni rendes jogorvoslat kizártsága az Alaptörvény XVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével ellentétes. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy – a kifogásolt kúriai végzésben foglaltak értelmében – a Kúria döntése nem a korábbi, az OBH elnöke által hozott határozatnak „szerez érvényt [...], hanem egy új kijelölési eljárást lezáró döntés”. Mindez viszont a konkrét ügyben azt jelentette, hogy „az eljárás terheltjei alapjogainak érvényesíthetősége tovább erodálódott, hiszen az új kijelölési eljárásban nem vehettek részt, és jogorvoslati joguk nem volt”.
- [5] A Be. 308. § (1) bekezdése értelmében a tárgyalás megkezdése után áttételnek csak akkor van helye, ha – egyebek mellett – az ügy elbírálására a Be. 17. § (5)–(6) bekezdése szerint más bíróság illetékes. Az indítványozó szerint sérti a törvényes bíróhoz való jogot, hogy az illetékesség akkor is rögzül, ha annak eredeti megállapítása szabálytalanul, törvénytelenül vagy akár alaptörvény-ellenesen történt. Az a tény, hogy az ügyben eljáró felsőbb bíróságnak hivatalból is észlelnie kell azt, hogy az elsőfokú ítélet jogsértő eljárás alapul, arra a kizárólagos következményre vezet, hogy az elsőfokú eljárást meg kell ismételni. Így a terheltnek újabb joga, az eljárás ésszerű időn belül való befejezéshez fűződő joga is sérül.
- [6] A megjelölt szabályokat az indítványozó az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. és 13. cikkébe (tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslatihoz való jog) is ütközőnek tartotta.
- [7] 2. Az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tanácsban járt el az ügyben. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogköré-

ben vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

- [8] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem fogadható be, mert nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, illetve a 29. §-ában foglalt feltételeknek az alábbiak miatt.
- [9] 2.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Az alkotmányjogi panasz befogadásának tehát feltétele, hogy a bírói eljárásban alkalmazzák az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályt. A Be. 308. § (1) bekezdése az ügy áttételére vonatkozó szabályt fogalmaz meg, melyet a Kúria a Bkk.III.494/2014/4. számú végzésében nem alkalmazott, azzal összefüggésben az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme a kijelölési eljárásban nem következhetett be. Ugyanez igaz a Be. 20. § (1) bekezdésére is: ez a rendelkezés az eljáró bíróságnak hatásköri, illetve illetékességi összeütközés miatti kijelöléséről szól. A kúriai végzés azonban a Be. 20. § (3) bekezdésén alapul. A bírói döntés indokolása – amellet, hogy részletesen elemzi az illetékességi összeütközés kérdéseit és a kijelölés eseteit – a 4. oldalon kifejezetten rögzíti, hogy „jelen eljárásjogi helyzetben az illetékesség kérdéses; azonban nincs szó illetékességi összeütközésről, mivel érvényesen csupán a Szolnoki Törvényszék végzése által vitatott az illetékesség, a Fővárosi Törvényszék végzését ugyanis a Fővárosi Ítéletábla hatályon kívül helyezte”.
- [10] 2.2. Az Abtv. 29. §-a értelmében „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”. Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz a Be. 3. § (4) bekezdésével, illetve 20. § (3) bekezdésével összefüggésben ezt a feltételt nem elégíti ki.
- [11] Ami a Be. 3. § (4) bekezdését illeti, ez a rendelkezés úgy fogalmaz, hogy a Kúria határozatai ellen rendes jogorvoslatnak nincs helye. A panasz indokolása értelmében e szabály egyrészt a tisztességes eljáráshoz, másrészt a jogorvoslati jogot sérti, mert a lényegét tekintve elsőfokú eljárásban született végzés elleni fellebbezést a törvény kizárja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felhozott indokok alapján a támadott rendelkezés és a tisztességes eljáráshoz való jog között alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat nem áll fenn: a tisztességes eljáráshoz való jogból a döntések elleni jogorvoslati biztosításának kötelezettsége nem vezethető le.
- [12] A felhozott érvek fényében csak a jogorvoslati jog alapjog sérelme merülhetne fel. A jogorvoslati jog azonban – az alkotmánybírósági gyakorlat fényében – csupán az ügydöntő (érdemi) határozatok kapcsán foglalja magában egy másik fórumhoz való fordulás lehetőségét, mely jelleget a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása szerint kell megítélni. {2/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.; 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28], 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [61]; 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [43]} Az eljáró bíróságot kijelölő döntés nem ügydöntő vagy érdemi határozat. Ha az illetékes bíróság nem állapítható meg, mert az illetékességet meghatározó körülmények sem állapíthatók meg, akkor a Kúria nem az ügy érdemében (vagyis a büntetőjogi felelősség tárgyában) határoz, hanem az eljárás lefolytatásának egyik nélkülözhetetlen feltételéről, az eljárás egyik főszemélyéről, a konkrétan eljáró bíróságról dönt. Ezzel biztosítja, hogy az ügy bíróság elé kerülhessen, s a bírósághoz fordulás joga, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog egyáltalán érvényesülhessen. Ez a döntés arra az esetre pótolja a „törvényes bíróságot”, amikor a jogszabályi rendelkezések alapján az illetékes fórum nem állapítható meg. Ez önmagában a terhelt jogait és kötelezettségeit nem érinti, az ő helyzetére kihatással nincs. A jogorvoslati joggal kapcsolatban tehát a panasz sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet nem vet fel.
- [13] A Be. 20. § (3) bekezdésével összefüggésben a panasz szintén nem elégíti ki az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményt. A panaszos e rendelkezéssel kapcsolatban – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdése alapján – az ügyészi indítvány kötelező beszerzésének az előírását kifogásolta. Ez a bekezdés azonban – szemben a 20. § (1) bekezdésével – nem tartalmazza az ügyészi indítvány beszerzésének a kötelezettségét: csupán a kijelölés indokát, illetve a kijelölő bíróságot rögzíti. Az indítványozó által állított alkotmányossági probléma tehát nem következik a törvényi előírásból. A (3) bekezdés esetleges megsemmisítésével az állított jogsérelem nem volna kiküszöbölhető. Kétségtelen, hogy a Kúria végzésének indokolása (3. oldal) a Be. 20. § (3) bekezdé-

sének alkalmazása vonatkozásában is úgy fogalmaz, hogy szükséges az ügyészi indítvány beszerzése. A végzés Alaptörvénnyel való összhangja azonban az Abtv. 27. §-ának előírása folytán nem vizsgálható (az indítványozónak a végzés megsemmisítésére irányuló panaszát az Alkotmánybíróság a 3175/2015. (IX. 23.) AB végzésével visszautasította).

- [14] 3. Az indítványozó kezdeményezte azt is, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a támadott törvényi szabályok ellentétesek az Egyezmény 6. és 13. cikkével. Tartalmában ez törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése értelmében jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhat, valamint a bírósági eljárás felfüggesztése mellett az egyedi ügyben eljáró bíró kezdeményezhet. Az indítványozó nem tartozik a felsoroltak közé, alkotmányjogi panasz keretében jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata nem kérhető.
- [15] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – figyelemmel az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, 29. §-ára és 32. § (2) bekezdésére – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2015. október 12.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2794/2015.

• • •

## **AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3206/2015. (X. 27.) AB VÉGZÉSE**

### **alkotmányjogi panasz visszautasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Veszprémi Járásbíróság 3.B.1513/2013/2. számú és a Veszprémi Törvényszék 1.Bpkf. 653/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz tárgyában indult eljárást az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, G) cikk (2) bekezdése, 28. cikke, 29. cikk (1) és (2) bekezdés b) pontja, valamint 46. cikk (1) bekezdése tekintetében megszünteti.

## I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Veszprémi Járásbíróság 3.B.1513/2013/2. számú és a Veszprémi Törvényszék 1.Bpkf.653/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege, hogy az indítványozó és a szomszédja között a szomszéd által még az indítványozó odaköltözése előtt felépített kerti tető használata miatt haragos viszony alakult ki, ami közigazgatási (birtokvédelmi, építésrendészeti) eljárások sorozatát eredményezte. A számtalan hatósági eljárás miatt az indítványozó és a szomszédja közötti viszony megromlott. Az indítványozó szerint szomszédja csalást követett el azáltal, hogy az építésügyi hatósághoz a kerti tető építésére beadott engedélyezési kérelem ellenére a kerti tető helyett gépkocsi beállót épített. Szomszédja folyamatos birtokháborító magatartásai továbbá véleménye szerint megvalósítják a zaklatás büntető törvényi tényállását. Szomszédja ugyanis abból a célból, hogy az ő és családja mindennapi életvitelére beavatkozzon, őket tartósan háborgassa, a felek telekrészét határoló kerítés szögvas oszlopát a helyéről kiszedte és azt az indítványozó kertjébe helyezte. Kertjét rendszeresen akkor permetezte, amikor az indítványozó gyermekei a kertben játszottak, és olyan időben nyírt fűvet, lapátolt havat, amikor a panaszos gyermekei aludni szerettek volna. Szomszédja állandóan akadályozta lakásának, garázsának használatában, valamint egy kockakövet is elhelyezett a közös használatban lévő telken. A fentiekben túl szomszédja a közös használatú garázsfeljárón egy funkció nélküli zsákot helyezett ki, azt többszöri kérése ellenére sem távolította el az útból, ezért a zsákban az indítványozó gyermeke többször elesett. Ezen túl a szomszédja azzal, hogy egyik nap úgy tolatott ki garázsából, hogy az indítványozó gyermekét majdnem elütötte, annak látszatát keltette, hogy gyermekének életét, testi épségét, vagy egészségét sértő, illetve veszélyeztető esemény következik be. Az indítványozó a fenti cselekmények miatt feljelentést tett a Veszprémi Rendőrkapitányságon, mely az eljárást büncselekmény hiányában megszüntette. A Veszprémi Járási Ügyészség az indítványozó panaszát elutasította. Ezt követően az indítványozó pótmagánvádlóként vádindítványt terjesztett elő zaklatás vétsége és csalás büntette miatt. A Veszprémi Járásbíróság a pótmagánvádas eljárást büncselekmény hiánya miatt megszüntette, melyet a másodfokon eljáró Veszprémi Törvényszék helybenhagyott. A bíróságok megállapították, hogy a vádindítványban szereplő, a vádlott terhére rótt cselekmények – így a közös használatú, bejárati úton történő parkolás, a pótmagánvádló gyermekeinek alvásidejében történő hólapátolás, fűnyírás, permetezés, a pótmagánvádló lakásába történő indokolatlan becsengetés, építésrendészeti, birtokvédelmi ügyekben megalapozatlan kérelmek benyújtása, valamint funkció nélküli zsák elhelyezése közös használatú garázsbejárón, garázsok között betongát építése – nem alapozzák meg a zaklatás törvényi tényállását. Nem tekinthetők ugyanis olyan jellegű és fokú, a mindennapi életvitelbe való önkényes beavatkozásnak és háborgatásnak, amelyek büntetőjogi felelősség megállapítását indokolnák. Nem képezheti büntetőeljárás tárgyát az sem, hogy a pótmagánvádló gyermeke a vádlott közrehatása nélkül, egy zsákban, valamint a garázsok közé épített betongátban megbotlott. A bíróságok álláspontja szerint továbbá a vádlott garászból történt kitolatása szintén nem minősül büncselekménynek. A rendőri jelentés, és az ahhoz csatolt fényképmelléklet alapján ugyanis megállapítható, hogy a vádlott a KRESZ előírásainak megfelelően, biztonságosan végezte a tolatást, azaz a vádlott szándéka nem irányult a pótmagánvádló vagy a hozzátartozója életét, testi épségét, egészségét veszélyeztető veszélyhelyzet vagy testi sérülés okozására.
- [3] A bíróságok továbbá megállapították, hogy a rendelkezésre álló adatok (okiratok, tanúvallomások) szerint szintén nem állapítható meg a csalás büntette, mert azok alapján tényként rögzíthető, hogy a vádlott által emelt kerti tető már akkor állt, amikor a pótmagánvádló az ingatlant megvásárolta. Teljességgel kizárt tehát, hogy a vádlott a vádiratban szereplő cselekményével jogtalan haszonszerzésre törekedett, vagyis vagyoni előnyhöz jutott és – a pótmagánvádló kizárólagos tulajdonában levő ingatlanhányad értékcsökkenésével – kárt okozott volna. A kár ugyanis a vagyonban bekövetkezett tényleges értékcsökkenés, az nem foglalja magában egy későbbi időpontban történő esetleges bérbeadás vagy értékesítés során elmaradó vagyoni előnyt.
- [4] A másodfokú bíróság megállapította azt is, hogy mivel a rendőrség és az ügyészség csak a zaklatás és a csalás törvényi tényállása tárgyában szüntette meg az eljárást, ezért az indítványozó által a vádiratban hivatkozott további olyan cselekmény tekintetében, amelyben nyomozást nem folytattak, és amely vonatkozásában a vádemelés kérdésében az ügyészség sem foglalt állást, pótmagánvádlóként történő fellépésre nincs lehetőség. A vádlott és a pótmagánvádló között évek óta fennálló konfliktus, a közös ingatlanrész folytán felmerülő viták

továbbá polgári jogi vagy közigazgatási eljárás keretében orvosolhatók, azok nem alapozzák meg büntetőeljárás lefolytatását.

- [5] A másodfokú bíróság megállapította azt is, hogy téves a pótmagánvádló azon hivatkozása, hogy a vádindítvány befogadása esetén a bíróság köteles tárgyalást tartani és csak a bizonyítási eljárás lefolytatását követően hozhat eljárást megszüntető határozatot. Kifejtette, hogy a bíróságnak először valóban abban kell állást foglalnia, hogy a vádindítvány nem késett-e el, a pótmagánvádlónak van-e jogi képviselője, rendelkezik-e perbeli legitimációval, a vád törvényes-e. Ha azonban azt észleli, hogy a vádindítvány történeti tényállásában leírt cselekmény nem bűncselekmény, úgy ez okból a vádindítványt nem utasíthatja el, hanem a tárgyalás előkészítésének szakában a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 267. § (1) bekezdés a) pontja alapján az eljárás megszüntetésének van helye.
- [6] Az indítványozó a Veszprémi Törvényszék 1.Bpkf.653/2014/2. számú végzése ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt. A főtítkárság hiánypótlásra történő felhívását követően az indítványozó egyrészt indítványát kiterjesztette az első fokon eljáró Veszprémi Járásbíróság 3.B.1513/2013/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, másrészt visszavonta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, G) cikk (2) bekezdése, 28. cikke, 29. cikk (1) és (2) bekezdés b) pontja, 46. cikk (1) bekezdése tekintetében, illetve további alaptörvényi rendelkezések sérelmét jelölte meg. Az indítványát egyébként változatlan tartalommal fenntartotta. Véleménye szerint a bírói döntések sértik az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, II. cikkét, IV. cikk (1) bekezdését, V. cikkét, VI. cikk (1) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését, XX. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.
- [7] Az indítványozó azt kifogásolja, hogy a bíróságok elfogadták a nyomozóhatóság, illetőleg a vádhatóság bizonyítási eszköz értékelése során levont következtetéseit, így véleménye szerint a bíróságok döntése a hatóságok téves jogértelmezésén és jogszabálysértő eljárásán alapult. A bíróságok tárgyalás megtartása nélkül szüntették meg az eljárást, megfosztva ezáltal attól a lehetőségétől, hogy további bizonyítási indítványait megtegye, illetve az előterjesztett bizonyítékait indokolás nélkül mellőzték. Véleménye szerint a vádindítványban megjelölt cselekmények a bíróság álláspontjától eltérően alkalmasak a zaklatás és a csalás bűncselekményének a megállapítására. Úgy véli, téves a bíróságok azon megállapítása, mely szerint a vádlott sorozatos bosszantása, provokációja a társadalomban elfogadott mindennapos cselekedetnek minősül, és nem valósítja meg a zaklatás törvényi tényállását. Álláspontja szerint téves a bíróságoknak a tolatás megítélésére vonatkozó következtetése is, mert nem vizsgálták a vádlott tudattartalmát, indítékát, valamint az elkövetés körülményeit, módját. A bíróságnak e tekintetben igazságügyi elmeorvosi szakértői vizsgálatot kellett volna elrendelnie. Véleménye szerint törvénysértő módon járt el a bíróság a csalás tényállásának büntetőjogi megítélésében is, amikor nem vette figyelembe bizonyítási indítványait, a lakása megvásárlásának körülményeit és a vádlott rosszhiszemű, megtévesztő magatartását. A csalás két törvényi tényállási elemének, vagyis a jogtalan haszonszerzés és a károkozás mértékének megállapításához továbbá igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő kirendelésére lett volna szükség, mivel a jogellenesen megépített gépkocsi tároló a lakása forgalmi értékét jelentősen csökkentette. Mindezek miatt téves a bíróságok azon megállapítása is, hogy e körben a közte és a szomszédja között fennálló jogvita a közigazgatási és a polgári jogi eljárásokban keletkeztet csak jogviszonyt, s a vádlott cselekményei nem vizsgálандók büntetőeljárás keretében. A bíróságoknak továbbá vizsgálnia kellett volna, hogy a vádlott cselekményeivel a zaklatás és a csalás törvényi tényállásán kívül további bűncselekményt megvalósított-e (például: magán- és közokirat-hamisítás, hamis vád, életveszélyt okozó súlyos testi sértés kísérlete, emberölés kísérlete, foglalkoztatás körében elkövetett veszélyeztetés stb.). Kifogásolta, hogy az eljáró hatóságok és bíróságok nem tettek eleget az Alaptörvényből fakadó kötelezettségeiknek, ugyanis döntéseikkel „szemet hunytak” a bűncselekmények felett. Sérelmezi, hogy a bíróságok ahelyett, hogy védelmet nyújtottak volna az őt és családját ért folyamatos támadásokkal szemben, az eljárást megszüntették, a jogtalan támadások elleni fellépéshez való jogától megfosztották, valamint a magán- és családi életét zavaró jogellenes állapotot fenntartották. A bírói döntések azáltal, hogy a vádlott cselekményeit nem minősítették bűncselekménynek és a vádlottat mentesítették magatartásának következményei alól, jogtalan hátrányt okoztak.
- [8] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.

- [9] Az Alkotmánybíróság a formai feltételek vizsgálata során megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt hatvan napos határidőn belül került benyújtásra, továbbá az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek is.
- [10] A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során a testület különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt az Abtv. 27. §-a szerint benyújtásra jogosult és érintett magánszemély nyújtotta be jogorvoslati jogának kimerítését követően. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik. Az indítványozó által hivatkozott alaptörvényi rendelkezés és a támadott bírósági ítéletek között a jelen ügyben nincs összefüggés. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az említett összefüggés hiánya az indítvány befogadásának tartalmi akadályá {3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [11] Az Abtv. 29. §-a alapján továbbá az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3170/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]}. Az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában valójában a bíróságok által megállapított tényállást, a bírói törvényértelmezés és jogalkalmazás helyességét, valamint a bíróságok által mindezekből levont következtetéseket vitatja. Az indítványozó alkotmányjogi panasa a kifogásolt ítéletek felülbírálatára irányul, illetve a bíróságok eljárását kritizálja, és azt várja el az Alkotmánybíróságtól, hogy másként értékelje a tényállást, valamint a bizonyítékokat, továbbá vizsgálja felül a bíróságok által eldöntött tény- és jogkérdéseket. Az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel kapcsolatban az indítványozó az ítéletekkel szembeni kifogásait fogalmazza meg, alkotmányossági érvelést ténylegesen azonban az indítvány nem tartalmaz. Mivel az indítvány alapján az Abtv. 29. §-ában meghatározott, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság tanácsa – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 29. §-a, továbbá az 56. § (2) és (3) bekezdése, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.
- [12] 3. Az indítványozó indítványát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, G) cikk (2) bekezdése, 28. cikke, 29. cikk (1) és (2) bekezdés b) pontja, valamint 46. cikk (1) bekezdése tekintetében visszavonta, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást ezen indítványi elemek kapcsán – figyelemmel az Abtv. 59. §-ában foglaltakra – az Ügyrend 67. § (1) és (2) bekezdése c) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2015. október 12.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/175/2015.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3207/2015. (X. 27.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Bfv.I.693/2014/6. sorszámú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján azért nyújtott be alkotmányjogi panaszt, mert álláspontja szerint a Kúria Bfv.I.693/2014/6. sorszámú, felülvizsgálati eljárásban meghozott végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdéseiben elismert tisztességes eljárás alapját, valamint a védelemhez való jogot, továbbá az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi klauzulát. Az indítványozó a Kúria említett végzésének, valamint az annak alapjául szolgáló Nyíregyházi Törvényszék 1.Bf.901/2012/5. sorszámú ítéletének, illetve a Nyíregyházi Városi Bíróság 43.B.697/2012/30. sorszámú ítéletének alkotmányossági vizsgálatát, illetve a hivatkozott bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó büntetőügyben az indítványozó terheltként szerepelt. A büntetőügyben első fokon eljáró Nyíregyházi Városi Bíróság az indítványozót bűnösnek mondta ki a korábban hatályban volt Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 290. § (3) bekezdésébe ütköző és az (1) bekezdés a) pontjának második fordulata szerint minősülő csődbűncselekmény büntetésében és börtönbüntetésre ítélte, melynek végrehajtását próbaidőre felfüggesztette, valamint vele szemben vagyoneklobzást rendelt el. A kétirányú ügyészi és védelmi fellebbezések alapján, másodfokon eljáró Nyíregyházi Törvényszék a megállapított tényállás kiegészítése és helyesbítése mellett az elsőfokú bíróság ítéletét a bűncselekmény jogi minősítése tekintetében megváltoztatta, a kiszabott büntetést enyhítette, az alkalmazott intézkedést pedig mellőzte. A másodfokon eljáró bíróság az elsőfokú bíróság döntését egyebekben helybenhagyta.
- [4] Az indítványozó felülvizsgálati indítványt nyújtott be a Nyíregyházi Törvényszék jogerős döntésével szemben, amelyben egyfelől kifogásolta, hogy védelmét a büntetőügyben ugyanaz a védő látta el, mint a vele érdekellentétben álló többi terhelt védelmét. Másfelől felülvizsgálati indítványában az indítványozó sérelmezte, hogy a nyomozó hatóság korlátozta a védekezéshez való jogát, amikor nem tájékoztatta a nyomozási iratok megismerésének időpontjáról. Végül az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alóli előzetes mentesítése iránt előterjesztett kérelméről a másodfokú bíróság nem döntött. Ennek megfelelően az indítványozó a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 416. § (1) bekezdés c) pontja alapján eljárási szabálysértésre hivatkozással a megtámadott bírósági határozatok hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását indítványozta (erről lásd: Kúria Bfv.I.693/2014/6. sorszámú végzésének 2. oldalát).
- [5] A felülvizsgálati indítvány alapján eljáró Kúria a hivatkozott sorszámú, 2014. november 25. napján kelt végzésében részletesen vizsgálta az indítványozó abbéli kifogását, miszerint a büntetőügyben érdekellentét folytán kizárt védő látta el védelmét. A legfőbb bírói fórum elvi értelmezése szerint feltétlen hatályon kívül helyezés eredményező eljárási szabálysértés, ha ugyanazon védő látja el több, egymással érdekellentétben álló terhelt védelmét, ugyanis ezeket az eseteket úgy kell megítélni, mintha a tárgyalást olyan személy távollétében tartják meg, akinek részvétele a törvény értelmében kötelező [Be. 45. § (1) bekezdés a) és c) pontjainak, illetve Be. 373. § (1) bekezdés II. d) pontjának együttes olvasata]. A felülvizsgálati indítvánnyal érintett ügyben ugyanakkor a Kúria megállapította, hogy az érdekellentét miatt kizárt védő a büntetőügy nyomozási szakaszában, egyetlen

folytatólagos gyanúsított kihallgatáson látta el az indítványozó védelmét, melyet követően az érdekkellentét jelezve maga kérte felmentését. A büntetőügy egyedüli vádlottjának, az indítványozónak a védelmét a bíróság előtt pedig már meghatalmazott védő látta el. Ilyen okok alapján a Kúria nem találta alaposnak a felülvizsgálati indítvány kizárt védő eljárásával összefüggő kifogását (erről lásd: Kúria Bfv.I.693/2014/6. sorszámú végzésének 3–5. oldalait). A felülvizsgálati indítvány további kifogásait a Kúria törvényben kizártnak ítélte, mert a kifogások nem szerepelnek a Be. 416. § (1) bekezdésében kimerítő jelleggel felsorolt felülvizsgálati okok között (erről lásd: Kúria Bfv.I.693/2014/6. sorszámú végzésének 6. oldalát). Mindezek alapján a Kúria a Nyíregyházi Törvényszék kifogásolt döntését hatályában fenntartotta.

- [6] 1.2. Az indítványozó ezt követően terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-ára alapítva azt állítja, hogy a Kúria ítélete, valamint az alsóbb fokú bíróságok döntései azért sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljárás követelményrendszerét, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében garantált védelemhez való jogot, mert az indítványozó védelmét ugyanaz a védő látta el, mint a vele érdekkellentétben álló többi gyanúsított védelmét. Érvelése szerint ennek azért van különös jelentősége, mert az érdekkellentét a többi gyanúsított indítványozóval szemben megfogalmazott, terhelő vallomásából fakad. Ezen kívül az indítványozói érvelés szerint a tisztességes eljárás követelményében rejlő „fegyverek egyenlőségének” elvét sérti, hogy a nyomozó hatóság elmulasztotta értesíteni a nyomozási iratok megismerésének időpontjáról. Az indítványozó e körben hivatkozik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőségi klauzulára úgy érvelve, hogy a nyomozó hatóság mulasztása miatt a büntetőeljárásban nem élvezhetett összevethető súlyú jogokat az ügyéssel.
- [7] Emellett az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére azzal összefüggésben is hivatkozik, hogy a büntetett előlélethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól történő előzetes mentesítési kérelmét a büntetőügyben első-, és másodfokon eljáró bíróság nem vette figyelembe.
- [8] Az indítványozó ilyen okok alapján kezdeményezi a kifogásolt kúriai döntés, valamint e döntéssel felülvizsgált alsóbb fokú bírósági ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [9] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt formai természetű, valamint az Abtv. 26–27. §-ban, illetve az Abtv. 29–31. §-ban előírt tartalmi természetű befogadhatósági feltételeknek.
- [10] 3. Az Abtv. 27. § *b)* pontja értelmében alkotmányjogi panasz előterjesztésére akkor van lehetőség, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának egy részében megjelölve az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőségi klauzulát is azért hivatkozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert „fegyverek egyenlőségének” sérelmére, mert a nyomozás befejezésekor a nyomozó hatóság elmulasztotta értesíteni a nyomozási iratok megismerhetőségének idejéről. Korábbi döntéseit is felidézve az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz e kifogásával összefüggésben arra mutat rá, hogy a büntetőeljárás nyomozási szakaszában elkövetett jogsértések és mulasztások következményeinek sikeres elhárításához elsődlegesen a büntetőeljárás jogban ismert panasz jogintézménye szolgál (lásd: Be. 195–196. §). Az indítványozó azonban a büntetőeljárás jogszabályokban biztosított jogorvoslati lehetőséget nem merítette ki, így alkotmányjogi panasz e körben nem felel meg az Abtv. 27. § *b)* pontja szerinti befogadhatósági követelménynek {hasonlóan lásd: 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5] és 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [11] 3.1. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság minden esetben külön-külön vizsgálja {elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [12] Az Abtv. 29. §-a szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának egyik feltétele, hogy olyan alkotmányosági kifogást tartalmazzon, amely a bírói döntést érdemben befolyásolhatta. Az Alkotmánybíróság e feltétellel összefüggésben elsőként arra emlékeztet, hogy a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányjogi



panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; legutóbb megerősítette: 3108/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a bírói döntéseket kizárólag az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. Egyfelől tehát következetes az alkotmánybírói gyakorlat abban, hogy „a tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel” {lásd például: 3250/2014. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [11]; 3239/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [14]; legutóbb megerősítette: 3108/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [13]}. Másfelől a töretlen gyakorlat szerint az Alkotmánybíróság tartózkodik attól is, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [25]}. Ebből következik, hogy a büntetőeljárás egyes szabályainak megsértése nem vezet szükségképpen a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez, miként az sem, ha az anyagi jogszabályokat a bíróságok esetleg tévesen (az indítványozótól eltérően) értelmezik és alkalmazzák.

- [13] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsődleges a büntetőügy nyomozása során eljáró, érdekellentét miatt kizárt védő részvételét sérelmezi. Korábbi döntését is figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz e kifogásával összefüggésben azt a kérdést szükséges megválaszolnia, hogy az alkotmányos védelem alatt álló eljárási garancia sérelmével fogatosított terhelti kihallgatás felhasználása érdemben befolyásolhatta-e az alkotmányjogi panaszban kifogásolt bírói döntéseket, vagyis a terhelti vallomáson alapultak-e a bíróságok döntései {lásd: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó büntetőügyben megállapítható, hogy a jogerős ítéleti tényállást az eljáró bíróság a terhelt védekezésével szemben tanúvallomásokra és más okirati bizonyítékokra alapította (erről lásd: Nyíregyházi Törvényszék 43.B.697/2012/30. sorszámú ítéletének 5–7. oldalait). Ebből következően a szóban forgó folytatólagos gyanúsítottai vallomás nem befolyásolhatta érdemben a büntetőügyben eljáró bíróságok büntetőjogi felelősség kérdésében hozott döntéseit. Ehhez hasonlóan, az alkotmányjogi panaszban hivatkozott további kifogás, mely szerint az alsóbb fokú bíróságok a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények előzetes mentesítéséről nem rendelkeztek, szintén nem befolyásolta érdemben a büntetőjogi felelősség kérdésében hozott döntést. Az Alkotmánybíróság mindemellett megjegyzi, hogy sem az elsőfokú bíróság tárgyalásainak jegyzőkönyveiből, sem pedig a másodfokú bíróság nyilvános ülésének jegyzőkönyvéből nem állapítható meg, hogy az indítványozó, avagy védője a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli előzetes mentesítés iránt kérelmet terjesztett elő. Az indítványozó alkotmányjogi panaszja mindezekből fakadóan nem ad elő olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességi kifogást, amely a büntetőbírói döntéseket érdemben befolyásolhatta.
- [14] Az Abtv. 29. §-a szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának másik feltétele, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. Az Alkotmánybíróság figyelemmel arra is, hogy a Kúria részletesen vizsgálta az alkotmányjogi panaszban előadott kifogások egy részét, jelen alkotmányjogi panasszal összefüggésben egyik kifogást sem értékelte alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek. Emellett az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben hozott jogerős döntést követően az Alkotmánybíróság más eljárása során alkotmányos követelményben mondta ki, hogy a bíróság a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése esetén hivatalból vizsgálja az előzetes bírósági mentesítés lehetőségét, és arról az ítéletben rendelkezik [8/2015. (IV. 17.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az alkotmányjogi panaszban megnevezett e kérdést sem értékelte alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésnek.
- [15] 4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az Abtv. 27. § b) pontjában, részben pedig az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és e) pontjai alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2015. október 20.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/727/2015.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3208/2015. (X. 27.) AB VÉGZÉSE

### bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 27/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. A Pesti Központi Kerületi Bíróság az előtte 2.P.54.864/2014. szám alatt folyamatban lévő, törvényességi felügyeleti eljárás tárgyában indított per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó bíró a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tht.) 27/A. §-a egésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a jogszabályi rendelkezésnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazási tilalma kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] 1.1. Az alapul fekvő ügyben Budapest Főváros egyik kerületének jegyzője a Tht. 27/A. § (5) bekezdésének *b*) és *c*) pontja alapján kezdeményezte egy társasház törvényes működésének helyreállítását és ennek keretében a közgyűlés bíróság általi összehívását, valamint a közös képviselővel szemben pénzbírság kiszabását. Az eljárás során mind a felperes, mind az alperes indítványozta, hogy az eljáró bíróság az Abtv. 25. §-a alapján kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását. A bíróság – helyt adva a felek kérelmének – az előtte folyó per tárgyalását felfüggesztette és a Tht. 27/A. §-a alaptörvény-ellenessége megállapítása és megsemmisítése céljából egyedi normakontrollra irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.
- [3] 1.2. Az indítványában a bíróság részletesen ismertette mind a felperes, mind az alperesek álláspontját abban a tekintetben, hogy a Tht. 27/A. §-a milyen okok miatt ellentétes az Alaptörvénnyel, nevesítetten annak B) cikk (1) bekezdésével és XXIV. cikkével. A bíróság hangsúlyozta, hogy osztja a felek Alaptörvénybe ütközéssel kapcsolatos álláspontját. Ezen túlmenően kifejtette, hogy a rendelkezés amiatt is sértheti – az álláspontja szerint az Alaptörvény XXIV. cikkéből levezethető – jogbiztonság követelményét, mert részben végrehajthatatlan. Utalt arra, hogy a Tht. 27/A. § (5) bekezdés *b*) pontja „a bíróság számára teszi lehetővé a kereset alapján a közgyűlés összehívását”. Nézete szerint mivel a bíróság a kereseti kérelemhez kötve van, ezért ha a jegyző nem kéri, hogy a bíróság a jegyzőt vagy a számvizsgáló bizottságot jogosítsa fel a közgyűlés összehívására, akkor a bíróság maga köteles azt összehívni. A Tht. részletes szabályokat tartalmaz a közgyűlés összehívására vonatkozóan, ám nincsenek külön rendelkezések arra az esetre, ha a bíróság hívja azt össze. A szabályozatlanság miatt az eljáró

bíróság álláspontja szerint a társasházi közgyűlés bíróság általi összehívása megvalósíthatatlan. A bíróság mind-ezekeken túl amiatt is alaptörvény-ellenesnek tartja a Tht. 27/A. §-át, mert az „lehetővé teszi, hogy a jegyző mint közhatalmi szerv hivatalból beavatkozzon a tulajdonostársaknak a közös tulajdonnal kapcsolatos, egymás közötti, alapvetően polgári jogi tárgyú jogvitáiba, a társasházközösség működése körében hozott tulajdonosi döntéseibe. Ez a magánszférába történő közhatalmi beavatkozás sérti az emberi méltósághoz való jogból [Alaptörvény II. cikk] fakadó önrendelkezési jogot. E jognak a része az is, hogy az egyén eldöntse, él-e a jogérvényesítés lehetőségével a társasházközösség érdek- vagy jogsérelmet okozó döntése esetén. A jegyzői törvényességi felügyelet, melynek körében a jegyző akár a tulajdonostárs perindítása előtt, illetve ahelyett hivatalból beavatkozhat a társasház működésébe, sérti az érintettek rendelkezési jogát.”

- [4] Az Alkotmánybíróság hiánypótlásra történő felhívását követően a bíróság egyrészt jelezte, hogy időközben megalkotásra került a jegyző társasházak feletti törvényességi felügyeletének eljárási szabályairól szóló 155/2015. (VI. 25.) Korm. rendelet, azonban ez a konkrét ügyben nem jelent megoldást, mivel a kormányrendelet visszamenőlegesen nem alkalmazható. Továbbra is kérte a Tht. 27/A. §-a egésze alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését és alkalmazási tilalom kimondását, arra hivatkozva, hogy az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságból és XXIV. cikkéből eredő jogbiztonság elvével, továbbá, hogy az az Alaptörvény II. cikkébe ütközik. Hivatkozott arra, hogy a szabályozásban nem érvényesül a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdéséből eredő normavilágosság követelménye. A bíróság álláspontjaként kifejtette, hogy a Tht. 27/A. §-a egészéhez kapcsolódóan, a jegyző eljárása vonatkozásában hiányoznak a formalizált eljárási szabályok és az eljárási garanciák; a jogszabály nem biztosítja a társasházak, a közös képviselő alapvető jogait. Hivatkozott arra, hogy „az Alaptörvény XXIV. cikkében megfogalmazott jog az, ami biztosítja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje, és azt, hogy az igazgatási szervek kötelesek döntéseiket megindokolni.” Ez vonatkozik a jegyző törvényességi felügyeleti eljárására is, aki eljárása során kizárólag a Tht. szabályait alkalmazhatja. Arra mutatott rá, hogy a Tht. 27/A. §-a nem rendezi az illetékesség kérdését; a (2) és (3) bekezdés szabályozza azt, hogy a jegyzőnek milyen feladatai vannak a törvényességi felügyelet körében, ezen szabályozásból azonban hiányoznak az eljárási garanciák. A Tht. 27/A. §-a nem tartalmaz rendelkezéseket az ügyek áttételére, nem ismeri az összeférhetetlenség intézményét. Nem tisztázza, hogy a hivatalból lefolytatandó eljárásban ki tekinthető ügyfélnek, érdekeltnek, és számukra milyen jogokat kell biztosítani. A tisztességes eljárás elvéből következne, hogy a felügyeleti eljárás alá vont ügyének iratait megismerhesse, az eljárás során észrevételeket tehessen, bizonyítékait az eljáró jegyző részére átadhassa. Kifogásolta a bíróság, hogy a Tht. 27/A. § (4) bekezdése nem tartalmaz formalizált eljárási szabályokat (így pl. indokolási kötelezettséget), ezért ellentétes a tisztességes eljárás alapelvével. A jegyzőnek a törvényesség helyreállítására történő felhívása ellen a jogszabály nem tartalmaz észrevételezési, jogorvoslati jogot, és a felhívás végrehajtása sem biztosított. Az eljárásbeli hiányosságok a jogszabály eltérő értelmezését és alkalmazását vonják maguk után. A Tht. 27/A. §-a a társasház és a közös képviselő számára semmilyen jogorvoslati jogot nem biztosít a jegyző felhívásában tett megállapításokkal szemben, csak a jegyző fordulhat bírósághoz, ha a felhívásában foglaltaknak nem tesznek eleget. A Tht. 27/A. § (5) bekezdése és 42. § (1) bekezdése (a társasház határozatának bíróság általi felülvizsgálatára vonatkozó szabályok) a bíróság álláspontja szerint ellentétes egymással. A Tht. 27/A. § (5) bekezdés c) pontja szerinti bíróság kiszabását idő előttinek tartja a bíróság; nézete szerint a jogszabályhely alkalmazhatatlan, ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe és a Jat. 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó bíró továbbra is hivatkozott a jogszabály végrehajthatatlanságára amiatt, hogy a bíróságnak kell összehívnia a közgyűlést, ha a felperes ezt kéri, valamint megismételte, hogy az Alaptörvény II. cikkéből fakadó önrendelkezési jog sérelmének tartja azt, hogy a jegyző mint közhatalmi szerv hivatalból beavatkozhat a közös tulajdonnal kapcsolatos, alapvetően polgári jogi tárgyú vitákba.

- [5] 2. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben előírt feltételeknek, érdemi elbírálásra alkalmas-e. Az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében (a továbbiakban: ABv.) összefoglalta a bírói indítványok érdemi elbírálhatóságának feltételeit. A bírói kezdeményezésekkel kapcsolatban az alábbi, a jelen ügy szempontjából releváns megállapításokat tette: „Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [...]. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az »eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-

ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő [az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került] ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...] A bírói kezdeményezés mint normakontroll 'egyedi vagy konkrét' jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege» {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7]}. [...]

- [6] Az egyedi normakontroll eljárás – szemben az alkotmányjogi panasz folytán indult eljárásokkal – nem csak Alaptörvényben biztosított jog, hanem az Alaptörvény más rendelkezésének sérelmére is alapítható. Az ügy egyediségéből következő feltétel azonban, hogy a bírói indítványának nemcsak absztrakt jogi érvelést kell tartalmaznia, hanem a bíró által az előtte folyamatban lévő ügyben megállapított tényállást is, amelyben az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés sérelme megvalósult. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis – az Abtv. 52. §-ának (6) bekezdése következtében – nincs lehetősége bizonyítási eljárás lefolytatása, hanem az indítványra és mellékleteire kell alapoznia vizsgálatát és döntését. Olyan megállapított tényállás hiányában, amelyhez az indítványozó bíró kötvé van, az eljárás elveszítené egyedi alapját, és absztrakt normakontrollá válna. Ebből következően az indítványozó bíró a saját eljárása megfelelő szakaszában, rendszerint bizonyítási eljárás eredményeként megállapított tényállás alapján dönthet arról, hogy kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását (*conditio specialis ratione temporis*).” {ABv., Indokolás [22]–[23]}
- [7] 3. Jelen ügyben az indítványozó bíróság a folyamatban levő ügygel kapcsolatban nem indokolta, hogy a Tht. 27/A. §-ának egészét miért kell alkalmaznia (pl. az alperesi ellenkérelem tartalmazott-e kifogást a jegyző eljárására vagy az illetékességre nézve, stb.). Ennek hiányában az indítvány – az alábbi kivételekkel – nem konkrét normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés, hanem absztrakt utólagos normakontroll indítvány, amely az egész, újonnan bevezetett jogintézmény (társasház működésének törvényességi felülvizsgálata a jegyző által) alkotmányosságát célozza felülvizgáltatni az Alkotmánybíróság által. Ezért a Tht. 27/A. § egésze alaptörvényellenességének felülvizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt feltételnek, így az erre vonatkozó indítványt vissza kell utasítani.
- [8] A bírói kezdeményezésből az állapítható meg, hogy a perben a Tht. 27/A. § (5) bekezdésének *b*) és *c*) pontját alkalmaznia kell a bíróságnak, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítvány alapján ezen jogszabályi rendelkezések alkotmánybírósági felülvizsgálata lehetséges-e.
- [9] A Tht. 27/A. § (5) bekezdés *b*) pontjának alaptörvény-ellenességét az indítványozó bíró közvetlenül, a Tht. 27/A. §-ának egészétől elválasztva nem állította. A Tht. 27/A. §-ának egészét tartotta alaptörvény-ellenesnek azért, mert azt részben végrehajthatatlannak ítélte. Erre hozta fel példaként a Tht. 27/A. § (5) bekezdés *b*) pontjában foglalt szabályozást, és az – álláspontja szerint – felmerülő jogalkalmazási és eljárási problémákat.
- [10] Az Alkotmánybíróság az ABv.-ben részletesen kifejtette, hogy a bírói kezdeményezés milyen esetben felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt feltételnek. „Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az indítványok további formai és tartalmi feltételeit (*conditiones speciales ratione materiae*). A kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél [...], vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [...]. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [...] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns”. {ABv., Indokolás [19]} Mivel az indítvány nem tartalmaz érvelést

arra, hogy a Tht. 27/A. § (5) bekezdés *b*) pontja milyen okból és az Alaptörvény mely rendelkezésével ellentétes, ezért az e tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt határozottság követelményének, így az alkotmánybírósági felülvizsgálata nem végezhető el.

- [11] A Tht. 27/A. § (5) bekezdés *c*) pontjával kapcsolatban az indítványozó bíró azt fejté ki, hogy ez a rendelkezés alkalmazhatatlan, ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe és a Jat. 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Az Alaptörvény XXIV. cikke a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot biztosítja, a jogbiztonság követelményét az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből vezeti le, amelyre azonban az indítványozó e rendelkezéssel kapcsolatban nem hivatkozott. Ebből következően a Tht. 27/A. § (5) bekezdés *c*) pontja és az Alaptörvény hivatkozott XXIV. cikke között – az indítványban foglalt érvek alapján – alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nincsen.
- [12] Az Alkotmánybíróság egyebekben a következőkre hívja fel a figyelmet. A Tht. 27/A. § (5) bekezdése azt határozza meg, hogy a bíróság – a jegyző keresete alapján – milyen döntéseket hozhat. Ezek a döntések attól függenek, hogy a társasház törvényellenes működése miként valósul meg. Így az (5) bekezdés *a*) pontja alkalmazandó akkor, ha a társasház közgyűlésének határozata ad okot a törvényességi felügyeletet ellátó jegyző felhívására (és a határozat megsemmisítésére van szükség); az (5) bekezdés *b*) pontja pedig azt a helyzetet orvosolja, ha a közgyűlést – jogszabály vagy belső szabályzat alapján – kötelezően össze kellett volna hívni, ám erre nem került sor. A társasház törvényellenes működése azonban azáltal is megvalósulhat, hogy az operatív intézkedésekre, végrehajtásra hivatott szerv (a közös képviselő, ennek hiányában az intéző bizottság) nem tesz eleget valamely kötelezettségének (pl. nem köt meg szerződést, amelyet jogszabály vagy a közgyűlési határozat alapján meg kellene kötnie, vagy nem nyújtja be az ingatlan-nyilvántartáshoz az alapító okirat, szervezeti és működési szabályzat módosítását, stb.); ilyen esetben kell az (5) bekezdés *c*) pontját alkalmazni. A Tht. 27/A. § (5) bekezdés *c*) pontjának a megfogalmazásából is egyértelműen kitűnik, hogy ez a rendelkezés nem arra az esetre meghatározott szankció, ha az (5) bekezdés *a*)–*b*) pontjában foglaltaknak a bírósági döntés ellenére nem tesznek eleget a kötelezettek, hanem önálló, kifejezetten csak a társasház operatív működését biztosító személy vagy testület (közös képviselő vagy intéző bizottság) jog- vagy szabályzatsértése esetén kérhető jogkövetkezmény. A társasház működésével kapcsolatban számos olyan intézkedés van ugyanis, amelyet csak a közös képviselő/intéző bizottság tehet meg, azt a társasház közgyűlése nem pótolhatja (pl. utalás a társasház bankszámlájáról, amelyet csak az arra feljogosított személyek tehetnek meg, stb.) A bíróság abban az esetben szabható ki, ha ilyen kötelezettségének nem tesz eleget a közös képviselő/intéző bizottság, és a bíróság megállapítja, hogy az eljárása jogellenes volt. A bíróság természetesen mérlegeli, hogy szükséges-e bíróság kiszabása, illetve annak mértékét is. Az már – a Tht. 27/A. § (5) bekezdés *c*) pontja szerinti következményhez vezető – más eljárás tárgya lehet, ha a bíróság vagy a jegyző, illetve a számvizsgáló bizottság által összehívott, a bírósági ítéleten alapuló közgyűlésen hozott határozatot a közös képviselő nem hajtja végre [az emiatti bíróság kiszabására ugyancsak a Tht. 27/A. § (5) bekezdés *c*) pontjának alkalmazásával kerülhet sor].
- [13] Tekintettel arra, hogy az indítvány – a korábbiakban kifejtettek alapján – nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, illetve 52. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint a vizsgálni kért jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése között – az indítványban foglalt érvek alapján – alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nincsen, ezért az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. október 20.

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

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

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

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

*Dr. Salamon László s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1320/2015.



Az Alkotmánybíróság Határozatai az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: [www.alkotmanybirosag.hu](http://www.alkotmanybirosag.hu)

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára  
layout: [www.estercom.hu](http://www.estercom.hu)

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., [www.mhk.hu](http://www.mhk.hu)  
Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető  
HU ISSN 2062–9273