
**MTA Law Working Papers
2018/9.**

**Alapjogok nyomában
A magyar Alkotmánybíróság esete a
gyülekezési szabadsággal**

Sólyom Péter

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Sólyom Péter

Alapjogok nyomában
A magyar Alkotmánybíróság esete a gyülekezési szabadsággal

1. Módszertani keretek

A gyülekezési jog az utóbbi évek bírósági gyakorlatának legintenzívebben értelmezett alapjogai közé tartozik. A rendes bírósági gyakorlatot a Kúrián külön elemző-csoport vizsgálta¹, az Alkotmánybíróság az utóbbi két évben több nagy határozatban foglalkozott a gyülekezési jog alkotmányossági kérdéseivel.² Ezen határozatok mindegyike a bírósági ítéletek alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz eljáráshoz kötődött. A tanulmány egyik alapkérdése, vajon ennek az intenzív gyakorlatnak mennyiben sikerült hozzájárulni a rendes bírósági gyakorlat értelmezési problémáinak a megoldásához.

A Kúria joggyakorlat elemző-csoportjának összegzése szerint „(n)em állítható (...), hogy a „világos és bőséges” bírói gyakorlatból a gyülekezéshez fűződő alapjog korlátozásának egységes és következetes szabályrendje körvonalazódott volna az elmúlt időszakban.”³ Az Alkotmánybíróság gyülekezési szabadsággal kapcsolatos döntéseinek egyik nagyon fontos feladata volt, hogy az „útkereső” bírói gyakorlat számára világos alkotmányos mércéket adjon. Ahhoz, hogy válaszolni tudjunk arra, vajon ez sikerült-e és milyen mértékben, érdemes néhány módszertani előkérést tisztázni.

Az alkotmánybírósági gyakorlat elemzését és kritikáját több különböző nézőpontból is el lehet végezni. E tanulmány keretében a jog interpretív módszertani nézőpontját követem, ami egy olyan elemzési perspektívát jelent, amely az ítélkezési gyakorlat jogi érveinek helyességére és meggyőző erejére kérdez rá.⁴ Ez az interpretív módszer a joggyakorlat jogász nézőpontú elemzését jelenti, szemben a szociológiai vagy pszichológiai indíttatású vizsgálatokkal, amelyek a döntéshozatal társadalmi vagy lélektani meghatározottságaira fókuszálnak. A jogász nézőpontú vizsgálatok sem egységesek, a közöttük lévő módszertani különbségek elsősorban azon alapulnak, hogyan vélekednek a jogilag releváns érvek forrásairól. Ezen jogász elméletek közötti legfontosabb különbséget a morális érvekhez való viszony jelenti. A politikai moralitás elvek sorát konstituáló alkotmányok korában nem az a fő különbség a módszertani nézőpontok között, hogy a jog részét képezik-e az alkotmány által konstituált morális elvek, - aki ezt vitatja, nagyon nehéz helyzetbe hozza magát az alkotmányos rendelkezések tartalmáról folytatott vitában, - hanem inkább arról, hogy mi ezeknek az elveknek a tartalma, és melyik intézmény értelmezése irányadó a kérdésben. A jogász elemzés peremterületéhez tehát hozzátartoznak azok az intézményelméleti viták is, amelyek az alkotmány tartalmával kapcsolatos értelmezési autoritás megosztásáról folynak.⁵

¹ *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban.* Joggyakorlat-elemző csoport a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírói eljárások elemzésére. Létrehozta a 2014. EL.II. JGY.1/2 számú elnöki határozat. A jelentés szerkesztője és a csoport vezetője Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó volt.

² Különösen a 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat

³ *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban*, 23.

⁴ Lásd erről SÓLYOM Péter: *A közjogtudomány interpretív felfogásához.* In: BÓDIG Mátyás, ZÓDI Zsolt (szerk.) *A jogtudomány szerepe, helye és haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások.* Budapest: Opten, 2016, 113-132.

⁵ Lásd erről: Tamas GYORFI: *Against the New Constitutionalism*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2016.

Erre a reflexióra azért is volt szükség, mert a kutatás tárgya az alkotmányjogi panasz eljárásán keresztül éppen ez: a rendes bírói és az alkotmánybírói perspektívák különbségei és átfedései, illetve az alkotmánybírói és a jogalkotói autoritás terjedelmének kérdései az alapvető jogok (ebben az esetben a gyülekezési szabadság) tartalmának meghatározásakor.

Az ítélező gyakorlatot jogászai nézőpontból értelmező jogtudós perspektíváját érdemes megkülönböztetni a rendes bíró és az alkotmánybíró nézőpontjától. Az alkotmánybíró az alkotmány autentikus értelmezője, aki arra van felhatalmazva, hogy az alkotmányosság tartalmi követelményeit kifejtse, illetve arra, hogy a jogszabályok és a egyedi bírói döntések tartalmát a kifejtett alkotmányossági mércékhez mérje, ezen mérlegeléseivel pedig az alkotmánynak megfelelően alakítsa és formálja a joggyakorlatot. A rendes bíró az alkotmánybíró által megállapított alkotmányos mércéknek megfelelően értelmezi a törvényeket és a jogszabályokat. Ebben a tekintetben világos közöttük a hierarchikus viszony. Azonban az egyedi jogvitákat, köztük azokat is, amelyekben az Alkotmánybíró jogalkotó alkotmányjogi panasz eljárásban határozatot hozott, a rendes bíró dönti el, ítéletalkotásában függetlenül. Ennek az ítéletalkotói függetlenségnek a része, hogy a törvényeknek a tartalmát szakmai lelkiismeretének megfelelően állapítja meg. Az alkotmányosság tartalmát ő is értelmezi, ám ezt az értelmezést köteles összhangba hozni az Alkotmánybíró jogalkotói gyakorlatával.

Természetesen az alkotmánybíró alkotmányértelmezése sem lehet önkényes, az alkotmány szövege, az alkotmányos hagyományok és szokások, a jogi műveletek jogállamban elvárt sajátosságai, valamint a nemzetközi kötelezettségek behatárolják ezt az értelmezési szabadságot. Ezeket minősíthetjük az alkotmányértelmezés relatív statikus tényezőinek, amelyeket az alkotmánybírók különböző értelmezői szerepfelfogásai változatos módon hozhatnak mozgásba.

A jogtudományi nézőpont a joggyakorlat elemzése és értékelése során szélesebb a bírói perspektíváknál. A gyakorlat változásainak követése során nagyobb figyelmet tud szentelni a bírák önértelmezéseinek, és különösen annak, hogy ezek a szerepfelfogások milyen hatást gyakorolnak a gyakorlatra.⁶ Az, hogy az Alkotmánybíró miként viszonyul saját értelmezési szabadságához, nagyban függ az alkotmánybírói testületet alkotó bírák többségének a bírói szerepfelfogásától. A különböző szerepfelfogások közötti lényegi különbség abban van, hogy a bírák mit gondolnak arról, milyen súlyt kapjon a bíróság álláspontja az alkotmányosság tartalmának a megállapítása során, aminek különösen az alapvető jogok tartalmával és korlátozhatóságával kapcsolatos kérdésekben van jelentősége.

A jogtudományi perspektíva másfelől reflektálhat az alkotmányjogi gyakorlat politikai peremfeltételeire is, amelyekre a bírák intézményes szemszögéből csak kivételes helyzetekben van lehetőség.⁷ A jelenkori magyar alkotmányos gyakorlat egyik fontos

⁶ Ennek volt egy úttörő példája GYÖRFI Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere. Értekezés a magyar Alkotmánybíró első tíz évéről*. Budapest: Indok, 2001. Egy eltérő módszertani felfogás alapján, de az alkotmánybírói gyakorlat lehetséges jogtudományi nézőpontok informatív áttekintését adja: SZENTE Zoltán: *Az Alkotmánybíró értelmezési gyakorlata 1990-2010*, in: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*, (szerk.) DELI Gergely – SZOBOSZLAY-KISS Katalin, Győr: Universitas, 2013, 497-518, különösen 512-517.

⁷ Egy ilyen kivételes példaként lehet utalni a 61/2011-es AB határozatot az alkotmányellenes alkotmány módosítás kérdéséről. Ebben a határozatban a többségi indoklás többek között kitér arra is, hogy „egyéni képviselői indítvány alapján olyan jelentős alkotmány módosításokra került sor, mint például az Alkotmánybíró hatáskörének szűkítése, az öt évre visszamenőlegesen kivethető különadó bevezethetősége, az országgyűlési képviselők számának csökkentése, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság alkotmányi szintre emelése. Megállapítható tehát, hogy nagy jelentőségű alkotmány módosítások – az alkotmányozó hatalom eddig

sajátossága, hogy azok a tényezők is elbizonytalanodtak, amelyek az alkotmányértelmezés szilárdságát kellene biztosítaniuk. Ezek részben a hatalmpolitika szolgálatába állított alkotmányos intézményrendszer technikai következményei.⁸ Az új alkotmány szövegének nem egyértelmű a viszonya a szöveghez tényleges értelmezési segédletként működő, de jogilag már hatálytalan korábbi alkotmánybírói gyakorlathoz.⁹ Ráadásul az új alkotmány értelmezési szabályai, könnyen válhatnak (váltak is) a szövegtől elrugaszkodó alkotmányértelmezés ugródeszkáivá.¹⁰ Az sem segíti a szövegértelmezést, hogy a hagyományos, bevett alkotmányértelmezői módszerek közül az originalizmus, és a morális értelmezés alkalmazása a hatályos alkotmány összefüggésében meglehetősen problematikusak. Az előbbi azért, mert a hatalmpolitikai alkotmányozás rapid folyamatában nem artikulálódtak megfelelő módon - nyilvánosan és hitelesen - a rendelkezések mögötti alkotmányos szándékok. Az utóbbi pedig azért, mert a mai napig nem sikerült koherensen megfogalmazni, hogy az alkotmányosság milyen sajátos tartalmi koncepciója mentén értelmezhető az új alkotmány korábitól eltérő identitása¹¹.

A bírói szerepfelfogások nemcsak az előnyben részesített alkotmányértelmező módszerek alapján különbözhetnek, hanem az is hatással lehet rájuk, hogy miként értelmezik a bírák a bíróság helyét a hatalommegosztás nemzeti és nemzetközi intézmény rendszereiben. Mit gondolnak a törvényhozó hatalom és az Alkotmánybíróság közötti feladatmegosztásról az alapvető jogok tartalmával és határaival kapcsolatban? Hogyan ítélik meg a rendes bíróságok szerepét az alkotmányosság tartalmi elemeinek az értelmezésében? Mit gondolnak az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek a relevanciájáról az alkotmányosság tartalmának megállapítása során? Három olyan a bírói szerepfelfogást érintő kérdés, amely a tanulmány tárgyát képező gyülekezési jogi határozatok során is alapvető jelentőségű.

A bírói szerepfelfogásra ható harmadik lényeges tényező az ítélkező bíró saját értékrendszere. Ennek az értékrendszernek a része a bíró világnézete, politikai szemlélete, a társadalmi igazságosságról kialakított felfogása, az állam szerepvállalásairól alkotott véleménye a gazdaságban és a szolgáltató szektorokban, a piacgazdasághoz, a globalizációhoz, a nemzetközi szabályozórendszerekhez.¹² A bírák önmagában a saját értékrendszerükre nem alapozhatnak döntést, de ez az értékrendszer befolyásolja őket abban, hogyan gondolkodnak a joghoz, alkotmányhoz és a politikai intézményekhez kialakított viszonyaikról. Az alkotmánybírói gyakorlatban kialakuló különböző ítélkezési irányok általában a testületen belüli értékrendszerbeli különbségek mentén szerveződnek meg.¹³ Az, hogy milyen értékrendet képviselnek a kiszámítható többséget alkotó bírák, az nagyban meghatározza a bíróság által képviselt alkotmányosság felfogást is.

folytatott gyakorlatától eltérően – egyéni országgyűlési képviselői indítványok alapján, több esetben sürgősséggel lefolytatott jogalkotási eljárás során kerültek elfogadásra.”61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 316.

⁸ Lásd erről TÓTH Gábor Attila: *Jogok törvénye. Értekezés az alkotmányos szabadságról*. Budapest: Gondolat, 2014, 235-251.

⁹ Uo. 252-255.

¹⁰ Lásd SÓLYOM Péter: *Jogállam szódával, Közjavak*, 2016/2, 11-16.

¹¹ Lásd SZENTE Zoltán: *Az Alaptörvény és az alkotmányos változások szakmai és tudományos reflexiói 2010 után*, *Fundamentum*, 2015/2-3, 62-70, különösen 63-65.

¹² Lásd erről „A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt.” BRAGYOVA András alkotmánybíróval HALMAI Gábor beszélget, *Fundamentum*, 2014/1-2, 67-73.

¹³ SZENTE Zoltán: *Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010-2014 között*, *Politikatudományi Szemle*, 2015/1, 31-57.

A szerepfelfogások közötti különbségtétel azért is lehet hasznos számunkra, mert segíthet megérteni a gyülekezési joggal kapcsolatos jogértelmezési konfliktusokat a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság között. Az utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz új szabályozása ugyanis az értelmezési konfliktusok hangsúlyát a korábbi törvényhozó hatalom kontra alkotmánybíróság helyzetekről áthelyezte a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság közötti párbeszédre.¹⁴ Az Alkotmánybíróság azonban az érdemi alkotmányértelmezés felelősségét gyakran áthárítja a jogalkotóra, így az, hogy ki rendelkezik az alkotmány végső értelmezésének jogával, nem válaszolható meg egyértelműen.¹⁵

Az, hogy a rendes bírósági és az alkotmánybírósági jogértelmezések milyen változatai rögzültek a gyülekezési jog vitatott kérdéseiben a Kúria joggyakorlatot elemző-csoportja alaposan feltárta. Természetesen ezek a vitatott kérdések lesznek ennek a tanulmánynak is témái, de szemben az elemző-csoport vizsgálatával, az alkotmánybírósági határozatok részletes elemzésének nagyobb figyelmet szentelünk, hogy az alkotmányjogi panasz működésének problémáival szembesülhessünk.

2. A rendes bírósági és az alkotmánybírósági jogértelmezés határai

A bírósági ítéletek alkotmányos felülvizsgálata két bíróság, a rendes bíróság és az alkotmánybíróság alkotmány- és jogértelmezésének esetleges konfliktusáról szól, ahol az intézményes értelmezési autoritás az Alkotmánybíróságot illeti. Ennek fényében az Alkotmánybíróság a két bíróság feladatmegosztását az alkotmányjogi panasszal összefüggésben a következőképpen határozta meg:

(1) A bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.¹⁶

(2) „Önmagukban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panaszknak.”¹⁷

(3) A bírósági joggyakorlat egységének biztosítása nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata, ezt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra és az alapjogokra figyelemmel sem vonhatja magához.¹⁸

(4) „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható.”¹⁹

(5) „Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.”²⁰

¹⁴ CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása, *MTA Law Working Papers*, 2014/8, 1-14; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmánybíróság 2010-2015 in *A magyar jogrendszer állapota*, (szerk.) JAKAB András – GAJDUSCHEK György, Budapest: MTA Társadalomtudományi kutatóközpont, 2016, 442-479, különösen 447-452.

¹⁵ Erről a passzivistá szerepfelfogásról lásd: KOVÁCS Ágnes: Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal. *Fundamentum*, 2015/2-3, 19-40, különösen 28-32.

¹⁶ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012, 1808, 1810.

¹⁷ 3268/2012. (X.4.) AB végzés, ABH 2012, 1657, 1660-1661.

¹⁸ 3065/2013. (II.28.) AB végzés, ABH 2013, 1499,

¹⁹ 3188/2014. (VI. 27.) AB végzés, ABH 2014, 2185,

²⁰ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, 1810-1811.

(6) „A bírósági jogértelmezésnek, jogalkalmazásnak közvetlenül kell valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezetnie, nem pedig azért, hogy eltér bíróságok más ügyekben hozott döntéseitől.”

(7) „A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.”²¹

(8) „Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék.”²²

(9) „Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.”²³

(10) „Az alkotmányjogi 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.”²⁴

A rendes bíróságoknak tehát az az alkotmányos kötelessége, hogy a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék, az hogy egy jogszabály értelmezési tartományának melyek az alkotmányos keretei, azt az Alkotmánybíróság mondja meg. A bíróságok másik fontos kötelessége, hogy be kell tudni azonosítaniuk az eléjük kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a jogszabályokat az érintett alapjog tartalmára tekintettel kell értelmezniük. Az, hogy a bíróságok érvényre juttatják-e az Alaptörvényben biztosított tartalmát, az Alkotmánybíróság jogosult felülvizsgálni.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz révén nem lép a rendes bíróságok helyébe, nem pótolja a rendes bíróságok alapjogi ítélezését. Az alapjogok bírói védelmének elsődleges felelősei továbbra is a rendes bíróságok.²⁵ Az alapjogi relevanciával bíró ügyeket a törvények alkalmazásával, az ezekhez a törvényekhez kapcsolódó dogmatikai szabályoknak és értelmezési elveknek segítségével lehet és kell elbírálni. „Emellett azonban az alapjogi relevanciát megteremtő aspektus helyes megítéléséhez be kell vonni az érvelésbe az alapjogi szabályokat is. (...) A magyar alapjogvédelmi rendszerben tehát a konkrét alapjogsérelem bekövetkeztét kötelező érvennyel az Alkotmánybíróság állapítja meg, a jogsérelem orvoslásáért azonban végső soron a rendes bíróság lesz felelős. A jogsérelem orvoslásának garanciája, hogy az újból eljáró rendes bíróság, amely korábban jogértelmezésével alapjogsértést okozott, az alkotmánybírósági döntés után köteles követni az abban foglaltakat.”²⁶

3. Az Alaptörvény 28. cikke mint az alkotmányértelmezési konfliktusok egyik forrása

²¹ Uo.

²² 3/2015. (II. 2.) AB határozat, ABH 2015, 83, 89.

²³ Uo.

²⁴ Uo.

²⁵ SOMODY Bernadette: A rendőrarcképmás-ügy mint az alapjogi ítélezés próbája, *Fundamentum*, 2016/1, 105.

²⁶ Uo. 106.

Hol húzódnak a rendes bíróságok alkotmányértelmezési mozgásterének a határai? Elvileg az Alaptörvény 28. cikke hivatott arra, hogy ebben irányutatást adjon. Az Alkotmánybíróság szerint a 28. cikk első mondatából az következik, hogy rendes bíróságoknak a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük. Hogyan állapítható meg ez az összhang? Ahogyan a korábbi áttekintésből kiderült először is a bírónak be kell azonosítania az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A 28. cikk uralkodó értelmezése alapján e tartalmi elemzés módszere a teleologikus értelmezés.²⁷ Anélkül, hogy belemennék a teleologikus és a rendszertani módszer jellegzetességeinek a vizsgálatába, megállapíthatjuk, hogy az e két módszerre való hivatkozás nem válaszolja meg az értelmező mozgásterével kapcsolatos kérdésünket.²⁸ Nagyobb jelentősége van annak, hogy mit gondolunk az értelmezésről általában. A 28. cikk magyarázóit a jogértelmezést úgy fogják fel, mint „a törvényben rejlő eredeti gondolat rekonstrukcióját”.²⁹ Az értelmezés kortárs elméletei lényegében ennek a felfogásnak a kritikájára épülnek.³⁰ A jogértelmezési felfogások között lényegében itt húzódik a legfontosabb különbség: a jogászok egy része szerint alapos nyelvi elemzéssel feltárhatóak a jogi normák képviselhető jelentései, ők általában a jogpozitivizmussal összeegyeztethető felfogást vallanak a jog sajátosságairól. A jogászok másik nagy csoportja pedig éppen arra fókuszál, általában több képviselhető jelentés is kibontható a jogi normák megfogalmazásaiból, éppen ezért az alkalmazott segédelvek határozzák meg a jogi igények eldöntését.³¹ Ezen az alapvetően Ronald Dworkin elméletén alapuló interpretivista felfogás szerint segédelvek meggyőző ereje pedig végsősoron a politikai erkölcs valamely felfogásán nyugszik.³² E két jogászi felfogástól érdemes megkülönböztetni az értelmezés kritikai elméleteit, amelyek szkeptikusak a jog morális teljesítőképességével szemben, és az értelmezési kérdések mögötti hatalmpolitikai összefüggésekre irányítják a figyelmüket.³³

Mivel a jogi normák szövegének az értelme a nyelv sajátosságaiból fakadóan csak nagyon kivételes esetben egyértelmű, az értelmezés rendszerint értelmezési döntések sorozatát kívánja meg. Az egyedi ügyek sajátosságai miatt, a tények rekonstrukciójában és a jog normatív tartalmának kifejtésében elkerülhetetlenül van konstruktív elem. Éppen ezért inkább beszélhetünk jogi ítéletalkotásról a jogértelmezés kapcsán, mint a törvény eredeti gondolatának az alkalmazásáról. A jogértelmezésnek éppen ez a sajátossága ad súlyt a bírói tevékenységének, és ítéletalkotó képességeinek, és erényeinek. A jogértelmezésnek ez a konstruktív felfogása adja meg igazán a bírói függetlenség elvének a mélységét és jelentőségét. A jogértelmezés ezen sajátosságai miatt rendelkeznek a bírák bizonyos

²⁷ *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban*. 23.

²⁸ Az objektív teleologikus értelmezés Jakab András nem túl meggyőző leleménye. Lásd JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvényben. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4, 86-94. A 28. cikkben is sajnálatosan visszaköszön ez a koncepció. Jakab jogértelmezés felfogásáról lásd SÓLYOM Péter: A dogmatika hálójában. Előszó a kommentár kommentárjaihoz, *Fundamentum*, 2010/1, 91-92.

²⁹ *Az Alaptörvény követelményeinek az érvényesülése a bírói ítélezésben*. 56. A kúriai joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló jelentése. (2016.El.II.JGY.K.1) A joggyakorlat elemző csoport vezetője Kalas Tibor volt. Az összefoglaló véleményt a csoport 2017. február 15-én fogadta el.

http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/alaptorveny_osszefoglalo_velemeney.pdf

³⁰ Lásd: Gerald L. BRUNS: *Law and Language: A Hermeneutics of the Legal Text*. In (ed) Gregory LEYH, *Legal Hermeneutics. History, Theory, Practice*. Berkeley: University of California Press, 1992, 23-40.

³¹ Lásd erről: BLUTMAN László: Szövegempirizmus és analitikus jogdogmatika: jogi elemzés sub specie linguae, *Pro Futuro*, 2014/2, 105-122, illetve BENCZE Máttyás – FICSOR Krisztina – KOVÁCS Ágnes – SÓLYOM Péter: A szövegempirizmus elméleti és gyakorlati kérdései, *Pro Futuro* 2014/2, 126-139.

³² TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest: Osiris, 2009, 109-110.

³³ Peter GOODRICH: *Reading the Law: A Critical Introduction to Legal Method and Techniques*, London: Basil Blackwell, 1986.

értelmezési mozgástérrel, és a szerepfelfogásuktól függ, hogy miként élnek ezzel. Természetesen ennek a függetlenségnek megvannak a határai, amit a jogállamiság és a hatalommegosztás elvei jelölnek ki. A jogállamiság elve megköveteli, hogy a bíró értelmezési döntései következetesek és kiszámíthatóak legyenek. A bírák jogértelmezéseinek a törvények és a jogi rendelkezések szövegéhez illeszkedőnek kell lennie, ez következik a hatalommegosztás elvéből.

Ha a jogértelmezés sajátosságairól egy ilyen keretben gondolkodunk, az Alaptörvényben rögzített értelmezési regulák szükségtelennek tűnnek, felesleges bizonytalanságok forrásainak. A bírósági szervezetrendszer felállíthat olyan intézményes korlátokat, amelyekkel befolyásolja a bírói jogértelmezést, de ezek mindig csak utólagos korrekciók lehetnek. A jogértelmezés konstruktív sajátosságai és a bírói függetlenség elve a joggyakorlat változatosságát erősíti, amit lehet szabályozni, szűkíteni, de megszüntetni nem. Az Alaptörvény 28. cikkének első mondata az alkotmánykonform értelmezést követeli meg, amely szerint az Alaptörvény elsőbbségének az elvére tekintettel kell meghatározni a jogszabályok értelmét, célját, ami egyébként az Alaptörvény más szakaszaiból is levezethető³⁴, de a rendes bírák alkotmánykonform értelmezésének határaival kapcsolatban ez a szakasz különösebb eligazítást nem nyújt. Jól mutatják ezt az alkotmánybírói gyakorlat olyan bizonytalanságai, amely az alkotmányos jelentőségű kérdések felülvizsgálatának és a nem kívánatos „szuperbíráskodás” elhatárolásával kapcsolatosak.³⁵

A rendes bíróságok alkotmányértelmezési mozgásterének terjedelmével kapcsolatos vitát rendszerint az *alkotmányértelmezés kontra szakjogi bíráskodás* vitájaként értelmezik.³⁶ Ahogyan azt már korábban felidéztem, az Alkotmánybírói Szövetség szerint „(a) bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (...) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybírói Szövetség 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.”³⁷ Ahogyan a bíróság is hangsúlyozza, hogy itt „nem arról van szó, hogy a rendes bíróságnak közvetlenül az alaptörvényi rendelkezésekre kellene alapítani a döntését, hanem arról, hogy az általa alkalmazott jogszabályok alkalmazása során figyelemmel kell lennie a releváns alkotmányossági szempontokra”³⁸. A fentiekből következően, „ha a rendes bíróság olyan jogszabályt értelmezik, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástéren belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák”³⁹.

³⁴ Lásd: Alaptörvény 24. cikk (2) d) illetve 24. cikk (3) b)

³⁵ Jó példája ennek az 1/2015 AB határozat, ahol a bírák közötti egyet nem értés alapja az volt, hogy a többségi indoklás egyfelől a közszerzők bírálhatóságával kapcsolatos korábbi alkotmányossági gyakorlatot félretéve, másfelől a tényállás bírói mérlegelését felülbírálvá hozott határozatot. Lásd erről Paczolay Péter párhuzamos indoklását 1/2015 (I. 16.) AB határozat, ABH 2015, 3, 19. Lásd még: SOMODY Bernadett – VISSY Beatrix: Az alkotmánybírói döntések rendes bírósági végrehajtása: normatív elvárások – tényleges gyakorlat. (2017 - *kézirat*). Az alapjogi felülvizsgálat és a “szuperbíráskodás” elválasztása a strasbourgi bíróság gyakorlatában is problematikus. Lásd erről Maija DAHLBERG: ‘...It is not its task to Act as a Court of Fourth Instance’: The Case of the European Court of Human Rights. *European Journal of Legal Studies*, 2014/2, 84-118; lásd ehhez még: BENCZE Máttyás – KOVÁCS Ágnes: “Nem foghat helyt” – Az Alkotmánybírói Szövetség az indoklási kötelezettségről (2017 - *kézirat*).

³⁶ Lásd SOMODY (25. l.)

³⁷ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, ABH 2015, 83, 89.

³⁸ Uo. 90.

³⁹ Uo. Lásd még: 16/2016. (X.20.) AB határozat, ABH 2016, 356, 360-363; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, ABH 2016, 370, 378-379.

A vitában a szakjogi bíráskodás autonómiájának a szempontjait *Czine Ágnes* egyik párhuzamos véleménye szólaltatta meg, amely szerint a 28. cikk értelmezését a hatalommegosztás elvével összhangban kell elvégezni, amiből az a követelmény származik, hogyha ellentmondás van az alanyi jogok alkotmányos és szakjogági értelmezése között, azt csak a jogalkotó oldhatja fel.⁴⁰ Ebből az álláspontból az érvelés két irányba ágazhat el, az egyik a rendes bírák autonóm alkotmányértelmezését erősítené, a másik a szakjogági és alapjogi értelmezés közötti konfliktusok a jogalkotó által oldandóak vel. Mindkettőben közös az alkotmánybírói mérlegelés (ön)korlátozása iránti igény.

Ahogy azt később látni fogjuk a gyülekezési határozatok kapcsán is, (legalább) három alkotmánybírói szerepfelfogás verseng egymással a testületben, az egyik továbbra is fenntartaná az alkotmánybíróság meghatározó szerepét az alapjogkorlátozás tartalmi mércéinek a megállapításában⁴¹, a másik felfogás ezen tartalmi mércék megállapításában a rendes bíróságoknak nagyobb autonómiát adna, a harmadik pedig a tartalmi mércék megállapításával kapcsolatos végső döntést a jogalkotóra hagyta.⁴² A 28. cikk első mondata ebben a kérdésben nem tud irányutatást adni.

A szakasz második mondata arra hívja fel a bírakat, hogy a jogértelmezés során abból induljanak ki, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az értelmezési szabály ellentmondásai és félreértései abból származnak, hogy nem világos, hogy itt egy fikcióról van-e szó, vagy tartalmi mércékről. Feltételezzük, hogy minden törvény a józan észnek és a közjót szolgálja, vagy a törvény értelmezésének mércéiként tekintünk ezekre a fogalmakra, és azt képviseljük, hogy a törvénynek csak a józan észsel összeegyeztethető értelme alkotmányos?⁴³

Az alkotmányos rendelkezések értelmezési bizonytalanságai azzal a következménnyel járhatnak, hogy az önállóan hivatkozható rendelkezésekként az ítélezés törvényhez kötöttségét fogják viszonylagosítani. Ami egyébként a gyülekezési ügyekben világosan ki is mutatható.

A fentiekből azt a következtetést lehet levonnunk, hogy az Alaptörvény 28. cikkében rejlő bizonytalanságok szükségtelenül bővítették a rendes bírák értelmezési mozgásterét, amely beledobta a rendszerbe az alkotmánybíróság értelmezési autoritásigényével való konfliktusokat.

4. Gyülekezési szabadság és véleménnyilvánítás szabadság viszonya. A tartalom semleges védelem elvének problémája.

De nemcsak az Alaptörvény értelmezési szabályai lehetnek az alkotmányértelmezési konfliktusok forrásai, erre az is okot adhat, ha az Alaptörvény ellentmondásos rendelkezései között kell rendet tenni. A gyülekezési szabadsággal kapcsolatban erre példa a gyülekezések tartalom-semleges védelmének a kérdése. Annak ellenére, hogy a gyülekezések tartalom-semleges védelmének töretlen az alkotmánybírói gyakorlata, a rendes bíróságok az utóbbi

⁴⁰ CZINE Ágnes párhuzamos véleménye, 3/2015 AB határozat, ABH 2015, 95-96.

⁴¹ Lásd erről 39. jegyzetben hivatkozott határozatokat, illetve a gyülekezési ügyekkel kapcsolatban ORBÁN Endre álláspontját: A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények, *Jogtudományi Közlöny*, 2017/6, 281-291.

⁴² A szerepfelfogás ezen bizonytalanságaira hívta fel a figyelmet POZSÁR-SZENTMIKLÓSSY Zoltán tanulmánya is: Az arányossági teszt a jogalkalmazásban, *Alkotmánybírói Szemle*, 2016/2, 97-107.

⁴³ Tekintettel arra, hogy önmagában a 28. cikkre nem alapozható panasz, ezen bizonytalanságoknak nincs különösebb gyakorlati jelentősége.

időben rendszeresen figyelmen kívül hagyták ezt az elvet,⁴⁴ és az Alaptörvény IX. cikkének (4) és (5) bekezdésére közvetlenül előzetes tiltási okként hivatkoztak. Ezzel kapcsolatban formai és tartalmi ellenvetések is tehetők.

A formai érvelés elsősorban a jogbiztonság és a jogállamiság elvével van összefüggésben. (1) A gyülekezési törvény kimerítő felsorolását adja az előzetes tiltási okoknak. A szövegben nincs utalás arra, hogy ez példálózó felsorolás lenne.⁴⁵

Ez azért fontos, mert a szabályozás címzettjei számára ésszerűen előreláthatónak kell lennie a szabályozásnak, ezen belül különösen annak, hogy magatartásuknak milyen következményei lehetnek. („Prescribed by law”) elv.⁴⁶ Ahogy arra Kádár András is felhívja a figyelmet: „Abból, hogy egy alapjog gyakorlása nem irányulhat az emberi méltóság megsértésére, nem következik kellő konkrétsággal, hogy a rendőrség ezen az alapon megtilthat egy gyülekezést.”⁴⁷ Az Alaptörvény 28. cikkének előírása alapján a jogszabályokat az Alaptörvény szövegével összhangban kell értelmezni, ezzel azonban Kádár érvelése szerint nem egyeztethető össze az, hogy erre a cikkekre hivatkozva a kimerítő felsorolásokat de facto felszámolják, ez a jogbiztonság súlyos sérelmével járna.⁴⁸

Ezzel az értelmezéssel szemben a strasbourgi bíróság a *Patyi-ügyben* az előzetes tiltás egy lehetséges indokaként értelmezte a Gytv. 14.§ (1) bekezdését,⁴⁹ egy tágan felfogott közrendklauzula részeként, ami azonban a törvény szövegével nincs összhangban. Hiszen a gyakorlat szereplői éppen egy ilyen közrendi klauzulát hiányolnak a hatályos törvényből.⁵⁰ Ahogy később látni fogjuk, ez a döntési alapvetően befolyásolta a rendes bírói gyakorlatot. Ebben a vitában az Alkotmánybíróság végül a strasbourgi bírósággal szemben a jogvédők álláspontját osztotta.

A tartalmi érvelés szerint a véleménynyilvánítás tartalomsemleges védelmének az elve a rendszerváltás utáni szólásszabadságjog egyik legfontosabb alapelve, amit az első gyűlöletbeszéd határozatban rögzített az Alkotmánybíróság.⁵¹ Ebből az elvből a szólás előzetes tartalom alapú korlátozása helyett, a szólás kontextusára, körülményeire nagyobb hangsúlyt fektető gyakorlat vezethető le.⁵² Annak ellenére, hogy a szóláskorlátozásnak a gyűlöletbeszéd esetében ez maradt az uralkodó elve, egyre inkább megszorodtak a jogrendszerben a tartalom alapú korlátok (Pl. önkényuralmi jelképek viselésének tilalma, nemzeti jelképek védelme, a holokausztagadás, később helyette nemzeti szocialista és a kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása). A rendszernek ezt a kettősségét erősítette a negyedik Alaptörvény módosításkor kiegészült IX. cikk (4) és (5) bekezdése, amely az emberi méltóság és a közösségek méltósága védelme érdekében az Alaptörvényben is nevesítette ezeket az egyébként már a törvény által elismert tartalmi korlátokat. A 7/2014-es AB határozatban azonban az a felfogás kapott többséget, amely szerint „(a)z emberi méltóság védelméhez való jog (...) csak az emberi státusz jogi meghatározójaként

⁴⁴Lásd pl. Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 1.Kpk.50.101/2014/3; Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 3.Kpk.50.007/2014/3; Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 5.Kpk.46.622/2014/2; Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 8.Kpk.50.003/2015/3; Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 9.Kpk.30.132/2014/8; Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 20.Kpk.46.621/2014/4.

⁴⁵KÁDÁR András Kristóf: A Gytv. 8. §. (1) bekezdésben nem szabályozott okokra való hivatkozás előzetes tiltás jogalapjaként, in *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban*, 169.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo. 170.

⁴⁹ *Patyi and Others v. Hungary*, (5529/05) 7 October 2008. § 31. és § 43.

⁵⁰ Lásd erről a jogelemző csoport véleményét: *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban*, 23.

⁵¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 179-180.

⁵² TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye*, 196-201.

korlátozhatatlan, míg mint általános személyiségi jog és a belőle fakadó részjogok korlátozhatók. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadsága és más alapjogok, így különösen az emberi méltóság tiszteletben tartásához való jog ütközése kapcsán mindig is annak az alapvető tételnek a figyelembevételével járt el, hogy a vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál. (...) (A)z adott szabályozás emberi méltósággal való bármilyen összefüggése önmagában nem igazolhatja a szólásszabadság korlátozását. Ellenkező esetben a szólásszabadság tartalma kiüresedne, mivel az emberi méltósággal, illetve az abból fakadó jogokkal a jogszabályi rendelkezések rendkívül széles köre áll közelebbi vagy távolabbi kapcsolatban.”⁵³

Ebből az következik, hogy az Alaptörvény nevezett cikkei nem változtatták meg a vélemények kiemelt és tartalomsemleges védelmének kiemelt jelentőségét. Ez az értelmezés azonban nagyon megosztotta a testületet⁵⁴, és azóta sem érvényesül töretlenül.⁵⁵

A fentieknek azért van jelentősége, mert a gyülekezési szabadságot mint közösségi véleménynyilvánítás alapjogát alapvetően a véleménynyilvánítási szabadság garanciáival bátyázta körül az alkotmánybírósági gyakorlat. E kiemelt védelem alapját képezte a gyülekezés tartalomsemleges védelme. De nemcsak az Alkotmánybíróság volt megosztott abban, hogy milyen jelentőséget tulajdonítson a negyedik Alaptörvény módosítással bekerült szakaszoknak, hanem a rendes bírák is, az idézett esetekben a bírák az értelmezési mozgásterük keretében a negyedik Alaptörvény módosításból a gyülekezési szabadságra vonatkozólag is levonták a következtetést, és csökkentették a gyülekezési szabadság védelmi szintjét.⁵⁶ Ami világosan szembement a 7/2014-es AB határozatban rögzített tételekkel. Az alkotmánybírói testületben azonban jelen van az az álláspont, amely a rendes bírakkal ért egyet, úgy tartja, hogy az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdése a gyülekezési jog tartalmi korlátaiként is értelmezhető, és egyébként is a gyülekezési szabadság gyengébb védelmet érdemel a véleménynyilvánítási szabadságnál.⁵⁷

A gyülekezési szabadság és a véleménynyilvánítási szabadsága viszonya azonban tényleg megváltozott az utóbbi évek gyakorlatában, ám egyelőre még nem a kisebbségben lévő bírák által javasolt irányban. Az Alkotmánybíróság a 30/2015 AB határozatában a gyülekezési szabadságot a véleménynyilvánítási szabadság „specializált és privilegizált megvalósulási formájának nevezi.”⁵⁸ Ami a privilegizált helyzetét annak köszönheti, hogy egy kiemelten jelentős, közvetlenül hozzáférhető politikai szabadságjogról van szó, amelynek különösen a képviselői demokráciák működésének a korrekciójában lehet kulcsszerepe, s ezen keresztül általános értelemben a demokrácia stabilizálásában.⁵⁹ Ebből pedig az következik, hogy lehet, hogy véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban a tartalmi korlátozások változatos formái intézményesedtek, de ezek nincsenek szükségszerű kapcsolatban a gyülekezési szabadság előzetes korlátozásával, a demokrácia elvével való közvetlen kapcsolata miatt.

⁵³ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014, 135, 143-144.

⁵⁴ A döntéshez hét alkotmánybíró csatolt különvéleményt.

⁵⁵ BALOGH Éva: Az Alkotmánybíróság határozata a közéleti szereplők bírálhatóságáról. A véleménynyilvánítás szabadsága, a demokratikus vita és az emberi méltóság. *Jogesetek Magyarázata*, 2014/3, 3-11, 10.

⁵⁶ Lásd erről: TÖRÖK Bernát: Gyülekezések előzetes tiltása a hatályos Gytv. alapján, in: *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban*, 141-149.

⁵⁷ Lásd pl. Czine Ágnes vagy Varga Zs. András különvéleményét, 14/2016. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2016,

⁵⁸ 30/2015. (X. 15.) AB határozat, ABH 2015, 774. 780.

⁵⁹ 30/2015. AB határozat, 781. Lásd még erről Orsolya SALÁT: *The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study*. Oxford: Hart Publishing, 2015, 47-53.

Ezt támasztja alá a gyülekezési szabadsághoz kapcsolódó állami intézményvédelmi kötelezettség, amely kötelezettség az olyan gyülekezések védelmére is kiterjed, amelyek akár alkotmányellenes vélemények kifejezésére szolgálnak, és akár rendzavarást is kiválthatnak.⁶⁰ A fentiekből az következhet, hogy a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos alapjogi kollízió esetében különösen erős érvekre van szükség a gyülekezési szabadság korlátozásához. Nem beszélve azokról az esetekről, amikor a bíróságok a gyülekezési törvényen kívüli támaszokat keresnek a korlátozásának. De kiderült, hogy nincs így. Amikor a miniszterelnök családjának magánszférához való jogát kellett mérlegre tenni a gyülekezési szabadsággal, összeomlott az addig felépített elvi építmény.⁶¹

5. Jogértelmezési mozgástér és alapjogvédelem

Az alapjog értelmzéssel kapcsolatban az elmúlt évtizedekben rögzült egy alkotmánybírói attitűd, amely az alapvető jogok védelme érdekében legitimnek tartotta a konstruktív morális értelmezést, amit abban az időben alapjogi aktivizmusnak neveztek.⁶² Ennek a gyakorlatnak alapja egyfelől egy intézményes elköteleződés volt az alapvető jogok védelmének erősítése mellett, másfelől az Alkotmánybíróság világosan igényt tartott az alkotmány tartalmának végső értelmezésére, ezek a jellegzetességek az Alkotmánybíróság első korszakának egy világos védjegyei voltak.⁶³ S amelyet később több Alkotmánybírói elnök folytatásra méltónak tartott.⁶⁴

Erre azért érdemes emlékeztetni magunkat, mert a gyülekezési joggal kapcsolatos ügyekben a rendes bírósággal folytatott vitákban az Alkotmánybíróság nagy nyomatékkal hivatkozott az „in dubio pro libertate” elvre⁶⁵. Ennek az elvnek az érvényesítését azonban érdemes megkülönböztetnünk a fenti alapjogok iránt elkötelezett alkotmánybírói szerepfelfogástól. Egy felületes olvasat arra a következtetésre juthatna, hogy az Alkotmánybíróság az „in dubio pro libertate” elvre való hivatkozással annak kívánta az elejét venni, hogy a rendes bírák a megnövekedett értelmezési mozgásterület az alapjogok védelmének szűkítésére használják fel. Ehhez a méltányolható törekvéshez azonban nem párosul az az alkotmánybírói szerepfelfogás, amely az alapvető jogok védelme érdekében az alapjog tartalmának következetes kifejtésére is igényt tart. A rendes bíróságok gyakorlatát éppen ezért egyre inkább az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatának a gondolkodásmódja befolyásolja, amely a bírákat jogi problémák konstruktív és kreatív megoldásai felé terelik. Ez a tendencia szintén több összefüggésben lehet problematikus. Elég csak arra utalni, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megállapított alapjogi teszt, és a strasbourgi bíróság által alkalmazott tesztek között jelentős különbségek vannak.⁶⁶ Különösen az arányossági vizsgálatok esetében jelent problémát, hogy az Alaptörvény alacsonyabb jogvédelmi szintet biztosít, mint ami a strasbourgi bíróság gyakorlatából következne.⁶⁷

⁶⁰ Christians against Racism and Fascism v. U.K. (8440/78) 16 July 1980. Lásd erről Orsolya SALÁT: The Right to Freedom of Assembly, 113-115; HAJAS Barnabás: Utcák, terek szabadsága, Budapest: Századvég, 2014, 93-103.

⁶¹ Lásd erről a tanulmány 7.2. fejezetét.

⁶² TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen*, 19-21.

⁶³ SÓLYOM László: Az Alkotmánybíróság önértelmezése, in Uő: *Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest: Osiris, 2001, 113-120, különösen 117-119.

⁶⁴ Pl. Holló András és Paczolay Péter, lásd erről TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen*, 20.

⁶⁵ 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2015, 581, 593. 30/2015. (X. 15.) AB határozat, ABH 2015, 774, 785.

⁶⁶ Lásd erről: DUDÁS Dóra Virág: A gyülekezési szabadság védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában, in *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban*, 94-98.

⁶⁷ Az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásának mércéje az EJEB gyakorlatában a legenyhébb kritérium, amely az alapjog korlátozására széles mozgásteret biztosít. Lásd: Uo. 98.

Ez a tendencia pedig azért erősödhetett fel, mert az Alkotmánybíróság meglehetősen visszafogott az alapjogok tartalmának kifejtésében, és ahogy látni fogjuk, ha éppen nem az, akkor pedig következetlen, emiatt bármennyire is szeretne ilyen színben feltűnni, de nem tudja hitelesen betölteni alapjogvédelmi funkcióját.

6. A nemzetiszocialista megemlékezések kapcsán felmerült alkotmányos problémák.

A bírósági gyakorlatnak alapvetően a gyülekezések két csoportjával gyűlt meg a baja, a szélsőjobboldali nemzetiszocialista megemlékezésekkel és a devizahiteles tiltakozókkal. Az előbbiek jellemzően a tartalmi korlátozás problémáját vetették fel, az utóbbiak a gyülekezés helyének szabad megválasztásának a korlátait feszegették.

6.1. Az idő előtti bejelentések

A szélsőjobboldali nemzetiszocialista megemlékezések esetében egyfelől az a sajátos bejelentési gyakorlat okozott problémát, hogy a szervezők egy közel egy év múlva megrendezésre kerülő rendezvényt kívántak bejelenteni, másfelől pedig a várható tartalom megítélése.

Az első esetben a Nemzeti Arcvonalhöz tartozó szervezők a Dísz téren akartak egy Becsület napi megemlékezést tartani, amit a rendőrség a szervezők személye és a rendezvény tervezett programja alapján megtiltott, a közrend és mások jogainak várható veszélyeire hivatkozva.⁶⁸

A határozat bírói felülvizsgálata során a bíróság elvi élel azt állapította meg, hogy kivételesen fontos okból, tényekkel alátámasztott konkrét súlyos veszélyhelyzetre hivatkozással, amikor előre teljes bizonyossággal megállapítható, hogy békétlenné fog válni a tüntetés, előzetesen megtiltható.⁶⁹

A bíróság a konkrét ügyben úgy értékelte azonban, hogy a rendőrség pusztán vélelmekre és feltételezésekre alapozta a döntését, amely viszont nem elfogadható.

A bíróság szerint a rendőrségnek nem is kellett volna foglalkoznia a tartalmi kérdésekkel, hanem az ésszerűtlenül korai bejelentést el kellett volna utasítania. A bíróság ezt meg is tette, az ésszerűtlenül korai bejelentésre hivatkozva a felülvizsgálati kérelmet elutasította.⁷⁰ A bejelentést a bíróság azért nyilvánította ésszerűtlennek, mert egy év alatt lényegesen megváltozhatnak a gyülekezési jog gyakorlásának a feltételei, nem lehet felmérni, hogy a rendezvény megtartása milyen érdekekkel és jogokkal ütközhet. A bíróság szerint a rendőrségnek mint lehetetlen irányuló kérelmet (Ket. 30.§ c) kellett volna elutasítania a bejelentést.⁷¹ A bejelentést tehát érdemi vizsgálat nélkül elutasítottként kell kezelni, amit később „ésszerű időben”, újra be lehet nyújtani.⁷²

A szervezők a bírósági döntés ellen alkotmányjogi panasszal éltek, indítványukban elsősorban azt sérelmezték, hogy a bíróság végül nem végezte el a rendőrség határozatának érdemi vizsgálatát, és ezzel megsértette a kérelemhez kötöttség elvét, és így a jogorvoslathoz való jogukat. Álláspontjuk szerint ez a bírói döntés a gyülekezési szabadságukat és a véleménynyilvánítási szabadságukat is sértette, amit azonban az Alkotmánybíróság visszautasított.⁷³ Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati jog sérelme tekintetében viszont megalapozottnak ítélte az indítványt. Az Alkotmánybíróság felhívta arra a figyelmet, hogy a

⁶⁸ 24/2015. AB határozat, 581.

⁶⁹ Uo. 582.

⁷⁰ Uo. 583.

⁷¹ Uo.

⁷² Uo.

⁷³ Uo. 583-584.

rendezyenyek bejelentésével összefüggő rendőrségi határozatok törvényességi felülvizsgálata során a bíróság a Gytv. 9.§ (2) bekezdése alapján csak két dolgot tehet: vagy helyt ad a kérelemnek, és hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, vagy elutasítja a kérelmet.⁷⁴ Ebben az esetben azonban a bíróság nem vizsgálta a rendőrség határozatának a jogszerűségét, hanem a bejelentés jogi megítélésével foglalkozott. „Az Alkotmánybíróság szerint a végzés indokolásából kiderülő „megváltoztató jelleg” olyan kirívó törvénysértésként értékelhető, amely eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét, mivel a törvénysértések következtében nem érvényesülhetett a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma. Mindezt pedig súlyosbítja, hogy közvetett módon mindez egy alapvető jog gyakorlásával, a gyülekezéshez való joggal áll összefüggésben. A gyülekezés bejelentője ugyanis kétségtelen módon bejelenthet egy újabb gyülekezést a rendőrségnek, azonban a bíróság elutasító végzése a korábbi tiltó határozatot hatályában fenntartja, miközben annak érdeméről nem mond semmit, a bíróság a tiltó okok és a rendőrségi jogalkalmazás vizsgálatáig el sem jutott, bár ez lenne a felülvizsgálati eljárás lényege.”⁷⁵

A rendes bíróság jogértelmezésének „konstruktív elemei” ebben az esetben az idő előttiségre vonatkozó fejtegetések voltak. Ezzel kapcsolatban a bíróság megállapította, hogy az idő előttiségre vonatkozó tiltó ok sem az Alaptörvényből, sem a gyülekezési törvényből nem vezethető le, nincs jogszabályi alapja, tehát önkényes.⁷⁶ De a bíróság ésszerűségi szempontjai sem relevánsak, mert az egy hónappal vagy három nappal előbb bejelentett rendezvények esetében is előfordulhat, hogy olyan nem várt események következnek be, amelyről a rendőrségnek nem volt tudomása, vagy nem tudta a bejelentéskor mérlegelni.⁷⁷

Az idő előttiségre vonatkozó rendes bírósági érvelés önkényesnek és irrelevánsnak minősítése azért figyelemreméltó, mert egy hónappal korábbi végzésében⁷⁸ az Alkotmánybíróság egy szinte teljesen hasonlóan tűnő ügyben még úgy vélekedett, hogy a panaszban a tisztességes eljárás jogával összefüggésben állított alapjogsérelmi aggályok is valójában a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben merültek fel, az alkotmányjogi panasz pedig ezek tekintetében lényegében az eljáró hatóságok megállapításainak a felülbírálatára irányul. Ezért a testület végül is úgy értékelte, hogy ebben az esetben nem beszélhetünk a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességről (Abtv. 29.§), így visszautasították az indítványt.

Hogy lehetséges ez? Vannak-e olyan érdemi különbségek az esetek között, amelyek ezt magyarázhatják? A végzés két bejelentéshez kapcsolódott, amelyek körülményei valóban hasonlóak voltak, különösen az első esetben: nemzetiszocialista, szélsőjobboldali kötődés, egy évvel előtti bejelentés. A rendőrség az első bejelentést érdemi vizsgálat nélkül utasította el a Ket. 30.§ c)-re hivatkozva, a bíróság ezt helyben hagyta, mert álláspontja szerint a rendőrségi határozat nem korlátozza érdemben a gyülekezési jogot, hiszen egy későbbi időpontban lehetővé tette a bejelentést. A szervezők nyolc hónap múlva meg is ismételték a bejelentést, akkor azonban a rendőrség már érdemi határozatban megtiltotta rendezvényt, a Gytv 2.§ (3) bekezdésre, az Alaptörvény IX. cikkére, valamint a Párizsi Békeszerződésre hivatkozva.⁷⁹ A bíróság pedig helyben hagyta a rendőrség fenti indokokra alapozott döntését, amelyet a rendőrség még kiegészített az Alkotmányvédelmi Hivatal iratanyagával, amelyből a bíróság megállapította, hogy fennáll a náci eszmék terjesztésének és a második

⁷⁴ Uo. 591.

⁷⁵ Uo. 592.

⁷⁶ Uo. 593.

⁷⁷ Uo. 591.

⁷⁸ 3106/2015. (VI. 9.) AB határozat, ABH 2015, 1917.

⁷⁹ Uo. 1917-1918.

világháború érintett áldozatainak emlékét megsértve a jelenleg is élő hozzátartozók személyhez fűződő jogait sértené a rendezvény, és a közrend is súlyosan sérülhet.⁸⁰

Az Alkotmánybíróság azért utasította vissza az indítványokat, mert az első esetben a bíróság idő előttiséggel kapcsolatos gyakorlatát nem ítélte érdemi alaptörvény-ellenességgnek. Míg a második esetben elkésettnek nyilvánította az indítványt, így érdemben nem is foglalkozott vele. Az idő előttiség tekintében ezért valóban megállapítható egy markáns bizonytalanság az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Ahogyan az is megmutatkozott, hogy milyen vékony jégen táncol (önkényes?) a testület, amikor különbséget tesz az érdemi alaptörvény-ellenességet tartalmazó indítványok között.

De a történetet értelmezhetjük úgy is, hogy az idő előtti bejelentések problémájával kapcsolatban az Alkotmánybíróság végül némi érdemi iránymutatást mégis adott, ha elfogadjuk, hogy a 24/2015-os AB határozat az irányadó a kérdésben. Igaz, a következtetések levonásában a testület lehetett volna egyértelműbb is. Álláspontom szerint két összefüggésre felhívhatta volna a figyelmet a bíróság: egyfelől ki lehetett volna mondani, hogy a Ket. 30.§ c. pontjára hivatkozó bírói érvelés helytelen, mert a fenti esetekben nem az a probléma, hogy lehetetlen célra irányulnak, és az sem helytálló, hogy objektíve és ésszerűen nem lehet megítélni a bejelentések alapján a rendezvények megtarthatóságát. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság is utalt, egy hét alatt is megváltozhatnak a körülmények és egy év alatt, érdemi különbségek az ésszerű várakozások tekintetében nincsen. Nem látok más lehetőséget, mint a tudomásul vételt ezekben az esetekben, többi megoldás úgy korlátozza szükségtelenül a gyülekezési jogot hogy sem az eljárásjogi keretekhez nem illeszkedik, sem a gyülekezési törvényhez.⁸¹

Alapvetően a jogorvoslathoz való jog sérelmére alapozta a bíróság az alaptörvény-ellenességet. Éppen ezért joggal teszik fel a kérdést a közigazgatási bírák, hogy vajon csupán a jogorvoslati jog sérelme miatt lett vállalhatatlan az idő előttiségre vonatkozó gyakorlat? Tehát azzal önmagában továbbra sincs alkotmányos probléma?⁸² Ha így van, az is problematikus lehet, hiszen nem teljesen meggyőző az, hogy ebben az esetben a jogorvoslathoz való jog olyan sérelméről beszélhetünk, amely megalapozhatja az alkotmányellenességet. Dudás Dóra és Kopinja Mária kiváló tanulmányukban arra hívták fel a figyelmet, hogy ebben az esetben az Alkotmánybíróság egy olyan követelményt állít a bíróságok elé, amely eltér az Emberi Jogok Európai Egyezményén alapuló joggyakorlattól. Ez azért releváns, mert a rendes bíróságok számára mind az Egyezményen alapuló joggyakorlat, mind az Alkotmánybíróság gyakorlata irányadó. Ők úgy értelmezik, hogy olyan helyzetben, amikor a két gyakorlat között ellentmondás van, a bírói függetlenségük részét képezi, hogy azt a gyakorlatot válasszák irányadónak, amelyik meggyőzőbb számukra.⁸³ Álláspontjuk szerint a jogorvoslathoz való jognak nem része, hogy „a bíróság minden esetben ténylegesen az elé tárt kérelemben foglalt szempontok alapján döntsön.”⁸⁴ Ezt meg kell különböztetni azoktól esetektől, amikor a bíróság nem vizsgálja meg az elé vitt panasz érveit, és úgy dönti el az ügyet. Ebben az esetben már a tisztességes eljárás sérelméről beszélhetnénk, és a bírósághoz való hozzáférés követelményének a megsértéséről.⁸⁵ De a mi esetünkben nem erről van szó, hanem inkább egy bíraskodási felfogásról, amely vitathatóan önkorlátozó,

⁸⁰Uo. 1918.

⁸¹ Lásd erről: DUDÁS Dóra – KOPINJA Mária: A gyülekezési jog egyes jogalkalmazási kérdései a közigazgatási bírósági joggyakorlatban, in *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban*. 115-116.

⁸² Uo. 118.

⁸³ Uo. 127.

⁸⁴ Uo. 120.

⁸⁵ Uo.

amikor az adott ügyek eldöntésének a mércéit a kérelemben foglalt szempontokhoz köti. S ebben az értelemben a jogorvoslathoz való jognak ez az alkotmánybíróvási felfogása akár szimptomatikus is lehet a bíróság önértelmezése szempontjából.

6.2. A Gytv. 2.§ (3) bekezdésen alapuló megtiltás problémái

A 24/2015. AB határozat alapján a Gytv. 8.§ (1) bekezdésében megjelölt tiltó okokat kiegészítő hatósági és bírói gyakorlat nem tekinthető alkotmányosnak. A bíróság az Alaptörvényből nem vezethet le tiltó okokat, és nem bővítheti a gyülekezési törvénybe foglalt tiltó okok körét. Ebben a határozatban még csupán általános megállapításokat tett a bíróság, de nem vizsgálta részletesen a rendes bírósági gyakorlatban megjelenő a Gytv 2.§ (3) bekezdésre, az Alaptörvény IX. cikkére, és a Párizsi Békeszerződésre hivatkozó érveléseket, ezt végül a 14/2016-os AB határozatban tette meg.⁸⁶

A döntés alapjául szolgáló ügyben szintén egy nemzetiszocialista mozgalom (Magyar Hajnal Mozgalom Párt) rendezvényéről volt szó, amely az ún. Becsület napjára emlékezett volna. A rendőrség a korábbi esetekben is hivatkozott tartalmi érvekre támaszkodva tiltotta meg a rendezvényt, a Gytv 2.§ (3) bekezdésre hivatkoztak, mert fennállt a veszélye annak, hogy mások emberi méltóságát fogja sérteni a rendezvény, és a Párizsi Békeszerződésre, és az Alaptörvény IX. cikkének (4) bekezdésére.⁸⁷

A rendes bíróság a felülvizsgálati végzésében egyetértett a rendőrséggel abban, hogy a becsület napi rendezvényt véleménynyilvánításként értékelte, és az Alaptörvény IX. cikkét alkalmazta.⁸⁸ Az indítványozók a panaszukban sérelmezték, hogy a hatóság és a bíróság nem a gyülekezési törvényben meghatározott tiltó okokra hivatkozott, hanem a Gytv. 2.§ (3) bekezdésére hivatkoztak, amely „a rendezvény megtartása során irányadó” és amely a „a rendezvény oszlatásához állapít meg feltételeket”.⁸⁹ De kifogásolták azt is, hogy a bíróság végül a rendezvény megtiltását nem az Alaptörvény VIII. cikkére, hanem IX. cikkre hivatkozva hozta meg. Hangsúlyozták, hogy a tartalom semlegesség elvének nem felel meg a rendezvények előzetes tiltása.⁹⁰ Egy másik indítvány szintén arra hivatkozott, hogy a bejelentésüket a gyülekezési törvény 8.§ (1) bekezdésében nem szereplő tiltó okra hivatkozva tiltották meg, többek között a Párizsi Békeszerződésre hivatkozva.⁹¹

Az Alkotmánybíróvási határozatában megerősítette a vélemények tartalom semleges védelmének jelentőségét az alkotmánybíróvási gyakorlatban, és ennek relevanciáját a gyülekezések vonatkozásában, és egyetértőleg idézte fel a 95/2008-as AB határozat azon megállapítását, hogy „az alkotmányos demokrácia (...) nem fojtja el a szélsőséges hangokat pusztán azok tartalma miatt. Demokratikus társadalomban ugyanis az ilyen általánosító rasszista beszéd nem tud változtatni azon a tényen, hogy az állam szempontjából minden polgár egyenlően értékes és az alapjogokkal egyenlő személy.”⁹² Vagy ahogyan az esethez szorosabban kapcsolódva a 3/2013-as AB határozat megállapította: Kollektív véleménynyilvánítási joguk alapján a polgárok az országos és a helyhatósági választások időpontja közötti időben is véleményt nyilváníthatnak a széles értelemben vett közügyeket érintő kérdésekben. Ilyen közügyeket érintő kérdés például, hogy miként viszonyulunk a történelemhez, milyen eseményt és milyen módon tartunk ünneplésre méltónak. A

⁸⁶14/2016. (VII. 18.) AB határozat, ABH 2016, 293.

⁸⁷Uo. 294.

⁸⁸Uo. 295.

⁸⁹Uo.

⁹⁰Uo. 296.

⁹¹Uo. 296-297.

⁹²95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 789.

gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére.”⁹³Ebből az is következik, hogy „nem vehetők figyelembe a Gytv 8.§ (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások.”⁹⁴

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rendes bíróság a Gytv. 2. § (3) bekezdésére tévesen hivatkozott, amikor tiltó okként értelmezte. „A köznyugalomban okozott sérelem ugyanis olyan feltételezés csupán, amely a békés gyülekezéshez való jog mint a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapjog korlátozását önmagában kielégítően nem indokolhatja.”⁹⁵

A közigazgatási bírakat nem feltétlenül győzheti meg ez az érvelés. Ebben az esetben az alapjogi teszt árnyaltsága lehet vélemények közötti különbség alapja. A rendes bíróságok ugyanis a strasbourgi gyakorlatból a szükségességi-arányossági tesztek rugalmasabb változatait olvashatják ki, amelyek különösen az alapjogi kollízióval járó esetekben kifinomult tesztekkel próbálnak egyensúlyt teremteni a szembenálló érdekek között. Az alkotmánybírósági gyakorlat azonban az alapjogi tesztek tekintetében sokkal visszafogottabb és merevebb.⁹⁶

A helyzetet azonban bonyolítja, hogy a strasbourgi bíróság a *Patyi* ügyben⁹⁷ elfogadta előzetes tiltási okként az oszlatási indokokat. Így kiváló hivatkozási alapul szolgált a törvényes előzetes tiltási indokokat kiegészítő bírói gyakorlat számára. Azokban az esetekben, ahol a magából a bejelentésből és a szervezők által szolgáltatott adatokból kitűnik, hogy a rendezvény bűncselekményt fog megvalósítani, vagy mások jogait fogja sérteni nem lenne ésszerűtlen már előzetesen is megtiltani. Egy Sztálint vagy Szálasit életető rendezvény, vagy a romák lakta településrésze szervezett „nyilvános vita” a cigánybűnözésről világosan ebbe kategóriába eshetne.⁹⁸

Ebben a kérdésben azonban valóban szerencsésebb, ha a tiltó okok körét nem a bírói gyakorlat szélesíti, legyen annak bármilyen ésszerű is az alapja, a jogállamiság elvének szempontjai ebben az esetben fajsúlyosabbak lehetnek, amely alapján elfogadhatóbb és kiszámíthatóbb a korlátozás, ha az törvényi felhatalmazáson alapul. Az Alkotmánybíróság által képviselt álláspontot ebben a kérdésben helyesnek tartom, azzal együtt, hogy a bíróság nem járult hozzá érdemben azoknak a szempontoknak a végiggondolásához, hogy a jövőben ezeket az eseteket miképpen lehetne az alkotmány elveinek megfelelően megoldani.

7. A gyülekezés helye bíróságok és a magánszféra védelme

Az ügyek mások csoportját képezték azok az esetek, amikor a devizahiteles tiltakozók a bíróság épületei, illetve az OTP elnökének háza és a miniszterelnök háza előtt tüntetettek. Ezek az ügyek a gyülekezési jog két fontos kérdése körül forogtak. Egyfelelől a gyülekezés helyének szabad megválasztásáról szóltak. Ezzel kapcsolatban az értelmezési kérdés az volt, hogy vajon a bíróságok közelében tartott rendezvények olyan súlyosan zavaróak voltak-e, hogy a gyülekezési törvény alapján indokolható az előzetes betiltásuk. A gyülekezés helyével kapcsolatos másik kérdés a magánszféra sérelmének a megítélése volt. Hol húzódnak a

⁹³3/2013. (II. 14.) AB határozat, ABH 2013, 92, 102.

⁹⁴75/2008. (V. 28.) AB határozat, ABH 2008, 651, 667.

⁹⁵14/2016. AB határozat, 309-310.

⁹⁶DUDÁS Dóra – KOPINJA Mária: A gyülekezési jog egyes jogalkalmazási kérdései a közigazgatási bírósági joggyakorlatban, 127-128.

⁹⁷Patyi and Others v. Hungary, (5529/05) 7 October 2008. § 31. és § 43.

⁹⁸Hasonlóan: TÖRÖK Bernát: Gyülekezések előzetes tiltása a hatályos Gytv. alapján, in *A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban*, 147-148.

gyülekezési szabadság határai azokban az esetekben, amikor a rendezvények mások magánszférához való jogait korlátozzák.

7.1. A bíróságok működésének súlyos zavarása

Az első esetben⁹⁹ az indítványozó gyülekezést jelentett be olyan időpontban, amikor a helyszínként megjelölt út másik oldalán a Kúria épületében éppen a devizahitelekkel kapcsolatos jogegységi döntés folyt. A rendezvény célja a banki csalásokra történő figyelemfelhívás volt. A rendőrség azonban a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalása alapján a rendezvényt megtiltotta. A bíróság a tiltó határozat elleni felülvizsgálati kérelmet arra hivatkozással utasította el, hogy a BRFK helyesen járt el, amikor a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatára alapította az elutasítást. Sőt, a bíróság szerint a rendőrség éppen akkor járt volna el helytelenül, ha más szempontokat is figyelembe vett volna.¹⁰⁰ Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában arra hívta fel a figyelmet, hogy a bírósági döntés során nem végezték el a gyülekezési szabadság korlátozásával kapcsolatban az Alaptörvény által előírt szükségesség és arányosság tesztet. Minden demonstráció zavaró hatású lehet, de a bíróság nem indokolta meg, hogy a konkrét rendezvény miként érthette el a súlyos veszélyeztetésének azt a szintjét, amelyet a gyülekezési törvény az előzetes tiltás vonatkozásában előír. A Kúria elnökhelyettesének állásfoglalását a többi körülménnyel együtt kellett volna értékelni. Ez a vizsgálat azonban elmaradt.¹⁰¹

Az Alkotmánybíróság döntésének egyik fontos sajátossága, hogy ezt az indítványozó által szorgalmazott arányossági tesztet a testület végül nem végezte el. Helyette a hangsúlyt arra az egyeztetési eljárásra helyezte, amelyben a bíróság az igazságszolgáltatás „súlyos megzavarásának” tényét megállapíthatja.¹⁰²

Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezés helyére alapított tilalmi ok tekintetében a korlátozás szükségességét az Alaptörvény jogállamiság-klauzulájából le lehet vezetni, az arányosság kérdésében a „bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése” és ezzel összefüggésben az ún. „súlyossági mérce” releváns, amely azért került bele a gyülekezési törvénybe, hogy szűkítse a jog lehetséges korlátozását.¹⁰³

Az Alkotmánybíróság többségi álláspontját végül arra az állításra alapozta, hogy az egyeztetési eljárás fontos eljárási garancia, amelynek mellözése, nem megfelelő gyakorlása a gyülekezéshez való alapjogot és a jogbiztonság alkotmányos követelményét is sérti, a jogintézmények kiszámítható működésének követelménye miatt. Mivel közigazgatási bíróság vizsgálja felül a rendőrség tiltó határozatát, ezért ennek a jogorvoslatnak alapvető kihatása van a gyülekezéshez való alapjogra, vagyis a bíróságnak vizsgálnia kell, hogy az egyeztetés lefolytatásra került-e, és ha igen, akkor ennek során a felek megfelelő együttműködést tanúsítottak-e. Az Alkotmánybíróság szerint a rendőrség tiltó határozatának felülvizsgálata során az egyeztetési eljárás elmaradásának a bíróság nem tulajdonított jelentőséget, mert nem ismerte fel az egyeztetési eljárásnak az alapjog gyakorlására kiható garanciális jellegét. A testület a bíróság döntését az alapul szolgáló rendőrségi határozatra kiterjedő hatállyal ezért megsemmisítette.¹⁰⁴ Az Alkotmánybíróság később hasonló érveléssel vizsgálta felül a

⁹⁹30/2015. (X. 15.) AB határozat, ABH 2015, 774.

¹⁰⁰Uo. 775.

¹⁰¹Uo. 775-776.

¹⁰²Uo. 789-790.

¹⁰³Uo. 791.

¹⁰⁴Uo. 792-794.

13/2016-ban határozatban is a Kúria előtti devizahiteles tüntetést előzetesen megtiltó bírói döntést.¹⁰⁵

A bíróság igaz hangsúlyozta, azt, hogy az arányosság elve azt követelné meg, hogy a törvényi tilalmi okot ne automatikusan alkalmazzák, ne a teljes zavarásmentességre törekedjenek, de ezután nem magát a „súlyossági mércét” fejtette ki, hanem helyette az egyeztetési eljárás fontosságát hangsúlyozta.¹⁰⁶ Az arányossági vizsgálat során egy körülményre hívta fel külön a figyelmet a bíróság, amelynek a mérlegelés során jelentőséget kell tulajdonítani, ezt pedig a rendezvények ideiglenes jellege.¹⁰⁷ De ezentúl nem adott támpontokat az arányossági vizsgálathoz.¹⁰⁸ (De a 13/2016-os határozatban végül a gyülekezések ideiglenességének sem volt hatása a döntéshozatalra.)

Úgy tűnik a testület meglegedett Salamon László párhuzamos véleményében kifejtett álláspontjával, aki szerint a bírói mérlegelés feladata nem a szükségesség-arányosság tesztjének az elvégzése, ez ugyanis a jogalkotó feladata, amikor megalkotja az alapjog korlátozásának az indokait. A bíróság feladata csupán annyi, hogy a törvény által meghatározott korlátozási indokok meglétét vizsgálja.¹⁰⁹

7.2 A gyülekezési szabadság és a magánszféra védelme. A jogkorlátozás arányossága és a jogalkotó mulasztása.

A 13/2016-os döntés alapja egy egész napos demonstráció-sorozat volt, amelynek csak az egyik mozzanata volt a Kúria előtti demonstráció. Az egyik résztvevő indítványozóként a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint a támadott végzés sértette a békés gyülekezéshez való jogot, mert a Bíróság jóváhagyta a rendőrség gyülekezéseket előzetesen tiltó határozatát. A több helyszínre bejelentett gyülekezések közül a rendőrség három esetben – a miniszterelnök Cinege úti házánál, a Markó utcában (a Kúriánál) és Csányi Sándor bankár Laura utcai házánál – tiltotta meg a demonstrációt; úgy, hogy előzetes egyeztetés keretében a szervezők módosították a napirendet, vállalták, hogy gyalogosan mennek a fent kiemelt helyszínekre; ezeken a helyszíneken csak tíz-tíz percet fognak tölteni, és kézi hangosítást használnak.¹¹⁰

A Cinege út 5. szám előtti gyülekezés vonatkozásában a tiltást a rendőrségi határozat a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapította: „a gyülekezési jog gyakorlása [...] nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”. A rendőrség arra hivatkozott, hogy a gyülekezés sértené a családi és magánélethez fűződő jogot, hiszen a kertvárosban a gyülekezők beláthatnak a kertekbe, a lakóknak nem áll módjukban kitérni a rendezvényen elhangzó közlések elől,

¹⁰⁵13/2016. (VII. 18.) AB határozat, ABH 2016, 253, 264-265.

¹⁰⁶*Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásában – amelyhez *Kiss László* is csatlakozott – arra hívta fel a figyelmet, hogy az AB-nak a megsemmisítés valódi okaként a békés gyülekezéshez való jog aránytalan korlátozását kellett volna megjelölnie ahelyett, hogy a Bmr. egyeztetési eljárását garanciális, alapjogot védő követelménnyé emelte volna, melynek elmulasztása alapozza meg az alapjogsérelmet. 30/2015. (X. 15.) AB határozat, ABH 2015, 802-805.

¹⁰⁷„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.” Uo. 792.

¹⁰⁸Pedig ebben a viszonylag bőséges magyar vonatkozású EJEB döntés segíthette volna: *Sáska v. Hungary* (58050/08) 27 November 2012; *Patyi and Others v. Hungary* (5529/05) 7 Oktober 2008; illetve később *Körtvélyessy v. Hungary* (7871/10) 5 April 2016.

¹⁰⁹30/2015. (X. 15.) AB határozat, ABH 2015, 795-801.

¹¹⁰Uo. 254.

ráadásul a rendezvény alkalmas a „mindennapok nyugalmanak megzavarására”¹¹¹. Továbbá, mivel a gyülekezés a környéken lakó gyerekekben félelmet kelthet, a Terrorelhárítási Központ személy-, és létesítménybiztonsági intézkedést rendelt el az érintett területtel kapcsolatban.¹¹² A Bíróság a Kúria előtti tiltakozással kapcsolatban elismerte, hogy a rendőrség a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatára alapozta tiltó határozatát, ugyanakkor kiemelte, hogy az indítványozó nem csatolt a nyilatkozatot cáfoló bizonyítékot. A Cinege út és a Laura út vonatkozásában a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „a gyülekezéshez való jog indokolt esetben a szükséghez képest megfelelő mértékben korlátozható”, és hogy „vannak olyan közterületek, ahol a gyülekezési jog gyakorlásának – a speciális körülmények okán – hátrébb kell lépnie [...] a kérelmezőnek is fel kell mérnie, hogy egy lakóövezetbe szervezte a rendezvényét, amely elsősorban és mindenekelőtt éppen a magán- és családi élet színtere”.¹¹³ A Bíróság megjegyezte azt is, hogy „a környék lakói általánosságban nem közszereplők, nincs fokozott túrési kötelezettségük”. Továbbá a Bíróság ismétlődőnek, illetve folyamatosnak minősítette a gyülekezést, ami megalapozhatja a gyülekezési jog korlátozását a lakóközösség alapjogainak, alanyi jogainak védelme érdekében. A Bíróság szerint az indítványozónak kellett volna bizonyítania, hogy „miként védhető ki a rendőrség által a nem résztvevők jogainak biztosítása”, illetve, hogy a tüntetésekkel való találkozás miért lenne kifejezetten „a gyermekek egészséges erkölcsi fejlődésének a része”, valamint a bíróság szerint az indítványozó „nem igazolta azt az állítását sem, hogy a demonstráció időpontjára az adott iskolában a tanítás már véget érne.”¹¹⁴ A fentiekre tekintettel a Bíróság elutasította a rendőrség határozata elleni felülvizsgálati kérelmet.

A Laura úti és Cinege úti tiltakozással kapcsolatosan az indítványozó szerint a Bíróság döntése azért okozott alapjogsérelmet, mert jogellenesen fogadta el, hogy a rendőrség a Gytv.-ben szereplő feloszlatási okra – és nem előzetes tiltási okra – hivatkozva tiltotta meg a demonstrációk megtartását: az indítványozó kiemelte, hogy „mások jogainak és szabadságának sérelme” mindaddig csupán absztrakt veszély, amíg a rendezvény el nem kezdődik, ezért feloszlatási és nem tiltási ok.¹¹⁵

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság hiába állapította meg, hogy a közigazgatási bíróság az indokolásában egyáltalán nem értékelt a gyülekezés egyeztetési eljárás eredményeként rövidített időtartamát, illetve, hogy az indokolásából az a kép rajzolódik ki, mintha nem a konkrét eset konkrét körülményeit mérlegelte volna: a bejelentett rendezvényekkel összefüggésben ugyanis a bíróság indokolása a „folyamatos”, az „életvitelszerű” és az „ismétlődő” rendezvények problémáira hivatkozott, amelyek a jelen ügyben irrelevánsak.¹¹⁶ Ezek alapján azonban az Alkotmánybíróság meglepő módon mégsem (!) minősítette alkotmányellenesnek a bíróság döntését.

Ehelyett inkább amellet érvelt, hogy mind a rendőrség, mind pedig a bíróság azért hivatkozott tiltó okként a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel, és úgy ítélték meg, hogy a jogalkalmazók a jelenlegi szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a Gytv. 8. § (1) bekezdésében kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe.¹¹⁷ S mivel a jogrendszerben jelenleg nincs olyan megfelelő szabályozás, amely meghatározza a rendőrség számára a gyülekezési jog alapján

¹¹¹Uo. 255.

¹¹²Uo.

¹¹³Uo. 255-256.

¹¹⁴Uo. 256.

¹¹⁵Uo. 257.

¹¹⁶Uo. 266.

¹¹⁷Uo. 266-267.

szervezett rendezvények esetében a békés gyülekezéshez való alapjog és más alapvető jog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait, és eljárási kereteit, ezért az Alkotmánybíróság a bírósági döntés megsemmisítése helyett – a magánszférához való jog részét képező otthon nyugalmára tekintettel, valamint a békés gyülekezések megtartása melletti vélelmet is hangsúlyozva – az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését és a VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, ugyanis a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és eljárási kereteit.¹¹⁸ (Ezt egyébként azóta sem tette meg a jogalkotó...)

Az indítványozó alapjogának sérelmét meghökkentő módon azért nem állapította meg a testület, mert az Alkotmánybíróság szerint az indítványozónak végső soron lehetősége nyílt a dinamikus felvonulás többi helyszínén véleménye kifejtésére, így *összességében* nem sérült aránytalan mértékben a békés gyülekezéshez való joga.¹¹⁹

A különvélemények nem is hallgatták el a többségi döntés kiáltó következetlenségeit. Még *Salamon László* is azt hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panaszt elemeiben, helyszínenként kellett volna vizsgálni, és ha akár egy helyszín tekintetében megállapítható a jogsérelem, már nem lehet szó a gyülekezési jog jogszerű érvényesüléséről.¹²⁰ Stumpf is kapcsolódott ehhez, és hangsúlyozta hogy az Alkotmánybíróságnak a felülvizsgált bírói végzést meg kellett volna semmisítenie, mert a bejelentett rendezvény jogalap nélküli megtiltása sérti a békés gyülekezéshez való jogot. Mert ezekben az történt, mint a korábban tárgyalt esetekben, a rendőrség, majd a bíróság kiterjesztő jogértelmezéssel bővítette a gyülekezések előzetes tiltásának tételesen felsorolt törvényi indokait: utólagos oszlatási okra hivatkozva tiltották meg előzetesen a konkrét helyszínekre bejelentett rendezvények megtartását, az pedig alaptörvény-ellenes. Az adott helyszínekre tervezett rendezvényeknek a tiltási indokok kitágításával történő előzetes megtiltása így a békés gyülekezéshez való jog súlyos sérelmét okozta.¹²¹

A Cinege és a Laura utcai rendezvények esetében azonban az Alkotmánybíróság számára nem volt jelentősége annak, hogy a rendes bíróság önkényesen kiszélesítette az előzetes tiltási indokok körét. Miközben nem tudott meggyőző érveket felhozni arra, hogy miért igényelt volna további törvényi „szempontokat” az alapjogok közötti „kollízió feloldása”. Különösen annak fényében, ha tekintettel vagyunk arra, hogy az alapjogok érvényesülésének biztosítása a jogalkotó mellett a jogalkalmazó szerveknek is az alapjogok védelméből származó alaptörvényi kötelezettsége, amelyet az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának konkrét mérlegelésével akár teljesíthetnének is.

8. Összegzés

Mennyiben sikerült az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatának a rendes bíróság gyülekezési jogi ügyekben felmerült jogértelmezési bizonytalanságaiban irányt mutatnia?

Vegyes a kép, ami önmagában sem jó hír. Kétségtelen, hogy a gyülekezési jog kapcsán a rendes bírósági, az alkotmánybírósági gyakorlat már egy bő évtizede jelzi, hogy a gyülekezési

¹¹⁸Uo. 291-293.

¹¹⁹Uo. 267.

¹²⁰Uo. 283-284.

¹²¹Uo. 284-292.

törvény módosításra szorulhat.¹²² Már ebben az időben is megosztott volt a szakma abban, hogy a korrekcióra szoruló törvény hatálya alatt az alkotmánybíráknak milyen szerepfelfogást kellene követniük.¹²³ Ez a bizonytalanság az intenzív értelmezői gyakorlat dacára fennmaradt, és az alkotmányos környezet megváltozásával tovább fokozódott, különösen a fent elemzett 13/2016-os határozatnak köszönhetően. Ez utóbbi határozat arra is ráirányítja a figyelmet, hogy a bírói függetlenséget nem tisztelő politikai peremfeltételek a bíróság egyébként még tiszteletre méltó törekvéseit is romba dönthetik. Autokratikus alkotmánypolitikai feltételek között nem tartható fenn tisztességes alkotmánybíráskodás, de erre a bírák egy ellentmondásos gyakorlat kapcsán nem hivatkozhatnak mentséggként.

¹²² A 75/2008. (V. 29.) AB határozatban azonban a bíróság a gyülekezési törvénnyel kapcsolatos alkotmányellenes törvényhozói mulasztás megállapítását elutasította. Lásd: ABH 2008, 651, 673-674.

¹²³ HAJAS Barnabás – BIHARI Mihály: Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról. 1. *Közjogi Szemle*, 2009/1, 23-31.

© Sólyom Péter

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor,

Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515