

Az Alkotmánybíróság 2016. április 20. és augusztus 20. között hozott döntései

KOVÁCS VIRÁG

Decisions of the Constitutional Court between 20 April and 20 August, 2016

The Constitutional Court decided 89 cases between 20 April and 20 August, but only in 2 cases did the CC find a body of law unconstitutional. The CC found that the Act on the Right to Peaceful Assembly lacks certain rules which makes this body of law unconstitutional. The CC called on the Parliament to amend the act by the end of this year. The CC decided several cases on the merits of constitutional complaints. Since the rules on this procedure are basically new, the CC faces several challenges on deciding which complaint can be declined and which should not and especially on what ground. During these three months the CC dealt with a complaint of a state hospital. In this case the CC discussed whether a state institution has a standing and what the requirements of a complaint by a state institution are. Prior to this case the CC automatically declined any complaint by state institutions (or any institution with public authority regardless of the details of the case). About the same question could have arisen in connection with two complaints by civil suitors. However, the CC did not decide on this basic question and simply decided the case without examining whether a civil suitor can challenge a court's decision in a criminal case and ask for aggravation (which was the case in both complaints the CC decided). The CC declined both complaints, however, not because of the lack of standing of the civil suitor.

Az Alkotmánybíróság 2016. április 20. és augusztus 20. között 89 döntést hozott, ebből 24-et határozat, 65-öt végzés formában. A 89 döntésből csupán egyetlen esetben állapított meg alkotmányellenességet a testület (alkotmányjogi panasz alapján egy bírói döntést és annak hatósági döntési előzményét), és két döntés állapított meg hivatalból mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet (egyik mulasztást az alaptörvénysértést megállapító határozat tartalmazta).

A 24 határozatból csak kettőben szerepel az Alaptörvény megsértését megállapító döntés (az egyikben az indítvány elutasítása mellett mulasztás, míg a másik esetben az egyik támadott bírói döntés megsemmisítése és egyúttal mulasztás megállapítására került sor). Az indítványok sikeressége ez alapján a támogatott időszakban csak 2% volt.

Az elbírált indítványok többsége ezúttal is alkotmányjogi panasz volt (75), emellett 13 bírói kezdeményezést és egy ombudsmani indítványt bírált el a testület. Alkotmányellenességet (2 eset) ezúttal csak alkotmányjogi panasz kapcsán állapított

meg a testület. (Az egyik esetben ez hivatalbóli mulasztás megállapítását jelentette az alkotmányjogi panasz elutasítása mellett, tehát ténylegesen az indítvány alapján nem került sor alkotmányértés megállapítására.) Az alkotmányjogi panaszok döntő többsége azonban ezúttal is visszautasításra került (65 döntés), 8 esetben a panaszt elutasította a testület (ide nem értve azt a döntést, amelyben mulasztás megállapítására is sor került a panasz elutasítása mellett).

A bírói kezdeményezések közül 7 esetben egy már korábban megállapított alkotmányértés jogkövetkezményét állapította meg a testület (kizárólag alkalmazási tilalom szerepelt ezekben az ügyekben). A fennmaradó 6 ügyben a bírói kezdeményezést elutasította a testület. Úgyszintén elutasította az Alkotmánybíróság az ombudsman indítványát.

A teljes ülés az általa elbírált 19 ügyből 10 esetben hozott érdemi döntést, 9 esetben visszautasító végzéssel zárta le az ügyet. Vagyis csaknem 50%-ra nőtt a teljes ülésen nem érdemi döntéssel végződő ügyek száma.

A teljes ülésen a döntések kb. negyedét fogadta el a testület egyhangúlag: 14 döntés esetében párhuzamos és/vagy különvéleményt is fűztek a döntéshez. Az öttagú tanácsban elfogadott ügyek esetében – talán meglepő módon – csak visszautasító végzések kapcsán csatoltak párhuzamos indokolást vagy különvéleményt a döntéshez. De ugyanez volt a helyzet a teljes ülésen meghozott visszautasító végzések esetében is: 9 végzésből csak hármat támogatott a teljes ülés egésze.

A gyülekezéshez való jog és a rendezvények jogi feltételeinek alkotmányossága

A vizsgált időszakban két határozat is foglalkozott a gyülekezéshez való joggal.

A 13/2016. (VII. 18.) AB határozat a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasította, ugyanakkor alaptörvény-ellenes mulasztást állapított meg amiatt, hogy a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben (a továbbiakban: Gytv.) nem szabályozta a gyülekezéshez való alapjog és a magánszférához való alapjog kollíziója esetén az ütköző alapjogok feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az Országgyűlést 2016. december 31-i hatállyal kötelezte jogalkotási feladata teljesítésére. A határozathoz *Czine Ágnes* párhuzamos indokolást, *Salamon László* és *Stumpf István* különvéleményt fűzött.

Az indítványozó a támadott bírósági – annak előzményeként a bíróság által felülvizsgált rendőrségi – döntés megsemmisítését az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése (békés gyülekezéshez való jog) alapján kérte. Az indítványozó 2014. december 19-ére több helyszínre gyülekezéseket jelentett be. A gyülekezésekre 9 és 20 óra között került volna sor. A rendőrség – a szervezőkkel folytatott egyeztetést követően – három helyszín tekintetében (Markó u. 25., illetve Laura út 26. és Cinege út 5.) tiltó határozatot hozott. A szervező az eredetileg tervezett 40 perc helyett tíz percre rövidítette a tervezett gyűléseket, a hangosító eszközöket kézi hangosításra cserélték,

s a rendezvény célját „nyomásgyakorlásról” figyelemfelhívásra módosították. A rendőrség a döntéshozatala előtt megkereste a – Markó utcai helyszínnel érintett – Kúriát. A Kúria elnökhelyettese állásfoglalásában úgy nyilatkozott, hogy a „Kúria előtt folyamatban lévő ügy” miatt a bíróság működése súlyos megzavarásának veszélyét hordozná a rendezvény. Ezt az érvelést a BRFK elfogadta és a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján a rendezvényt megtiltotta. A másik helyszín, a Cinege út 5. szám esetében a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján tiltotta meg a rendezvényt a rendőrség, részben azon az alapon, hogy sértené a családi és magánélethez fűződő jogot, mert a gyülekezők beláthatnak a kertekbe, a lakóknak nem áll módjukban kitérni a rendezvényen elhangzó közlések elől, ráadásul a környéken nem található a közhatalom gyakorlása szempontjából releváns állami szerv. Hivatkozott a rendőrség a „mindennapok nyugalmanak megzavarására”, és arra, hogy a gyülekezés a környéken lakó gyerekekben félelmet kelthet, az iskolából és munkából hazafelé kerülőutat kellene igénybe venniük a környék lakóinak, és arra is, hogy a Terrorelhárítási Központ (TEK) személy- és létesítménybiztonsági intézkedést rendelt el az érintett területre. A felülvizsgálati kérelmet a bíróság elutasította. A bíróság jogszerűnek találta, hogy a rendőrség a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatára alapozta a rendezvény megtiltását, főként, mivel a bejelentő nem csatolt az elnökhelyettes nyilatkozatával ellentétes bizonyítékot. A Laura út 26. szám és a Cinege út 5. szám előtti tiltakozás kapcsán a bíróság kifejtette, hogy a gyülekezéshez való jog korlátozható, a helyszín megválasztásában pedig ugyan léteznek emblematikus helyszínek, ennek analógiájára viszont a bíróság szerint vannak olyan közterületek, ahol a gyülekezési jognak hátrább kell lépnie. Így egy lakóövezeti közterület a bíróság szerint „elsősorban és mindenekelőtt éppen a magán- és családi élet színtere.” A bíróság szerint „a környék lakói általánosságban nem közszereplők, nincs fokozott tűrés kötelezettségük.” A bíróság szerint „[a] magánélet védelme, a mindennapok nyugalmanak megőrizhetősége, a lakóközösség alapjogainak, alanyi jogainak védelme indokolhatja az ismétlődő, illetve a folyamatos, esetleg életvitelszerű tartózkodással járó demonstrációk [...] korlátozását, sőt tilalmazását is.” A bíróság elismerte, hogy önmagában a joggyakorlásból származó kényelmetlenség nem ok a gyülekezéshez való jog korlátozására, „[az] ismétlődő, illetve a folyamatos, kifejezetten a lakókörnyezetben, a magánszférát kikezdő alapjog-gyakorlás azonban igen.” A környéken lakók, ott iskolába járó gyerekeket megfélemlítő hatást illetően a bíróság úgy vélte, hogy a bejelentőnek kellett volna bizonyítania, hogy miért lenne „a gyermekek egészséges erkölcsi fejlődésének a része” ha egy tüntetést látnak, mint ahogy a bejelentő „nem igazolta azt az állítását sem, hogy a demonstráció időpontjára az adott iskolában a tanítás már véget érne.” Ezért a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján indokoltan látta, hogy a rendőrség ezen helyszíneken megtiltotta a rendezvényt.

Az indítványozó szerint „egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az Alaptörvény által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása”, és „a gyülekezési szabadság a helyszín megválasztására is kiterjed”. Az indítványozó szerint a bíróság nem tett eleget mérlegelési kötelezettségének: a „releváns és elégséges indokok”-ra nézve. A Kúria előtti tiltakozás megtiltását illetően sérelmezte, hogy az

eljáró szervek kizárólag a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatát vették figyelembe, s elfogadták az absztrakt veszélyeztetést, mint tiltó okot. „Ha megtiltható egy olyan rendezvény, amely nem zavarja jobban a Kúria működés[é]t, mint az utcazaj vagy egy felhőszakadás zaja”, az a gyülekezési szabadság kiüresítésére vezet. Szerinte az eljáró hatóságok azt sem értékelték, hogy az egyeztetési eljárás során jelentős mértékben lecsökkentette a tervezett rendezvény idejét. A Laura úti és Cinege úti tiltakozással kapcsolatosan pedig azt kifogásolta, hogy a bíróság *contra legem* alkalmazta a tiltó okokat, és a Gytv.-hez képest egy újat alkotott. Az oszlatási okokat szerinte nem lehet a rendezvény megtiltásának okaként figyelembe venni, mert az oszlatási okok jelleműknél fogva is csak egy már megkezdett rendezvény kapcsán értelmezhetők.

Az Alkotmánybíróság utalt azon alapjog-értelmezésére is, amely alapján a gyülekezés előzetes tiltása *ultima ratio* korlátozás, mivel teljes egészében megvonja az alapjog érvényesülését. Ehhez képest a rendezvény feloszlata fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. A rendezvények (gyülekezés) megtiltását illetően a Gytv. taxatív jelleggel két esetet állapított meg. Az egyik, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. A másik eset, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Korábbi gyakorlata értelmében pedig: „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.” [30/2015. (X. 15.) AB határozat] Ugyanezen határozat értelmében a rendőrség a tiltó okokat nem alkalmazhatja mechanikus jelleggel.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendőrségnek – a bíróság megkeresése és a bejelentővel történt egyeztetés után – kellett volna mérlegelnie a bejelentett információk és az ügy körülményeivel összefüggésben megállapított tényállás alapján a bejelentett gyülekezéssel kapcsolatos tilalmi ok alkalmazásának indokoltságát. Az Alkotmánybíróság szerint az eljáró bíróság nem vette figyelembe, hogy a rendőrség az ügyben alkalmazott eljárásával „lényegében kiüresítette a saját mérlegelési és döntési kompetenciáját, és formalitássá tette az egyeztetési eljárás alapjogvédelmi szempontból fennálló garanciális jelentőségét”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy nincs hatásköre a bizonyítékok felülmérlegelésére: a bíróságok működésének „súlyos veszélyeztetésének” fennállását az eljáró a rendőrségnek és bíróságnak esetenként kell megítélnie, és – tette hozzá – „fokozott indokolási kötelezettség terheli a jogalkalmazókat”.

A Laura út 26. szám és a Cinege út 5. szám előtti gyülekezés tekintetében kifejtette, hogy a gyülekezési jog gyakorlása „érintheti mások Alaptörvényben foglalt jogait is”. A Gytv. 2. § (3) bekezdése és a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján a „mások jogainak sérelme” feloszlatai, és nem tiltó ok. A rendőrség azonban a tiltás jogalapjaként a Gytv. 2. § (3) bekezdését jelölte meg, amit a bíróság is elfogadott. Az Alkotmánybíróság szerint annak is jelentősége van, hogy a gyülekezés milyen időtartamra terjed ki. A jelen ügyben – annak ellenére, hogy a szervező maga korlátozta 10 percre a gyülekezés idő-

tartamát – ezt egyáltalán nem vette figyelembe, amiből az Alkotmánybíróság szerint az következik, hogy nem a konkrét ügy körülményei alapján döntött a tiltásról.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: a gyülekezés megtiltásának eseteit a Gytv. 8. § (1) bekezdés taxatív felsorolással állapítja meg. Emiatt azonban az Alkotmánybíróság szerint „a jogalkalmazók eszköztelenek” azokban az esetekben, amikor a gyülekezéshez való jog más alapvető joggal vagy alkotmányos értékekkel ütközik. Az Alkotmánybíróság ebből arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrség és a bíróság „azért hivatkozott tiltó okként a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel”. Miután nem egyedi esetről van szó, az Alkotmánybíróság nem alkotmányos követelményt állapított meg, amelyben kimondhatta volna, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése feloszlatási feltételt és nem tiltó feltételt tartalmaz, hanem a törvényhozót kötelezte jogalkotásra. Úgy vélekedett: „a jogrendszerben jelenleg nincs olyan megfelelő szabályozás, ami meghatározza a rendőrség számára a gyülekezési jog alapján szervezett rendezvények esetében a békés gyülekezéshez való alapjog és más alapvető jog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit (az egyeztetési eljárás részletszabályait)”. Az alapjogot korlátozó joggyakorlat okát a jogalkotás hiányára vezette vissza. Egyúttal kifejtette azt is, hogy – bár a rendőrség és a bíróság döntése a kifejtettek alapján „alapjogot korlátozó joggyakorlat” – mivel „az indítványozónak végső soron lehetősége nyílt a dinamikus felvonulás többi helyszínén véleménye kifejtésére, ezért [...] összességében nem sérült aránytalan mértékben az indítványozó békés gyülekezéshez való joga, ezért a konkrét bírói végzés alaptörvény-ellenessége miatt benyújtott alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság elutasította”.

Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy míg egyes közterületi helyszíneknek emblemikus funkciója van, addig „egyes közterületi helyszínek jell[e]gadó módon a lakhatás és a pihenés helyszínei”. Az Alkotmánybíróság szerint nincs jelentősége annak, ha az egyik helyszínen közszereplő (a miniszterelnök) lakik, mivel őt is „ugyanúgy megilleti az otthon nyugalma. Sőt, a *fair balance* elvével csak kivételes esetben egyeztethető össze, ha a gyülekezni kívánók véleményük csoportos kifejtését elsősorban azáltal kívánják megvalósítani, hogy a gyülekezés kizárólagos helyszínéül a közéleti szereplő magánlakásának környékét jelölik meg”. Ugyanakkor ez „nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett demonstráció szükségképpen érintené a rendezvénynek kitett személyek magánszférához való alapjoguk belső lényegét, másrésről azonban az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalmanak védelmére és e nyugalomnak csupán a fokozottan ideiglenes jellegű, és a magánszférához való jogukat aránytalanul nem érintő megzavarására”. Vagyis itt is tartható gyülekezés, legfeljebb „szigorúbb technikai feltételek” mellett. Ilyen „technikai feltétel”: a gyülekezők célja, létszáma, a rendezvény időtartama, gyakorisága, dinamikus vagy statikus jellege, az érintett napszak, tervezett hangosítás módja.

Czine Ágnes párhuzamos indokolásában azt hangsúlyozta, hogy a mulasztás pótlása során „a jogalkotónak olyan szabályozás kialakítására kell törekednie, amely kellő mozgásteret enged a jogalkalmazók számára annak mérlegelése során, hogy a Gytv.-ben meghatározott tilalmi okok alkalmazására a konkrét – szükségképpen egyedi szempontok mérlegelését magukban hordozó – ügyekben csak kivételesen és a valóban indokolt esetekben kerüljön sor”.

Salamon László különvéleményében kifejtette, hogy a mulasztást más körben állapította volna meg, mint a többségi határozat, továbbá nem értett egyet az alkotmányjogi panasz elutasításával sem. Szerinte a jogalkalmazó nem dönthet a törvény helyett az alapvető jogok korlátozásának tartalmi szempontjairól, s a jogalkotó a gyülekezési jog és más alapvető jogok versengése esetét illetően csak igen hiányosan tett eleget szabályozási feladatának. Ennek eredménye: „a törvényi szabályozás hiánya nemcsak a gyülekezési joggal ütköző alapvető jogokat hagyja védtelenül, hanem ez fordítva is érvényesül, hiszen a gyülekezési jog törvényben történő korlátozásának szabálya biztosítékul szolgálna a gyülekezési joggal élőknek arra, hogy a törvényi korlátokon belül gyülekezési joguk gyakorlásában már nem akadályozhatók”. A többségi határozat szerinte leszűkítette a problémát a magánszférához való alapjogra, holott általában véve mások alapvető jogainak védelmét illetően kellett volna a jogalkotói kötelezettségről rendelkezni. Az alkotmányjogi panasz elutasításával azért nem értett egyet, mert azaz, hogy a bejelentő más helyszíneken gyakorolhatta gyülekezéshez való jogát, még nem teszi alkotmányossá a gyülekezés megtiltását az alkotmányjogi panasszal érintett közterületek tekintetében. Álláspontja szerint a rendezvény megtiltásának okait is helyszínenként kell vizsgálni, így ha csak az egyik helyszín tekintetében is megállapítható a jogsérelem, akkor a bejelentő gyülekezési joga sérült. A rendezvény megsértő megtiltása szerinte már a Kúria elé tervezett gyülekezés tekintetében is megáll, ugyanis a rendőrség és a bíróság feloszlatai ok, és nem tiltó ok alapján rendelkezett az ide tervezett rendezvény megtiltásáról. Azt is kifogásolta ezzel összefüggésben, hogy a bíróság mérlegelése ne volna az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható. Szerinte a gyülekezési jog sérelme közvetlenül alapjogvédelmi kérdés, ha a bíróság idevonatkozó mérlegelését az Alkotmánybíróság kizárja vizsgálódása köréből azzal alapjogvédelmi funkcióját adja fel. Szerinte emiatt a bíróság döntését meg kellett volna semmisíteni anélkül, hogy a további helyszínek tekintetében az Alkotmánybíróság lefolytatta volna a vizsgálatát. Szerinte ugyanis az egyik helyszín tekintetében megállapítható alapjogsértés is elegendő az alkotmányellenesség megállapításához.

Stumpf István különvéleményében egyrészt vitatta az alkotmányjogi panasz elutasítását, másrészt a mulasztás megállapítását (különösen annak tartalma miatt). Az panasz elutasításával azért nem értett egyet, mert az Alaptörvényt sérti, hogy a rendőrség és a bíróság a gyülekezések előzetes megtiltásának okait kiterjesztő értelmezéssel bővítette, ezzel az alapjog korlátait jogértelmezés útján terjesztette ki. Ez szerinte a békés gyülekezéshez való jog súlyos sérelmét eredményezte, különösen arra tekintettel, hogy maga a többségi határozat több szempont alapján is kifogásolta a vizsgált rendőrségi és bírósági döntéseket. (Oszlatási ok tiltó okként kezelése, az

egyeztetési folyamat hibái, a rendezvény rövid időtartamra csökkentésének figyelmen kívül hagyása a mérlegelés során, stb.) A panasz elutasításának oka pedig nem alkotmányossági vizsgálat körébe tartozó kérdés, hanem az volt, hogy más helyszíneken gyakorolni tudta a gyülekezéshez való jogát. Holott az alkotmányossági vizsgálat – s ebben egyetért Salamon Lászlóval – a bejelentett helyszínen vonatkozásában értékelendő (ezt jelenti az „esetről esetre” döntés, amelyre a többségi határozat is hivatkozott.). Ahogy fogalmazott: „a más helyszínen tartott rendezvény nem jelenthet biankó felhatalmazást arra, hogy más, további helyszínen a rendezvény megtartását megtiltsák, s az alapjog gyakorlását ilyen módon korlátozzák.” A mulasztás megállapításával azért nem értett egyet, mert az alapügyben éppen hogy a gyülekezéshez való jog sérült és nem a magánszférához való jog, hiszen a gyülekezés megtartását épp a magánszféra védelmében tiltották meg. Ezért aggályosnak tartotta, hogy épp a magánszférához való jog sérelmét megalapozó mulasztást – és nem a gyülekezéshez való jogot sértő mulasztást – állapított meg a testület. Szerinte ha a jogalkalmazó nem megfelelően, az alaptörvénynek és az Alkotmánybíróság jogértelmezésének megfelelően alkalmazza a Gytv.-t, akkor elsődlegesen azt a jogalkalmazón kell számon kérni, nem a jogalkotón. A mulasztás tartalmi kritikája mellett hangsúlyozta: a rendelkező részben megállapított mulasztás „nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság arra adott volna felhatalmazást a törvényhozónak, hogy a magánszférához való jog védelmére hivatkozással a békés gyülekezéshez való jogot diszkrecionálisan korlátozza”. A jogalkotásra ezzel összefüggésben is irányadó a szükségességi-arányossági teszt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.

A 14/2016. (VII. 18.) AB határozat alkotmányjogi panaszok alapján egyrészt megállapította azt, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenes. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzése elleni alkotmányjogi panaszt elutasította. Emellett megállapította, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a Gytv.-ben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat. Továbbá nem alkotott olyan törvényi rendelkezéseket, amelyek az alapjogok összeütközésének feloldását szolgálják, és azok ütközése esetén biztosítják, hogy a lehető legkisebb korlátozás mellett érvényesüljenek. A döntéshez *Salamon László* párhuzamos indokolást és különvéleményt is, míg *Czine Ágnes, Juhász Imre, Stumpf István, Szívós Mária* és *Varga Zs. András* különvéleményt fűzött.

Az egyik indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése és az azzal felülvizsgált BRFK 01000/2033-2/2014.ált. számú határozat alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel szerinte sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot. Az indítványozó által képviselt szervezet,

körülbelül 300 fő részvételével a Vérmezőn egy megemlékezést kívánt tartani 2014. február 8-án 11 órától 14 óráig. Ezt 2014. január 7-én bejelentette a rendőrségnek. A rendezvény célja a bejelentés alapján: „[m]egemlékezés az 1945. február 11-én a budai várból kitörő antibolsevista védelmi erőkről, tájékoztatás a 2014-es választásokról.” A BRFK a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján megtiltotta a gyülekezést. Indoklása szerint „fennáll a veszélye annak, hogy a rendezvény mások emberi méltóságát sérti, megbontva ezzel a személyiségi jogok rendszerének egyenlegét.” Ezzel összefüggésben a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. tv. (a továbbiakban: Párizsi Békeszerződés) 2. cikk (1)–(2) bekezdésére és az Alaptörvény IX. cikkének (4) bekezdésére hivatkozott és kifejtette, hogy – figyelemmel különböző nemzetközi jogi dokumentumokra, az Alaptörvényre és alkotmánybíróági döntésekre – vannak olyan alapjogok, melyek szembe kerülhetnek a gyülekezési joggal és éppen ezért korlátozhatják is azt. Az indítványozó a BRFK határozata ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a bíróság elutasított. A bíróság azt vizsgálta, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében szereplő tiltó okokon kívül egyéb okból megtiltható-e egy rendezvény megtartása. A bíróság szerint a rendezvény a magyarországi szélsőjobboldal egyik legnagyobb éves eseménye, amelyen fennállt a veszélye a szélsőjobboldali vagy náci eszmék terjesztésének. A bíróság vizsgálata körébe vonta a szervező honlapját, a Magyar Hajnal Mozgalom Párt céljait, valamint az Alkotmányvédelmi Hivatalnak a bíróság rendelkezésére bocsátott titkos minősítésű iratanyagát. A bíróság szerint a rendezvény címe is „alkalmas a köznyugalom megzavarására”, és „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el, ezáltal pedig sérülhet az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos alapjog” (fennáll a veszélye szélsőjobboldali eszmék terjesztésének, megsértve ezzel a második világháború áldozatainak, illetve azok ma élő hozzátartozóinak emberi méltóságát). Ezen indokok alapján a felülvizsgálati kérelmet elutasította. Az indítványozó ezt a bírósági döntést támadta meg alkotmányjogi panaszában. Kifejtette, hogy a rendezvény megtartásának megtiltásáról nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésben foglaltak alapján rendelkezett a hatóság és a bíróság, hanem a rendezvény feloszlási okait megállapító Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján. Azt is kifogásolta, hogy a vélemény szabadságról szóló Alaptörvény IX. cikkre tekintettel hoztak az eljáró szervek döntést, s nem a gyülekezéshez való jogról rendelkező Alaptörvény VIII. cikk alapján. Kifogásolta, hogy a bírói végzés szélsőjobboldali vagy náci eszmék terjesztésének veszélyére hivatkozott, egyúttal utalt a tartalmi semlegesség követelményére [75/2008. (V. 28.) AB határozat], amelyből „következik, hogy a rendezvényen megjelenő közlések tartalmára vonatkozó megfontolások nem vehetők figyelembe az előzetes tiltáskor”. Alaptörvényt sértőnek vélte az előzetes megtilthatóság kiterjesztő értelmezését, ezáltal ugyanis a rendőrség cenzúrát gyakorolt és kiüresítette a gyülekezési szabadsághoz való jog tartalmát.

Egy másik indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzését támadta meg alkotmányjogi panasszal. Az indítványozó 2015. február 7-én jelentette be, hogy 2015. február 14-én, a Kapisztrán téren kb. 500 fő részvételével tervez kegyeleti jellegű rendezvényt. Nyilatkozata

szerint a rendezvény célja, „hogy szolidaritásunkat fejezzük ki Oroszország és annak vezetője, Vlagyimir Putyin mellett”. A bejelentő szerint forgalom-akadályozásra nem kerül majd sor, és a továbbiakban is együttműködő volt, így felajánlotta a rendezvényen elhangzó beszédek BRFK-val való előzetes egyeztetését is. A BRFK a Párizsi Békeszerződésre, a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozott tiltó határozatában. A felülvizsgálati eljárás során a bíróság az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdésére, a Gytv. 2. § (3) bekezdésére és a Párizsi Békeszerződésre hivatkozott döntésében. Kifejtette, hogy a rendezvény bejelentett és valós célja között valószínűsíthető eltérés van, továbbá hogy a rendezvényen olyan személyek vehetnek részt, akik valószínűsíthetően kirívóan közösséggelens magatartást tanúsíthatnak és olyan eszmék terjesztésére kerülhet sor reálisan, amely a szélsőjobboldali eszmék áldozatainak túlélőit sértheti. A bíróság szerint a bejelentő nem támasztotta alá ezen megnyilvánulások eshetőségének valószínűtlenségét. Azzal, hogy a bejelentő elhatárolódott a becsület naptól, felvetődik, hogy rosszhiszeműen és visszaélésszerűen kívánta gyülekezéshez való jogát gyakorolni. A bíróság szerint a jelen ügyben konkurál a gyülekezéshez való jog a közrend védelmével, mások személyiségi jogaival és emberi méltósághoz való jogával. Az indítványozó egyrészt azt kifogásolta, hogy a tiltó határozat nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okokon alapult, álláspontja szerint újabb tiltó ok (mivel alapjog-korlátozásnak minősül) az Alaptörvény I. cikke alapján csak törvényben volna szabályozható. Kifogásolta azt is, hogy a hatósági eljárás során titkos adatgyűjtés is történt, holott a Gytv. 7. § és végrehajtási rendelete alapján erre nem volna lehetőség. Az indítványozó szerint a támadott végzés sérti a jogbiztonság követelményét [Alaptörvény B cikk (1) bekezdés], az állam alapjogvédelmi kötelezettségét [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés], a békés gyülekezéshez való jogot [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés], a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogát [IX. cikk (1) bekezdés], a diszkrimináció tilalmát [XV. cikk], és a tisztességes eljáráshoz való jogot [XXIV. cikk].

Az indítvány befogadhatósága körében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogállamiság-jogbiztonság elvére, a véleménynyilvánítás szabadságára, a diszkrimináció tilalmára és a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó indítványi kérelmek érdemben nem bírálhatók el (indokolás hiánya miatt).

Az Alkotmánybíróság a gyülekezéshez való jogra vonatkozó joggyakorlatának bemutatását követően kitért a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó gyakorlatának ismertetésére. Kiemelte ebben a körben az értéksemlegesség tesztjét. Utalt továbbá az Emberi jogok Európai Egyezményére és az EJEB egyes véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos döntéseit is behivatkozta.

Ezt követően tért rá a Gytv. azon két rendelkezésére, amely a gyülekezési jog gyakorlásának tilalmi esetkörét nevesíti: a Gytv. 8. § (1) bekezdésére, amely a rendezvény megtartása előzetes korlátozásának, valamint a Gytv. 14. §-ára, amely a bejelentett rendezvény folytatása korlátozásának (osztatásnak) a feltételeit rögzíti. Az alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a békés jelleg a gyülekezések immanens eleme, ám „egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelme- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget

idéz elő, ezzel képes ugyanis felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre. [...] 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” [lásd 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [25]].

A Gytv. 8. §-ában és 14.§-ában foglalt korlátozások összevetése alapján kifejtette: az előbbi rendelkezés „külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok és a népképviselői szerv zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, de akkor *ultima ratio* jelleggel megtiltandó, ha a tervezett rendezvény az intézmények zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. A korlátozás arányossága tehát a speciális ún. »súlyossági mérce« alkalmazásával ítéhető meg. A gyülekezések másik *ultima ratio* jellegű, de fokozatilag enyhébb korlátozása a rendezvények oszlatása.” Továbbá, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt feltétel csak a megkezdett gyülekezésre vonatkozatható, s az oszlatási ok fennálltát „esetről-esetre lehet megállapítani”.

Az első indítványt illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a tervezett gyülekezés békétlen jellegének megállapításához nem elégségesek távoli, hipotetikus összefüggések, és különösen nem fogadható el, ha a jogalkalmazók a polgárok alapjogait pusztán a honlapjukra hivatkozva, a rendezvénnyel adott esetben csak távoli összefüggést mutató, »a világhálón elérhető programjuk« alapján kiüresítik”. Az Alkotmánybíróság külön felhívta a figyelmet arra, hogy a szervező kompromisszum-készsége, továbbá az a körülmény, hogy a megelőző tíz évben törvénysértések nélkül tartott-szervezett rendezvényeket a Gytv. alapján, is arra utal, hogy a gyülekezést békés jellegűnek tervezték. Az Alkotmánybíróság szerint ezzel szemben a gyülekezés során lehetséges veszélyforrások, a mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozás nem szolgálnak megfelelő indokként egy rendezvény megtiltására. A közrend fenntartása a gyülekezés során fennálló kötelezettsége a rendőrségnek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése nem értelmezhető általános tiltó okként. Önmagában a személyiségi jogok hipotetikus sérelmének vélelmezése az alapjog korlátozását nem indokolja kielégítően. Erre tekintettel nem tartotta elfogadhatónak és alkotmányosan indokoltnak, hogy a rendőrség és a bíróság a Gytv. 2. § (3) bekezdése és a Párizsi Békeszerződés alapján tiltotta meg a rendezvény megtartását. Megállapította azt is, hogy ez a jogértelmezés „*contra legem* kibővítő”, és erre tekintettel a bíróság és a BRFK döntését egyaránt megsemmisítette. Megjegyezte az Alkotmánybíróság, hogy bár az idő múlása miatt a rendezvény megtartására már nem kerülhet sor a bejelentésnek megfelelően, ám „morális elégtételt jelent a jogsérelmet szenvedetteknek, az alkotmánybíróági határozatban ismertetett szempontok pedig iránymutatóul szolgálnak a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára.”

A másik indítvány tárgyában az Alkotmánybíróság azzal kezdte a vizsgálatát, hogy „a bejelentő nem tévesztheti meg a jogalkalmazó szervet (*ab abusu ad usum non valet consequentia*), hiszen a bejelentés funkciójával lenne ellentétes, ha az a szerv, amely-

nek rendeltetése a rendezvény biztosítása, téves információkat kap, és ennek következtében tévesen becsülné meg a rendezvény biztosításához szükséges erőforrásokat”. Azt, hogy az indítványozó valóban megtévesztő módon járt volna el a bejelentés során, nem vizsgálta, csupán elfogadta a hatóság és a bíróság erre vonatkozó (hipotetikus) megállapítását. Erre alapozva arra a következtetésre jutott, hogy bár az alkotmányossági probléma itt is ugyanaz, mint az első indítvány esetében, nevezetesen, hogy a bíróság és a rendőrség részéről a Gytv. 2. § (3) bekezdése volt a rendezvény megtiltásának oka. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság szerint ugyan ez törvénysértő, de – ellentétben az első indítványozóval – „nem eredményezte az indítványozó2. alapvető jogának sérelmét”. Vagyis az a tény, hogy a második indítványozó „bejelentése megtévesztő jellegű volt” lerontja annak a jelentőségét, hogy a jogalkalmazó szervek a Gytv.-vel ellentétesen *ultima ratio* jelleggel tiltották meg a gyülekezési jog gyakorlását. Ezt az Alkotmánybíróság szerint úgy kell értékelni, hogy nem is történt bejelentés („valós szándéka szerinti gyülekezési jogával erre irányuló bejelentés hiánya folytán nem élt”). Így ezt az indítványt elutasította. Majd ezt követően megjegyzésként fűzte döntéséhez, hogy a jogállamiság szempontjából fontos üzenetet hordoz, ha a bejelentés célját hamisan jelölik meg a jogalanyok. „A gyülekezések szervezőinek azonban a rendőrségben olyan partnert kell látniuk, amelytől a közrend fenntartása, valamint a gyülekezők alapjoggyakorlása közötti méltányos egyensúly fenntartása várható.”

Ezt követően az Alkotmánybíróság rátért a Gytv. vonatkozó rendelkezéseinek vizsgálatára azzal összefüggésben, hogy a gyülekezési jog és más alapjogok ütközése esetén mi a követendő jogértelmezés. Kiindulópontja szerint az állam intézményvédelmi kötelezettsége azt jelenti, hogy az alapjog gyakorlását és az alapjog gyakorlóját megvédi joggyakorlásában. A jogvédelmi kötelezettség mindaddig fennáll, amíg a rendezvény békés jellegének elvesztése nem válik (szándékosan) egyértelművé és küszöbön állóvá (a „*clear and present danger*” és a „*lawless imminent action*” elve alapján). Ezt követően – és ez alapján – azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni. Hiányosak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, illetve biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását”. A hiányosságot konkrétan abban látta az Alkotmánybíróság, hogy a „jelenlegi rendelkezések [...] nem ölelik fel a békés gyülekezésre, valamint az élethez való jogra veszélyes eszközök teljes körét, így például az emberben vagy dolgokban kárt okozni képes szűrő- és vágóeszközöket, a különböző gázokat vagy azokat a fegyverutánzatokat, amelyek a rendezvényen részt vevő békés tömegben komoly riadalmat, pánikot kelthetnek. Hasonló hiányossága a Gytv.-nek, hogy nem rendelkezik az arc eltakarásáról, aminek főszabály szerint tilosnak kellene lennie megfelelő kimentési lehetőséggel (pl. ha a nonverbális kommunikáció eszköze).”

A mulasztás másik elemét abban látta az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az államnak – intézményvédelmi kötelezettségére tekintettel – „mindenki más, így a gyülekezés résztvevőin kívül, a harmadik személyek alapjogait is megfelelő védelemben kell részesítenie”. A jogalkalmazók fele-

data, hogy érvényre juttassák „az arányosság követelményét, a gyülekezési jog és a vele konkuráló más alapjogok közti egyensúlyi helyzetet, azoknak a kíméletes kiegyenlítését. A jelenlegi szabályozási rendszerből azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint hiányoznak az Alaptörvényben biztosított jogok együttes gyakorlását lehetővé tevő jogi normák.” A törvényhozó kötelezettsége az alapjogok egymáshoz való viszonyának és a korlátozásuknak (a korlátozás arányosságának) rendezése, kellően differenciált szabályozás alkotása. Ennek keretében a „jogalkotónak törvényi szabályozás útján pontosan meg kellene határoznia a bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát, és azokat a törvényen alapuló szempontokat, amelyeket mérlegelni szükséges annak érdekében, hogy az arányosság követelményének érvényre juttatásával, az ütköző alapjogok méltányos egyensúlyát (*fair balance, schonender Ausgleich*) megőrizve a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazhatók legyenek”. Mindezek alapján alaptörvénysértő mulasztást állapított meg, és az Országgyűlést 2016. december 31. határidővel kötelezte jogalkotási feladata teljesítésére.

Salamon László párhuzamos indokolásában az első indítványozó tekintetében más indokolással tartotta volna elfogadhatónak a rendőrségi és bírósági döntések megsemmisítését. Álláspontja szerint „olyan okra hivatkozással tiltották be a rendezvényt, mely ok nem szerepel a Gytv. 8. § (1) bekezdésében, ebből következően a Gytv. a betiltás alkalmazását nem tette lehetővé. A döntések ennél fogva törvénysértőek és egyben sértik az indítványozó1. gyülekezéshez való jogát.” A Gytv. 8. § (1) bekezdése taxatív felsorolást tartalmaz, az jogalkalmazás útján nem, csak törvényhozási úton bővíthető. Ugyanő különvéleményében a mulasztás megállapításának tartalmával nem értett egyet. Álláspontja szerint más összefüggésben (Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése helyett az (1) bekezdése alapján) lehetett volna a mulasztást megállapítani, míg azokat a szempontokat, amelyeket a többségi határozat megjelöl (pl. a „fegyveresen” vagy „felfegyverkezve” fogalmak részletes definíciója, egyeztetési szabályok hiánya), nem tartotta elfogadhatónak.

Czine Ágnes különvéleménye szerint „az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítéséről nem rendelkezhetett volna, mert a Gytv. 2. § (3) bekezdésének és 8. § (1) bekezdésének alapjogi relevanciájából [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés] fakadó alkotmányos tartalom – figyelemmel a bíróság által vizsgált szempontokra az Alaptörvény IX. cikkével összefüggésben – magában hordozza a bírói döntésben foglalt jogértelmezést. Ez a jogértelmezés pedig, úgy gondolom, hogy összhangban áll az EJEE 11. Cikkével és az ezen alapuló bírósági joggyakorlattal”. Úgy vélekedett, hogy a bíróságok jogértelmezési mozgásterébe beletartozik az ilyen típusú jogértelmezés. Enélkül ugyanis „a hatóságok eszköztelenek volnának annak megakadályozása érdekében, hogy az említett okok miatt a rendezvény megtartását megtilthassák”. A jogalkalmazás kiszámíthatóságára tekintettel azonban a mulasztás megállapításával egyetértett.

Juhász Imre különvéleményében úgy vélekedett, hogy a támadott bírósági döntést megsemmisítő döntés és a másik támadott bírósági döntés tekintetében az indít-

ványt elutasító alkotmánybírósági döntés (és ezek indokolása) között ellentmondás van. A két döntés közül az indítványt elutasító alkotmánybírósági döntéssel és annak indokolásával nem értett egyet: szerinte azt is meg kellett volna semmisíteni. A többségi határozatnak a támadott bírói döntést megsemmisítő részéhez fűzött indokolás azt rögzíti, hogy a jogalkalmazók „potenciálisan felmerülő veszélyekre, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozásokra” alapozva nem tilthatják be egy gyülekezési jogon alapuló rendezvény megtartását. A határozat az indítványt elutasító részében éppen ilyen feltételezésen alapul. „A rendőrség az indítványozó2. (bejelentő) személyes kapcsolataira alapozva feltételezte, hogy a tervezett rendezvényen olyan személyek fognak megjelenni, akik szélsőjobboldali radikális szervezetek tagjai, szimpatizánsai, és részükről ott – a bejelentésben megjelölt céltól eltérően – szélsőséges eszméket terjesztő megszólalások fognak elhangozni, amelyek sérthetik mások emberi méltóságát. A rendőrség tiltó határozatát felülvizsgáló bíróság megítélése szerint pedig a rendelkezésre álló adatok (a rendezvényre a »becsület napján« került sor, azon előreláthatólag szélsőséges eszméket valló személyek jelennek meg) alapján megállapítható, hogy a rendőrség nem bizonytalan feltételezésekre alapozta határozatát.” Így a rendőrség és a bíróság is csupán feltételezésekre alapozva tiltotta meg a rendezvény megtartását.

Kifejtette, hogy a Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt magatartások csak oszlatási okok, ám nem szolgálhatnak a rendezvény előzetes megtiltásának indokául, ezért nem tartotta elfogadhatónak azt az érvelést, amely szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti magatartások gyanúja (bűncselekmény elkövetése vagy erre való felhívás; illetve mások jogainak és szabadságának sérelme) okot adhat a rendezvény előzetes tiltására. A Gytv. 14. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a fenti magatartások megvalósulása esetén a rendőrség felosztatja a rendezvényt. Mindebből három következtetés vonható le, egyrészt be kell következnie a tilalmazott magatartások valamelyikének, másrészt ennek a rendezvény során kell bekövetkeznie, harmadrészt – az eddigiekből logikusan következik, hogy – ez csak oszlatási ok lehet. Álláspontja szerint a gyülekezéshez való jog elfogadhatatlan korlátozását jelenti, ha a rendőrség potenciális veszélyre, feltételezésekre hivatkozva tiltja meg a bejelentett rendezvényt.

Stumpf István különvéleményében nem értett egyet a második panasz elutasításával: szerinte az abban támadott bírói végzést is meg kellett volna semmisíteni. Úgyszintén nem értett egyet a mulasztás megállapításával. Szerinte ellentétes az Alaptörvénnyel, hogy a jogalkalmazó szervek jogértelmezés útján bővítették a rendezvény megtiltásának törvényben taxatívén meghatározott eseteit. Ez a gyülekezéshez való jogot sérti. A többségi határozat az egyik bírói döntés esetében követi azt, hogy a rendezvény megtiltása a Gytv. 8. § (1) bekezdésén alapulhat, míg a második indítvány kapcsán ezt nem tartotta olyan súlyú hibának, ami a bírói döntés megsemmisítését eredményezné. Ráadásul egy olyan szempontra alapozza az indítvány elutasítását, amely sem a rendőrségi sem a bírói végzésben nem jelent meg a rendezvény megtiltásának indokaként: nevezetesen, hogy a bejelentés megtevesztő volt (lehetett). Az

panasz elutasítása – és így az alaptörvény megsértésének megállapítása – alkotmánybíróági feltételezésen alapszik, amit elfogadhatatlannak tart. A gyülekezés céljától való eltérés nem lehet sem a tiltás, sem az oszlatás elégséges indoka. A mulasztással azért nem ért egyet, mert bizonytalan abban, hogy milyen tartalommal vár jogalkotást a törvényhozótól. Az alapjogsértő mulasztás jogalapjaként a határozat a gyülekezéshez való jogot (VIII. cikk) jelölte meg, ám a mulasztás a gyülekezéssel megsértett alapvető jogokból indul ki anélkül, hogy ezeket nevesítené. Ezen felül a mulasztás nem igazodik szorosán a vizsgált kérdéskörhöz, ugyanis a gyülekezésen résztvevők jogait nevesíti, annak ellenére, hogy az alapügy tárgya éppen az, hogy a szervező a tiltás következtében nem tudta gyakorolni gyülekezési jogát. A konkrét kritikán felül úgy általában véve sem tartotta indokoltnak, hogy mulasztás megállapítására kerüljön sor. Álláspontja szerint a probléma megoldásának adekvát eszköze alkotmányos követelmény megállapítása lett volna.

Szívós Mária különvéleménye a második panaszt elutasító többségi döntést és a mulasztás megállapítását kifogásolta. A többségi döntés szerinte ellentmondásos és az egy napon meghozott két határozata nem koherens. Álláspontja szerint a megsemmisítés nem megalapozott, ugyanis szerinte nemcsak távoli, hipotetikus hivatkozásokon alapult a rendezvény megtiltása sem a rendőrség, sem a bíróság eljárásában. Szerinte az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntésével felülbírálta azt, ahogyan a bíróság a bizonyítékokat mérlegelte, amire azonban nem lett volna lehetősége a tesztületnek. Ugyancsak nem értett egyet a mulasztás megállapításával sem, mert az az alapügyben felmerült alkotmányossági problémával nem áll összefüggésben, így nem álltak fenn a mulasztás megállapításának jogi feltételei.

Varga Zs. András különvéleményének egyik részében csatlakozott Szívós Mária azon különvéleményéhez, miszerint nem kellett volna megsemmisíteni az első alkotmányjogi panasszal támadott bírósági (és rendőrségi) döntést. Ezzel kapcsolatban kifejtette – a Szívós Mária által leírtakon túl –, hogy ugyan a Gytv. valóban „tömören szabályozza” a gyülekezési jog gyakorlásának feltételeit, ebből azonban az következik szerinte, hogy a jogalkalmazónak „különösen alapos jogértelmezést kell végeznie”. Szerinte a „Gytv. 2. §-a generális szabályokat tartalmaz”, amiből szerinte az következik, hogy „a 8. § szerinti megtiltási okok egyben felosztatási oknak, a 12. § szerinti felosztatási okok pedig megtiltási oknak is minősülnek”. A Gytv. ilyen tartalmú értelmezése összhangban áll az Alaptörvény 28. cikkével és a gyülekezési jog IX. cikkben foglalt korlátozásaival. A bírósági jogértelmezés ezért nem sértette az indítványozó alapjogát, már csak azért sem, mert szerinte nyilvánvalóan nem megemlékezés céljából kívánt az indítványozó rendezvényt szervezni, a valódi cél pedig ellentétes a Nemzeti hitvallással. Ilyen rendezvényre nem terjed ki szerinte a gyülekezéshez való alapjog. Szívós Mária csatlakozott ehhez a különvéleményhez.

A 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ZajKr.) 1. § (2) bekezdés a) pontját és a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapítá-

sáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (4) bekezdését vizsgálta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által előterjesztett utólagos normakontroll-indítvány alapján. A határozat – amelyhez Salamon László különvéleményt fűzött – az indítványt elutasította. Az R. alapján a nyári időszakban rendezett kulturális fesztiválok esetén az általános szabályokhoz képest tovább tart a nappali időszak és később kezdődik az éjszakai időszak, valamint magasabbak a zajtól védendő területeken a terhelési határértékek. Az indítványozó több okból is alkotmány sértőnek vélte a támadott rendelkezést: kifogásolta, hogy bizonytalan tartalmú a „kulturális fesztivál” fogalma, s ez a jogalkalmazás során jogbizonytalanságot eredményez [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. Az egészséges környezethez való jog sérelmét abban látta, hogy a környezetvédelem elért szintje nem csökkenthető, ám az R. a korábbi szabályozáshoz képest növelte a nappali, vagyis a nagyobb zajterhelést lehetővé tevő időszakot. Ezért a támadott rendelkezés szerinte sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a 25. cikk (2) bekezdés b) pontját, az I. cikk (3) bekezdését, a XX. cikk és XXI. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság megkereste az ügyben a földművelésügyi minisztert, aki arról tájékoztatta a testületet, hogy a „kulturális fesztivál” fogalmát illetően jogalkotás van folyamatban. Kifejtette, hogy az R. hatálya alá csak a magánterületen rendezett fesztiválok tartoznak, a közterületen rendezettek tehát nem. Kifejtette továbbá, hogy az R.-ben található szabály kivételes, csak 8 napra, vagyis átmenetileg teszi lehetővé a nappali időszak kiterjesztését. Emellett a magas zajterhelési szint csak a könnyűzenei fesztiválokra jellemző, az egyéb rendezvényekre nem. A kérdéses jogalkotást a 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet tartalmazta. Ez a kulturális rendezvény helyett bevezette az alkalmi rendezvény fogalmát. E megváltozott jogi szabályozásra tekintettel az indítványozó kiterjesztette indítványát a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjára, amely kiveszi a zajvédelmi szabályozás hatálya alól a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényeket. Az indítványozó kifejtette, hogy tapasztalata alapján a több önkormányzat illetékességi területét érintő és tipikusan kizárólag közterületen megtartott rendezvények (ilyen a *Sziget*, *B.my.Lake*, *Balaton Sound*, *Red Bull Air Race*) okozzák a legtöbb problémát. Ezekre a ZajKr. és az R. szerinti határértékek – azok tárgyi hatálya miatt – nem alkalmazhatók. Indítványkiegészítésében abból indult ki, hogy ezen tárgyi hatályból fakad, hogy az említett fesztiválok esetében nem szükséges a ZajKr. 10. § (1) bekezdés szerinti szabadidős zajforrás zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, s a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 110. § (6a) bekezdése alapján zajhatás esetén nincs jogorvoslat biztosítva. Ezért szerinte sérül a bírósághoz fordulás joga. A testi és lelki egészséghez való jog (XX. cikk) és az egészséges környezethez való jog (XXI. cikk) sérelmét jelenti, hogy az általánoshoz képest 5–20 dB-lel magasabb a határérték, és hogy rövidebb az éjszakai (védett) időszak. Az is alaptörvényt sértő, hogy a szabályozás rendeleti és nem törvényi szinten történt [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése]. Tekintettel arra, hogy absztrakt utólagos normakontroll-indítványról van szó, az elbíráláskor hatályos jogszabályi rendelkezésekre folytatta le vizsgálatát az Alkotmánybíróság.

A jogállamiság-jogbiztonság sérelme körében megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az alkalmi rendezvény fogalma nem minősül bizonytalan fogalomnak, a jogalkotó ezt a 8 napnál nem hosszabb, olyan helyen tartott rendezvényekre érti, amelyek rendeltetése szerint nem az adott típusú rendezvények elhelyezésére szolgálnak. Csak ezek tekintetében nem lehet birtokvédelemmel élni, ha a zajhatás a ZajKr. és R. szerinti keretek között marad. Így az R. 2. § (4) bekezdésével szembeni indítványt elutasította.

A bírósághoz fordulás jogát illetően kifejtette a határozat, hogy mind a bírósághoz, mind a jogorvoslathoz való jog biztosított, attól függően, hogy milyen típusú (alkalmi vagy nem alkalmi) rendezvényről van szó. A ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontját is támadta, mivel a közterületen zajló alkalmi rendezvényeket kiveszi a ZajKr. tárgyi hatálya alól: ezáltal ezekre nézve is sérül a bírósághoz fordulás joga és a jogorvoslathoz való jog. Ezzel kapcsolatban azt fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy az R.-t a miniszter nem a ZajKr. alapján bocsátotta ki, hanem közvetlenül a Kvt. 89. § (3) bekezdése alapján. Az R. tehát mindenféle rendezvényre kiterjed, így annak általános rendelkezései irányadók az alkalmi rendezvényekre, vagyis azokra nem az R. 2. § (4) bekezdése szerinti meghosszabbított nappali időszak vonatkozik. A szabályozásból csak annyi következik, hogy nem kell előzetesen szabadidős zajforrási határérték megállapítását kérni a hatóságtól. Emellett felhívta az Alkotmánybíróság a figyelmet arra, hogy a fenti jogszabályi rendelkezéseken túl a helyi önkormányzatoknak is van szabályozási felhatalmazása a kérdést illetően, ami azt jelenti, hogy területükön a magasabb szintű jogszabályokhoz képest szigorúbb szabályokat is megállapíthatnak.

Az egészséges környezethez való jog, illetve a testi és lelki egészséghez való jog sérelmét illetően kifejtette az Alkotmánybíróság: az egészséges környezethez való jogot az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében köteles biztosítani, s az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést az államnak szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével kell indokolnia. A WHO idevonatkozó tanulmánya alapján pedig megállapította, hogy az Alkotmánybíróság nem tudja tudományosan igazolt tényként kezelni a rövid távú zajkitettség egészségkárosító hatását. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nincs tudományos megalapozottsága annak megállapításának, hogy az elért zajvédelmi szint csökkenése egyúttal alapjogsérelemre vezet. Így mindkét alapjog sérelmének megállapítására vonatkozó indítványi kérelmet elutasította.

A támadott szabályozás jogforrási szintjével kapcsolatban utalt az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára, amelynek lényege, hogy az alapjogok nem minden összefüggése követeli meg a törvényi szabályozási szintet. Csupán az alapjog tartalmának kifejtése, közvetlen és jelentős korlátozása igényel törvényi szintű szabályozást. Közvetett és távoli összefüggést mutató szabályok esetében a rendeleti szint is alkotmányosnak minősül. A támadott rendelkezések alapjoggal való kapcsolatának intenzitását a jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem ítélte olyan súlyúnak, hogy a rendeleti szintű szabályozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését sértené, így az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Salamon László különvéleménye szerint a támadott rendelkezések megsemmisítésének lett volna helye. Az támadott szabályozás, amely a korábbinál magasabb zajszintet tesz lehetővé a nem közterületen megrendezett alkalmi rendezvények esetén, illetve az, hogy a Zajkr. nem alkalmazható a kizárólag közterületen zajló rendezvények esetén, szerinte felvetheti az Alaptörvény XX. cikkének a sérelmét. Szerinte a határozat nem vizsgálta, hogy milyen alkotmányos jog vagy érték érdekében került sor a zajvédelmi szint csökkentésére, így annak alkotmányosságát sem támasztotta alá a határozat.

Indítványozói jogosultság alkotmányjogi panaszügyekben

A 3147/2016. (VII. 22.) AB végzést a teljes ülés hozta meg Stumpf István párhuzamos indokolásával. Az ügy tárgya a Pesti Központi Kerületi Bíróság 20.B.13.438/2014/6. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 22.Bf.7587/2015/4. számú végzése elleni alkotmányjogi panasz.

Az indítványozó, Hajdú Péter mint magánvádló a Pesti Központi Kerületi Bíróságon (a továbbiakban: PKKB) tett feljelentést P. R. ellen a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 226. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés a) és b) pontja szerint minősülő rágalmazás vétsége, valamint a Btk. 227. § (1) bekezdés a) és b) pontjába ütköző becsületsértés vétsége miatt. A feljelentés oka részben P. R.-nek a hír24 internetes hírportálon 2013. november 14. napján megjelent cikke, részben P. R. Facebook hivatalos rajongói oldalán 2013. november 16. napján közzétett bejegyzése volt. A feljelentés első részét illetően a PKKB 20.B.10.003/2014/4. számú végzésével az eljárást megszüntette, míg a másik részében a PKKB 20.B.13.438/2014/6. számú ítéletével döntött, s a vádlottat rágalmazás és becsületsértés vétségében felmentette. Az ítéletet a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 22.Bf.7587/2015/4. számú végzésével helybenhagyta. Az alapügy szerint P. R. (foglalkozása szerint újságíró) Facebook hivatalos rajongói oldalán tett bejegyzésében általa fikciós thrillernek minősített történetet mesélt el az indítványozóról (ebben kiskutyák élve boncolásáról és kismacskák vízbe fojtásáról volt szó). Az indítványozó sérelmezte, hogy a következő fordulatok szerepeltek róla ebben a történetben: „Szikéket, késeket, fűrészeket rakott egy króm asztalra, mintha műtetre vagy boncolásra készülné. [...] A kések, a szikék, a fűrész olyan rutinnal és könnyedséggel jártak [H. P.] kezében, mintha csak egy [...] -interjút készített volna. [...] [H. P.] egyenként fojtotta őket vízbe, de előtte még megnyúzta apró, törekeny testüket. [...] [H. P.] amint észrevett, egy elektromos sokkolóval esett nekem. A videokamerát darabokra törte, engem meg addig rázott az árammal, amíg elvesztettem az eszméletemet.” A PKKB a bejegyzésben foglaltakat tényállításoknak minősítette, ám mivel a vádlott maga sem vitatta, hogy ezeknek nincs semmilyen alapjuk, valóságbizonyítást nem rendelt el. A PKKB vizsgálta a tényállítások becsület csorbítására való alkalmasságát, és megállapította: „az inkriminált írásmű groteszk, abszurd, karikatúrisztikus írásnak minősül”. A Fővárosi Törvényszék végzésében egyetértett az első fokú bíróság indokolásával, s hangsú-

lyozta: az ügy jogi megítélése szempontjából nem bír jelentőséggel az, hogy a magánvádló által hivatkozott néhány kommentelő a vádlott által írt történetet mégis elhitte.

Az indítványozó az utóbbi – a vádlottat felmentő – bírósági döntések ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Szerinte a támadott bírósági döntések sértik az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz fűződő jogát és a VI. cikk (1) bekezdésében foglalt jó hírnévhez való jogát, mert a bíróságok a rágalmozás tényállásában szereplő, a „becsület csorbítására alkalmas” fogalmat nem az Alaptörvény ezen cikkével összhangban értelmezték.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy az ügyben született bírói döntés a bűncselekmény törvényben rögzített tényállását önkényesen értelmezte és bírói jogalkotás útján kiegészítette, ezért egyúttal sérült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése is.

Az Alkotmánybíróság azért utasította vissza az indítványt, mert tartalmában nem alkotmányjogi panasz: a rágalmozás törvényi tényállása vonatkozásában annak megállapítása, hogy a konkrét ügyben a sérelmezett kijelentés értékítéletet vagy tényállítást tartalmaz-e, továbbá annak megfelelő-e a minősítése, a bíróságok mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenességet nem vetett fel az indítvány, mint ahogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggő indítványi kérelemről is úgy vélekedett, hogy az indítványozó kifogásai nem vetették fel a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét, csupán az eljáró bíróság jogértelmezésének helyességét vitatta, anélkül, hogy alkotmányossági problémát nevesített volna.

Stumpf István párhuzamos indokolásában azt fejtegette, hogy az indítványozói jogosultságot kellett volna megvizsgálni az indítvány befogadhatósága során. Az indítványozó ugyanis magánvádlóként terjesztette elő az alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-a alapján, és ezzel azt kezdeményezte, hogy a terhelt felmentéséről rendelkező bírósági döntéseket vizsgálja felül az Alkotmánybíróság. A vád képviselője (így a magánvádló is) az állam büntetőigényét érvényesítette a bíróság előtt, amely pozícióból fakadóan vizsgálni kellett volna, hogy jogosult-e egyáltalán alapjogsérelemre hivatkozva a büntetőügyben hozott bírói döntéssel szemben panasszal élni. Vagyis az Alkotmánybíróságnak a befogadhatóság formai feltételei között az érintettség keretében ki kellett volna térnie az indítványozó alapügyben elfoglalt vádlói pozíciójából fakadó jogkövetkezményekre. A büntetőhatalom gyakorlásához ugyanis senkinek nincs alapvető joga. Tehát a vád alóli felmentés, mint bírói döntés önmagában nem jelenthet alapjogsérelmet a vádlóra (sem). „A Német Szövetségi Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint három feltételtől függ az alkotmányjogi panasz előterjesztésére való képesség (*Beschwerdebefugnis*) megállapítása: magát az indítványozót, aktuálisan és közvetlenül sérti a támadott aktus (*»selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist«*; *Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2012. Rdn. 556*). Az érintettség e hármas feltételére (*»Betroffenheitstrias«*) vezetnek vissza, a panaszos érintettségének megállapítása szempontjából a bírói dön-

tések ellen előterjesztett panaszoknál lényegében csak a támadott döntés rendelkező része, a döntés tenorja mérvadó (*»Maßgeblich für die Beschwer ist grundsätzlich allein die Urteilsformel, also der Tenor der angegriffenen Entscheidung.«*; Benda/Klein: *Verfassungsprozessrecht. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2012. Rdn. 560*). „A bírói jogalkalmazást, konkrétan pedig a vád alól felmentő ítélet indoklását illetően a magánvádas eljárásokban egyedül az ún. *Willkürverbot* lehet az alkotmányjogi panasz előterjesztésének, s ezáltal az alkotmányjogi vizsgálatnak az alapja. (*»Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für die Rechtsanwendung der Fachgerichte im Privatklageverfahren ist deshalb allein das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Willkürverbot.«* Jahn/Krehl/Löffelmann/Güntge: *Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2011. Rdn. 791*.) E követelményt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a törvény előtti egyenlőség alkotmányos követelményéből (*Art. 3 Abs. 1 GG*) alakította ki. Egy bírói döntés anyagi jogi értelemben akkor önkényes (*»willkürlich«*), ha a döntés semmilyen elképzelhető szempontból sem igazolható jogilag, s ezért megállapítható, hogy tárgyidegen megfontolásokon alapul (*»unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass er auf sachfremden Erwägungen beruht«*; Rüdiger Zuck: *Das Recht der Verfassungsbeschwerde. München 2006³*) *Rn. 407*). Ez objektív kritériumok szerint ítélendő meg. Önkényes a döntés, ha az ügy jogi megítélése feltűnően rossz [*BverfGE 4, 1 (7); 62, 189 (192); 80, 48 (51); 86, 59 (62); 87, 273 (278); 67, 90 (94)*]. Nem lehet azonban önkényes a döntés, ha a bíróság behatóan vizsgálja az ügy jogi megítélését, a jogi helyzetet, s álláspontja nem nélkülöz minden tárgyilagos alapot (*Rüdiger Zuck: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. München 2006³*) *Rn. 407*). Egy pusztán hibás jogértelmezés még nem önkényes (*Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.): Die Verfassungsbeschwerde. Münster 2008. Art. 3 GG Rn. 11*). Önkényessé csak akkor válik, ha a bíróság a jogesetre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normát nem alkalmazza, az alkalmazott jogi normát teljesen félremagyarázza, vagy az ellentétes magasabb fokú bírósági gyakorlatot abszolút figyelmen kívül hagyja (*Jahn/Krehl/Löffelmann/Güntge: Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2011. Rn. 791; Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.): Die Verfassungsbeschwerde. Münster 2008. Art. 3 GG Rn. 11*.)”

Az Alkotmánybíróságnak szerinte abból kellett volna kiindulnia, hogy az indítványozó alapjogát sértő döntést az alapügy értelemszerűen nem tartalmazott. A terheltet felmentő bírói döntések indoklását illetően pedig az indítvány nem tartalmazott olyan kérelmet, amely önmagában a bírói jogalkalmazás alkotmányjogi vizsgálatának alapja lehet. Álláspontja szerint tehát az indítványt nem az Abtv. 29. §-a, hanem a 27. § alapján kellett volna visszautasítani.

A 3091/2016. (V. 12.) AB határozat alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta Fővárosi Ítéltábla 7.Pf.21.563/2013/7. számú közbenső és részítéletét, valamint a Kúria Pfv.III.21.113/2014/4. számú közbenső ítéletét. A határozat – amelyhez *Czine Ágnes* párhuzamos indokolást, *Dienes-Oehm Egon* és *Stumpf István* különvéleményt fűzött – a panaszt részben elutasította, részben visszautasította.

A panasz előterjesztője a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ volt. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben egy házaspár gyermeke kórházi kezelés során elhunyt. A szülők orvosi műhibára hivatkozva 3–3 millió forint nem vagyoni kár megfizetésére kérték kötelezni az indítványozót (III. r. alperes) és két másik intézményt. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 6.P.25.850/2010/51. számú közbenső és részítéletében megállapította a II. rendű alperes kártérítési felelősségét, ugyanakkor az I. és III. rendű alperessel szemben előterjesztett keresetet elutasította. A Fővárosi Ítéletábla 7.Pf.21.563/2013/7. számú közbenső és részítéletével az elsőfokú bíróság közbenső és részítéletét részben megváltoztatta és megállapította, hogy a II–III. rendű alperesek egyetemleges kártérítési felelősséggel tartoznak a felpereseket ért kárért. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.113/2014/4. számú közbenső ítéletével a jogerős közbenső és részítélet felülvizsgálattal támadott közbenső ítéleti rendelkezését hatályában fenntartotta.

Az indítványozó az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése [a jogszabályok mindenkire nézve kötelezőek], a XXVIII. cikk (1) bekezdése [tisztességes bírósági eljáráshoz való jog], a XXVIII. cikk (7) bekezdése [jogorvoslathoz való jog], a 25. cikk (1) bekezdése [a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el], a 25. cikk (3) bekezdése [a Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét], a 26. cikk (1) bekezdése [a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve] és a 28. cikk [a bírói jogértelmezés keretei] alapján támadta az alapügyben hozott két döntést.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozó jogosultságát alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Az Alkotmánybíróság főtítkárának levelére válaszul előadta, hogy mind az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § f) és g) pontja alapján, mind a Honvédelmi Miniszter által kiadott alapító okirata szerint egészségügyi szolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmény, amely e tevékenysége körében közhatalmi jogosítványt nem gyakorol, így – szerinte – élhet panaszjoggal.

Az Alkotmánybíróság a 23/2009. (III. 6.) AB határozatban foglalkozott először azzal a kérdéssel, hogy az állam (és az állami szervek) fordulhatnak-e alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, eszerint „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”. A 240/D/2009. AB végzésben a Köztársasági Örezred által előterjesztett alkotmányjogi panaszt utasította vissza, mivel az alkotmányjogi panasz intézménye az alapjogok védelmének eszköze, így az államhatalommal szemben védelmet nem élvező személy (közhatalmat gyakorló szerv) nem élhet vele. A 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, mert egy adóvégrehajtási eljárásban elrendelt lefoglalást a bíróság feloldott. A visszautasítás oka az indítványtételi jogosultság hiánya volt. A végzés szerint állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ában említett alaptörvényben biztosított jog alanya, akkor sem, ha jogi személy.

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányjogi panasz jogintézményének célja és funkciója jelentősen módosult az Alaptörvénnyel és az (új) Abtv. hatályba lépésével,

mivel a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára is felhatalmazást adott. Az Alkotmányon alapuló alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam fogalmilag nem rendelkezett alapjogokkal, hiszen az alapjog lényege az embereknek (szűkebb körben a jogi személyeknek) biztosított, az államhatalommal szembeni autonómia. Az államnak kötelezettsége azt biztosítani, hogy az alapjogokkal háborítatlanul élhessenek. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a jogi személyeket is megilletik azon alapjogok, amelyek természetüknél fogva nem csak a természetes személyekre vonatkoznak.

Az állam és az állami szervek sajátja, hogy alapesetben hatósági jogkörben eljárva a közhatalmi jogviszony alanyaiként lépnek be egy jogviszonyba. A polgári jogi jogviszonyban az állam, állami szerv más funkciójában jelenik meg: különbséget kell tehát tenni az állam mint közhatalmi entitás és az állam mint tulajdonos között.

A jogosultság létét vagy hiányát az alapozza meg, hogy az alapul fekvő jogviszonyban az állam, az állami szerv magánjogi jogalanyként vagy közhatalmi szervként jár-e el. Az Alaptörvénybe foglalt azon alapjogok sérelme – és védelme – merülhet fel e körben, amelyek a vagyoni jogi viszonyok alkotmányos kereteit jelenítik meg, valamint azok az alkotmányos jogok is megilletik, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat. Így az Alkotmánybíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként jár-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell döntenie az indítvány befogadhatóságáról.

Az indítványozói jogosultság tekintetében különbséget kell tenni az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. Az állam által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevételeitől.

A jelen ügyben az indítványozó egy egészségügyi szolgáltató, amelynek valóban a Honvédelmi Minisztérium az alapítója és irányítója, de közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkezik, így az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján fennáll az indítványtételi jogosultsága.

Ezt követően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz befogadására azért nincs lehetőség, mert az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy a bíróságok *contra legem* minősítették őt jogutódnak az alapügyben, illetve nem indokolták döntésüket az eljáró bíróságok. Az Alkotmánybíróság szerint önmagában az, hogy a bíróságok jogértelmezése, az általuk a bizonyítékokból és az alkalmazott jogszabályokból levont következtetések nem esnek egybe az indítványozó álláspontjával, nem vet fel alkotmányossági problémát. Ezért nem állapítható meg a tisztességes eljárás-hoz (indokolt bírói döntéshez) való jog sérelme, s az indítványt ebben a részében elutasította.

A jogorvoslathoz való jogra vonatkozó indítványi kérelmet indokoltság hiányában visszautasította, akárcsak a többi, az indítványban felsorolásszerűen megjelenő, de nem alapjogot szabályozó Alaptörvényi rendelkezés tekintetében (l. fent: Alaptörvény R) cikk [2] bekezdés, 25. cikk [1] és [3] bekezdés, 26. cikk [1] bekezdés és 28. cikk).

Czine Ágnes párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy más indokolással tudta volna elfogadni a panasz részbeni befogadását és elutasítását. Kiindulópontja, hogy „az alapjogok elsődleges célja ugyanis az államhatalom korlátozása”. Emellett egyetértett *Dienes-Oehm Egon* és *Stumpf István* különvéleményének azon részével, miszerint a német alkotmánybírósági gyakorlatnak nagy relevanciája van a magyar alkotmánybírósági gyakorlatra és jogértelmezésre nézve.

Szerinte alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az, hogy egy állami tulajdonú magánjogi jogalanynak van-e joga alkotmányjogi panasszal élni. Ebben a kiindulópont az, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtójának van-e védendő autonómiája (funkcionálisan milyen tevékenységet lát el, milyen feladat- és hatáskör ellátására vagy magánjogi cél megvalósítására hozták létre).

Ő úgy véli, hogy egyes esetekben az egészségügyi intézmények közhatalmi feladatot is ellátnak az egészségügyi törvény alapján. Ugyanakkor a konkrét ügyben orvosi műhiba miatt indult per, tehát nem közhatalmi döntéshozóként vett rész az alapügyben az indítványozó.

Az önkormányzatok esetén egyet tud érteni azzal, hogy lehetnek bizonyos védendő alapjogaik, ugyanezt az államra és az állami szervekre ebben a formában nem tartja elfogadható megállapításnak.

Az indítványozói jogosultság tehát szerinte azért volt az ügyben megállapítható, mert „(1) nem közhatalmi hatáskörben járt el, és (2) az abszolút karakterű tisztességes eljáráshoz való sérelmét vetette fel”.

Stumpf István és *Dienes-Oehm Egon* különvéleményében azt hangsúlyozta, hogy az indítvány visszautasításának lett volna helye, mivel nem felelt meg a törvényi feltételeknek és a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatnak. Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panasszal „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mégpedig akkor, ha „az ügy érdemében hozott döntés [...] az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”. Az Alkotmánybíróság által elbírált alkotmányjogi panaszt a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ terjesztette elő. Alapító okirata szerint az indítványozó irányító és fenntartó szerve a Honvédelmi Minisztérium, maga pedig költségvetési szerv. A költségvetési szerv az államháztartás sajátos jogi személyiségtípusa, az államháztartási törvény definíciója szerint: „[a] költségvetési szerv jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy”.

A többségi határozat szerint az állami szervek – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében biztosított – alapvető jogaik védelme érdekében alkotmánybírósági jogvédelmet kérhetnek. E védelem feltétele, hogy az állam ne közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vegyen részt egy adott jogviszonyban. Álláspontjuk szerint nem az a döntő, hogy az állam, állami szerv közjogi vagy magánjogi jogalanyként vesz-e részt egy adott jogviszonyban. Itt példaként hivatkoztak a német alkotmánybírósági gyakorlatra. „A Német Szövetségi Alkotmánybíróság határozatában (*BVerfG, Urt. v. 22. 2. 2011 – 1 BvR 699/06*) a frankfurti repülőtér üzemeltető *Fraport-AG*. (részvényeinek 52%-a *Hessen* tartomány és *Frankfurt a.M.* város tulajdona, a maradék magántulajdonban

áll) kapcsán foglalt állást az alkotmányi alapjogvédelmi kötelezettség terjedelméről. A vizsgálat alapját a német *Grundgesetz* 1. cikkének (3) bekezdése képezte, melyhez hasonló tartalmú az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése, hiszen lényegében azonosak abban, hogy az alapvető jogok védelme »az állam elsőrendű kötelezettsége«. Ebből kiindulva a német alkotmánybírák kifejtették, hogy a többségében közvagyonba tartozó részvénytársaságot is közvetlenül kötelezik az alapjogok. Az államhatalom a magánjogi eszközök használata során sem mentesül az alapvető jogok védelmére irányuló kötelezettsége alól, sem magánjogi eljárások, sem magánjogi szervezeti, illetve társasági formák igénybevételénél. A vegyes tulajdonosi háttérű gazdasági társaságok éppúgy közvetlenül kötelesek az alapvető jogok védelmére, mint a kizárólagos állami tulajdonban álló gazdasági társaságok.”

Az alapjogvédő kötelezettség tehát szerintük a teljes államhatalmat kötelezi, s nem korlátozható egyes funkcióira vagy feladataira. Az állam ugyanis rábízott feladatokat teljesít az egyének javára és velük szemben felelős. „Az alapjogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettsége nem függ sem hasznossági, sem funkcionális feltételektől. Miután az állam az adott feladatot magára vállalta, annak teljesítésénél kötelezik az alapjogok, függetlenül attól, hogy milyen jogi formában cselekszik.” Szerintük ez arra az esetre is irányadó, amikor magánjogi úton lép fel: alapjogvédelmi feladta elől nem bújhat magánjogi viszonyokba.

Az alapjogok rendeltetése tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása, és bár az évszázadok alatt sokat finomodott az alapjogok értelmezése, „az alapjogok végső soron az embert védik az állammal szemben”. Ezért szerintük az Alkotmánybíróságnak ki kellene dolgoznia az alapjogi jogalanyiség szempontrendszerét, amelyben szerintük az volna többek között értékelési szempont, hogy „az indítványozó (adott esetben közfeladatot ellátó jogalany) rendelkezik-e egy bizonyos alapjog érvényesítésére vonatkozó speciális funkcióval, és e funkció ellátásánál milyen önállóságot kapott a közhatalmi hatáskört gyakorló (központi) szervek viszonyában”.

Az indítványozó által hivatkozott tisztességes eljáráshoz való jog „az állam igazságszolgáltató hatalmának önkényét hivatott kizárni”. Álláspontjuk szerint az indítványozó mint központi költségvetési szerv nem hivatkozhat ezen jog sérelmére amiatt, hogy a bíróságok nem indokolták meg, miért minősül jogutódnak. Valamennyi kártérítésre kötelezett jogelőd és jogutód közpénzből gazdálkodott, költségvetési szerv, és ezért közpénzből fizeti a kártérítést. Ezért nem kérhet alapjogi védelmet azon az alapon, hogy a bíróság nem indokolta kellően a jogutódlást megállapító döntését.

Kifejtették: a bíróság indokolási kötelezettségét ez az értelmezés nem érinti, hiszen az törvényi kötelezettség. Ennek hiányában a felek élhetnek fellebbezési jogukkal. Ugyanakkor úgy vélik: az ilyen típusú indítványozók esetében az indokolási kötelezettség megsértése „nem fordulhat át alapjogi védelemmé”, nem alapozhatja meg az Alkotmánybíróság eljárását.

Végül kifogásolták azt, hogy az ügy megfelelt volna az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadási feltételnek. Szerintük ugyanis miután az indítványozói jogosultság eleve nem volt megállapítható az ügyben, maga az indítványozói jogosultság kérdése nem

merítette ki az Abtv. 29. §-ának feltételeit. Az Abtv. 29. §-a alapján arról kell dönteni, hogy az indítványban állított jogsérelem felvet-e bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, nem pedig arról, hogy az Abtv. 27. §-a szerint valamely befogadási feltétel egyébként jelentős alkotmányossági kérdést vet-e fel az Alkotmánybíróság eljárásában. Vagyis ha a panasz maga nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor egy, az indítványozói jogosultságot érintő (elő)kérdés nem teheti a panaszt az Abtv. 29. §-a alapján „befogadhatóvá”. Így a panaszt teljes egészében vissza kellett volna utasítani.

A 3148/2016. (VII. 22.) AB végzést a teljes ülés hozta meg alkotmányjogi panasz tárgyában *Szívós Mária* párhuzamos indokolásával, *Czine Ágnes*, *Sulyok Tamás* és *Varga Zs. András* különvéleményével. A panasz tárgya a Kúria Kfv.II.37.414/2015/8. számú ítélete volt. Az indítványozó gyermeke törvényes képviselőjeként átiratkozási kérelmet nyújtott be a pilisjászfalui általános iskolába. Arra hivatkozott, hogy a lakóhelyük szerinti körzetes piliscsabai iskola szegregált intézmény. Kérelméről első fokon a pilisjászfalui iskola, másodfokon a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Pilisvörösvári Tankerület döntött és azt elutasította. A bírósági felülvizsgálat során a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a keresetet elutasította, a Kúria a jogerős bírói döntést hatályában fenntartotta. A Kúria szerint nem volt megalapozott a felperes állítása, hogy a hatóság ne foglalkozott volna a szegregáció lehetőségével. Kifejtette: a szabad iskolaválasztás nem jelenti a korlátlan választási lehetőséget, és csak a körzetes iskolába jelent alanyi jogon járó felvételt. Nem sérült a gyermekek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 3. cikke, az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény sem. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) rendelkezéseinek sérelmével összefüggésben a Kúria arra hivatkozott, hogy a felperes nem kezdeményezett erre tekintettel eljárást az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt, és a hatósági alapeljárás során sem tett ilyen kifogást, a bírósági eljárás során pedig erre nem kért bizonyítást, és maga sem bizonyította az Ebktv. sérelmét.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-a alapján (bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés követelménye) visszautasította. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogsérelem nem lehet alkotmányjogi panasz alapja. Az indítványozó által felvetettek a bizonyítékok bírói mérlegelését, a szakjogi ténymegállapításokat kifogásolták. A nemzetközi szerződések és az Alaptörvény több rendelkezésének sérelme tekintetében az indítványozó „kifejezetten alkotmányjogi érvelésnek tekinthető indokolást” nem adott elő. Mindezek miatt az indítványt visszautasította az Alkotmánybíróság.

Szívós Mária párhuzamos indokolásában ismertette, hogy az indítványozó lakóhelye szerint két körzetes iskolát is megjelölt a Klebelsberg Intézményfenntartó Köz-

pont Pilisvörösvári Tankerülete. Emellett fontosnak tartotta megjegyezni, hogy az indítványozó halmozottan hátrányos helyzetű gyermek törvényes képviselője, és nem valószínűsítette az alapeljárásban, hogy biztosítani tudná gyermekének másik településre utaztatását, tankötelezettsége teljesítését. Külön kiemelte párhuzamos indokolásában, hogy az eljáró bíróság a gyermek érdekében vette figyelembe azt a tényt, hogy (5 km-rel) messzebb kellene iskolába járnia, mint ha a saját lakhelyén lévő iskolák egyikébe járna. Így helyeselte az eljáró bíróságok döntését.

Czine Ágnes különvéleményében vitatta a visszautasítás megalapozottságát: szerinte az ügyet be kellett volna fogadni és érdemben tárgyalni kellett volna. A visszautasítás indokai – amelyeket a konkrét ügyre nézve nevesít a többségi döntés – az Abtv. rendelkezéseiből nem következtek szükségszerűen, ezért indokolatlan volt a visszautasítás. Hivatkozott az Abtv. 52. § (1b) bekezdésre is, amely az indítvány tartalmi kritériumait sorolja fel. Ehhez képest „többlet elvárás azt megkövetelni, hogy a magyarázat olyan tartalmú legyen, amely pontosan körülír valamely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét”. Végül hangsúlyozta: az indítványban felvetettek olyan érvelést tartalmaznak, amely „kellően tartalmas” az érdemi alkotmányossági vizsgálathoz. Az Abv.-hez képest megállapított többletkövetelmények szerinte indokolatlanok az indítványozóval szemben.

Sulyok Tamás különvéleményében vitatta a visszautasítás indokoltságát. Az indítvány arra hivatkozott, hogy a körzetes iskola csaknem 100%-ban hátrányos helyzetű és roma származású gyerekekből áll. Innen akarta az indítványozó másik iskolába vinni gyermekét. A felvetett probléma jellege megfelel az alkotmányjogi panasz befogadási követelményeinek, ezért a befogadást támogatta volna.

Varga Zs. András különvéleményében mind a visszautasító döntést, mind annak indokolását vitatta. Szerinte az indítvány részletes, és alkotmányjogi szempontból a panasz befogadásához elegendő indokolást tartalmaz. Kiemelte a panaszból, hogy „abban az iskolában, amelyből a gyermeket más iskolába átíratni kívánták, megtiltotta az oktatásért felelős miniszter, hogy a 2015/2016-os tanévben új első osztály induljon”, továbbá azt is, hogy tíz másik gyermek szülője is átvételt kért a környékbeli iskolák valamelyikébe, s valamennyi kérelmet elutasította a Tankerület. Az első fokon eljáró Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hat gyermek ügyében azt állapította meg, hogy a Tankerület határozata jogellenes volt, ennek ellenére csak egy gyermek átvételére került sor végül. Mindezek fényében indokolt lett volna a panasszal érdemben foglalkozni, s az ügy érdemi elbírálása során lehetett volna megalapozottan állást foglalni a támadott bírósági döntésről.

