

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3050/2022. (II. 4.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Márki Zoltán, dr. Salamon László és dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Pesti Központi Kerületi Bíróság 4.Szk.17.966/2020/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény 3. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő (dr. Karsai Dániel András ügyvéd) útján eljárva, több, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Pesti Központi Kerületi Bíróság 4.Szk.17.966/2020/7. számú végzésének alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság döntése ellentétes az Alaptörvény VIII. és IX. cikkében rögzített véleménynyilvánítási szabadsággal.
- [2] 2. Az indítványozó 2020. április és május hónapjaiban több alkalommal adott a közösségi oldalán tájékoztatást közéleti eseményekről. Egy esetben (2020. május 18.) Facebook eseményre hívott fel nyilvánosan, három másik esetben pedig megosztotta mások nyilvános eseményre történő felhívását. Valamennyi esetben a felhívás arra vonatkozott, hogy a résztvevők az esemény napján 17 és 18 óra között a budapesti Clark Ádám téren autóval tegyenek egy kört a körforgalomban és dudaszóval fejezzék ki véleményüket a Kormány intézkedéseivel szemben.
- [3] A 2020. április 27-ei eseményen az indítványozó a gépjárműje kürtjének használatával hangjelzést adott le, amely miatt a rendőrök intézkedés alá vonták.
- [4] Az események időpontjában különleges jogrend volt érvényben, és a veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vr.) 4. § (1) bekezdése általánosan tiltotta gyűlések tartását és az azokon való részvételt.
- [5] A rendőrség feljelentésére a szabálysértési hatóság több okból is elmarasztalta az indítványozót. A szabálysértési hatóság döntése értelmében az indítványozó magatartása sértette a Vr. 4. § (1) bekezdése és 7. § (1) bekezdés *d)* pontját (gyűlést szervezett veszélyhelyzet idején), valamint a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 30. §-át (annak ellenére dudált, hogy nem volt balesetveszély).
- [6] Ezekre, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 224. § (1) bekezdésére, a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 10. §-ára és a Szabs. tv. 189. § (1) bekezdés *a)* pontjára tekintettel a szabálysértési hatóság az indítványozót 250 000 Ft pénzbírsággal sújtotta.
- [7] 3. Az indítványozó kifogása alapján a Pesti Központi Kerületi Bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott végzésében a szabálysértési hatóság határozatát megváltoztatta. A bíróság az indítványozó cselekményét négy rendbeli gyülekezési joggal visszaélés és a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése szabálysértésnek minősítette és a pénzbírságot 100 000 Ft-ra mérsékelte. A támadott bírósági döntés marasztalta

az indítványozót az indokolatlan kúrthasználat és a gyűlés szervezése kapcsán, nem látta azonban megalapozottnak a Vr. 4. § (1) bekezdésének a megsértését, tekintettel arra, hogy e rendelkezés a cselekmény elbírálása-kor már nem volt hatályban.

- [8] 4. A bírósági végzéssel szemben az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [9] Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága kiemelt alkotmányos védelmet élvez, és kiterjed minden olyan közlésre, mely tartalmát vagy a közlésének módját tekintve közügyekre vonatkozik, hozzájárul a közügyek megvitatásához. A járványügyi veszélyhelyzettel összefüggő egészségpolitikai, járványügyi és más védelmi intézkedések közügynek minősülnek. Kifogásolta, hogy a bíróság nem vizsgálta, hogy milyen feltételek mellett tekinthető több ember egymástól függetlenül, ugyanakkor közös kommunikációs cél érdekében kifejtett véleménye közös gyűlésnek. Álláspontja szerint a bíróság e vonatkozásban nem folytatott le érdemi bizonyítást, és az Alaptörvény IX. cikkével ellentétesen jutott arra a következtetésre, hogy a résztvevők a Gytv. szerinti gyűlésen vettek részt.
- [10] Kifogásolta az indítványozó azt is, hogy a Gytv. 3. § (5) bekezdése értelmében a végzésben előadottakból csupán arra lehet következtetni, hogy az indítványozó a gyűlés vezetője, de arra nem, hogy szervezője is, márpedig a bejelentés nem a vezető, hanem a szervező feladata. Az indítványozó meglátása szerint a bíróság végzése sértette az Alaptörvény VIII. cikkében rögzített gyülekezéshez való jogát azzal, hogy egy esemény közösségi oldalon való megosztását a bíróság automatikusan szervezésnek tekintette, és így kiüresítette a gyülekezési jog alkotmányos garanciáit, teret engedett az önkényes jogalkalmazásnak és szankcionálásnak.
- [11] Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a szervezői minőség tág felfogása elrettentheti az alapjogok alanyait alapjogaik gyakorlásától (*chilling effect*).
- [12] Sérelmezte végül, hogy a bíróság nem tekintette a dudálást „kommunikációnak”, így azt csupán a KRESZ alapján ítélte meg, az alapjogi kontextus figyelmen kívül hagyásával.
- [13] Az indítványozó másodlagos kérelmében – arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított panaszát elutasítja – az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kérte a Gytv. 3. § (1) bekezdésének a megsemmisítését. Azt kifogásolta, hogy az eljáró bíróság végzésében kizárólag a Gytv. 3. § (1) bekezdésére alapította az indítványozó szervezői minőségének a megállapítását. Kifogásolta továbbá, hogy a támadott végzés indokolása alapján a bíróság a Facebook közösségi oldalon megjelent események, azok megosztása és az ott megjelölt szervezői minőség alapján jutott arra a következtetésre, hogy az indítványozó szervező volt. Rámutatott arra, hogy a Gytv. 3. § (1) bekezdésében foglalt szervező szó és a Facebook – eredetileg angol nyelven meghatározott – szervező szóhasználat közötti egybeesés csupán véletlenszerű. Nem tartotta elfogadhatónak a bíróság azon álláspontját, hogy a Facebook által szervezőként megjelölt személy a Gytv. szervező fogalmának teljesülését eredményezné. Kifejtette, hogy az eljáró bíróság garanciális szereppel bír a szabálysértési hatóság önkényes jogalkalmazásával szemben. Amennyiben a bíróság a vizsgált ügy alapját képező kérdést – ki és milyen feltételek teljesülése esetén tekinthető egy gyülekezés szervezőjének – harmadik személy „magáncégre delegálja”, úgy az igazságszolgáltatás alapvető funkciói sérülnek. A közösségi oldalak legfeljebb az ügy elbírálása szempontjából releváns tényeket tartalmazhatnak, melyek mint bizonyítékok értékelhetők az eljárás során. A bíróság nem alapozhatja teljes mértékben a közösségi oldalon feltüntetett szervezői minőségre saját határozatát.
- [14] Az indítványozó kifogásolta továbbá, hogy a bíróság végzésében jogalapként a szervezői minőséget érintően kizárólag a Gytv. 3. § (1) bekezdését jelölte meg, és ugyanezen szakasz (5) bekezdésére nem hivatkozott. Rámutatott arra is, hogy amennyiben a Gytv. 3. § (1) bekezdésében foglalt szervező fogalomból nem fakad közvetlenül azon követelmény, hogy a bíróság azt saját, független mérlegelése alapján köteles megállapítani, úgy a szervezői minőség és az azzal járó fokozott kötelezettségek és felelősség parttalanná válik. A gyűlések céljával szimpatizáló, a nyilvános Facebook eseményeket megosztó személyek is széles körben válnak szankcionálhatóvá, amely véleménye szerint egyértelműen alkalmas a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásától való viszatartásra, az alkotmánybírósági gyakorlatban megfogalmazott dermesztő hatás kifejtésére.
- [15] 5. Az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványt küldött az Alkotmánybírósághoz.

II.

[16] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

[17] 2. A Gytv. támadott rendelkezése:

„3. § [A gyűlés szervezője]

(1) A gyűlés szervezője az, aki a résztvevőket a gyűlésen való részvételre nyilvánosan felhívja, a gyűlést meghirdeti (a továbbiakban együtt: felhívás), továbbá a gyűlést megszervezi, és azt vezeti. A felhívásban a szervező nevét fel kell tüntetni.”

III.

[18] Az Alkotmánybíróság Ügyrendje 31. § (6) bekezdése értelmében a vizsgált ügyben az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesztett a testület elé.

[19] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.

[20] 1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján „az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvényellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés *a*) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és *b*) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.

[21] Az Abtv. 26. § (1) bekezdés értelmében „az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán *a*) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és *b*) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 30. § (1) bekezdéséből következően az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése pedig rögzíti, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek tartalmi elemeit az (1a) és (1b) bekezdések szabályozzák.

[22] Az indítványozó saját ügyében járt el, megjelölte az indítványozói jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés], elsődleges kérelmében az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben, másodlagos kérelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdésben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést és jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont]. Az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben az indítvány benyújtását részletesen indokolta, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont].

[23] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben (másodlagos kérelem) az indítványozó nem adott elő alkotmányjogilag értékelhető önálló indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés [Gytv. 3. § (1) bekezdés] miért ellentétes az Alaptörvény indítványban megjelölt rendelkezéseivel. Az indítványozó kifejezetten kérte a vonatkozó bírói döntés és a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont].

[24] A támadott bírói döntést az indítványozó 2021. március 16-án vette át, azzal szemben az alkotmányjogi panaszt 2021. május 17-én nyújtotta be, az Abtv. 30. § (1) bekezdésben rögzített határidőn belül. Megállapítható továbbá, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság végzésével szemben nem állt további jogorvoslat az indítványozó rendelkezésére.

- [25] 2. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vesse fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [26] E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény VIII. és IX. cikkeiben biztosított alkotmányos alapjogokkal összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel: azt, hogy hol húzódik a határ a gyülekezési jog és a véleménynyilvánítás szabadsága között, illetve, hogy a dudálás a politikai véleménynyilvánítás alkotmányosan igazolható eszköze-e.

IV.

- [27] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [28] 1. Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában vizsgálta az Alaptörvény VIII. és IX. cikkeinek alaptörvényi tartalmát.
- [29] A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben többször kifejtette, hogy ez az alapjog valamilyen gondolat megfogalmazását és másokkal való megosztását védi, megjelenési formájára tekintet nélkül. Ebből következően nem csupán a hétköznapi értelemben vett szólás tartozik az alkotmányos védelem körébe, hanem minden olyan magatartás (jelkép használata, mozdulat stb.) amely információs tartalommal bír. „Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése a kommunikációt, a jellemzően politikai vélemény másokhoz való eljuttatását védi, annak megjelenési formájára tekintet nélkül.” {14/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [33]}
- [30] A 3132/2018. (IV. 19.) AB határozat megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, amely szerint „[a] véleménynyilvánítás szabadsága ezért általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, mégpedig függetlenül a közlés módjától és értékétől, erkölcsi minőségétől és többnyire valóságtartalmától is” (Indokolás [28]). Amennyiben a szóban forgó tevékenység központi eleme valamilyen üzenet megjelenítése és továbbítása, akkor ez a cselekmény megjelenési formájától függetlenül az Alaptörvény IX. cikkének védelmét élvez. Mindezeket arra az ügyre vonatkoztatva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egy plakátra az üzenet felírása, illetve egy eredetileg azon lévő felirat lefestése a társadalom számára érzékelhető és értékelhető információs tartalommal bír, így ez a magatartás az Alaptörvény IX. cikkének védelmi körébe vonható. A határozat külön kiemelte: „[nem állítható, hogy a] véleménynyilvánítás szabadságának külső megjelenési formája alkotmányosan korlátozható lenne önmagában azon az alapon, hogy más megjelenési forma is rendelkezésére állt a véleménynyilvánítás szabadságával élő személynek” (Indokolás [40]). Önmagában a közlés másokkal való megosztásához rendelkezésre álló eszközök sokfélesége nem eredményezi azt, hogy valamelyik közlési forma fogalmilag az Alaptörvény IX. cikke védelmi körén kívül esne. Az alapjog gyakorlójának szabadsága kiterjed a közlési csatorna megválasztására {3322/2019. (XI. 26.) AB határozat, Indokolás [18]}; ettől független kérdés, hogy ugyanannak a közlésnek egyes megnyilvánulási formái alkotmányosan korlátozhatók lehetnek, míg más formái nem.
- [31] Az Alkotmánybíróság gyakorlata egységes abban, hogy a közéleti közlésekhez (amikor a megosztott információ a közülethez kapcsolódik) fokozottabb alaptörvényi védelem kapcsolódik. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat rámutatott: „a szólásszabadság különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti. A közhatalom gyakorlásában résztvevő személyek védelmében a véleménynyilvánítás szabadságának szűkebb körű korlátozása felel meg a demokratikus jogállamiságból adódó alkotmányos követelményeknek” (Indokolás [17]). Ugyanez a határozat azt is kimondta, hogy „[a] közügyek megvitatása körében elhangzó véleménynyilvánítás és a rá vonatkozó védelem fókuszában elsődlegesen nem a szólással érintett személyek státusza áll, hanem az, hogy a megszólaló valamilyen társadalmi, politikai kérdésben fejtette ki nézeteit. A közéleti véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos szempontok eszerint egyfelől tágabb körben lehetnek irányadók, mint a közhatalom gyakorlói vagy a hivatásszerűen közszereplést vállalókat érintő vélemények köre, másfelől viszont nem állítható, hogy a közéleti szereplőket érintő bármely – köztük a közügyekkel semmilyen kapcsolatban nem álló – közlés e szempontok szerint kell megítélni.” (Indokolás [47])
- [32] A gyülekezés szabadságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlata a következőképp foglalható össze: „A gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát a közügyekről folytatott

nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663]. Az, hogy egy rendezvény közügyet érint-e, következésképpen gyülekezésnek minősül-e az Alaptörvény értelmében, a kifejezésre juttatni szándékozott vélemény tartalmától, formájától és kontextusától függ.” [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [39]] Más határozatában az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy „a gyülekezések kitüntetett kommunikációs funkciója [...] abban áll, hogy olyan módon teszik lehetővé a közügyek megvitatásába való bekapcsolódást, ami minden más formánál erőteljesebb hangsúlyt tud adni a kifejezett véleménynek” [30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [25]].

- [33] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából az következik, hogy fogalmilag a gyülekezési jog oltalma alá tartozik minden olyan csoportos kommunikáció, amelynek célja valamilyen álláspont megjelenítése egy közéleti témában. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése nem csupán a hagyományos értelemben vett tüntetéseket védi, hanem a kommunikációs tartalommal bíró egyéb rendezvényeket is [23/2021. (VII. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [21]].
- [34] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy egy közéleti esemény közösségi oldalon való megosztása, illetve felhívás az azon való részvételre a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a gyülekezési jog oltalma alá esik-e. Vizsgálata során az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – nem végez ténybíráskodást, a felhívás tartalma és az alapul szolgáló események tekintetében a bíróság által megállapított tényállásra támaszkodik.
- [35] Az Alkotmánybíróság kiindulópontnak tekintette, hogy alkotmányos demokráciában a közéleti (tágabb értelemben vett politikai) vélemény kifejezésre juttatása szabad, annak megjelenési formájára tekintet nélkül. Nem a vélemény kifejezésre juttatásának szabadságát, hanem annak korlátozhatóságát (meg nem engedhetőségét) kell indokolni. A veszélyhelyzet idején a Vr. 4. § (1) bekezdése általános jelleggel tiltotta a Gytv. hatálya alá tartozó gyűléseket, a járványveszélyre való hivatkozással. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a járványveszély miatt alkotmányosan előírható a társadalmi interakció minimalizálása és ezért időlegesen a gyülekezési jog általános korlátozása is elfogadható lehet, a jogalkotónak és jogalkalmazónak azonban ilyen helyzetben is lehetővé kell tenni a közéleti vélemény kifejezésre juttatásának a lehetőségét.
- [36] A véleménynyilvánítás szabadságának tárgya nem pusztán valamilyen vélemény megformálása és kifejezésre juttatása, hanem a kommunikáció. Az alaptörvényi védelem tárgya elsődlegesen az információ: demokratikus társadalom csak abban az esetben jöhet létre és maradhat fenn, ha lehetőség van arra, hogy a különböző (gyakran egymással ellentétes) vélemények a társadalmat formálhassák [3048/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [17]]. Fogalmilag kizárt, hogy valaki az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését egyedül gyakorolja, mert elengedhetetlenül szükséges olyan személy, akivel az alapjog gyakorlója az információt megosztja. A politikai vélemény kifejezője az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített szabadságán keresztül hozzá kíván szólni a közügyekhez, így közvetve vagy közvetlenül formálni kívánja a közéletet.
- [37] A véleménynyilvánítás szabadságához hasonlóan a gyülekezés szabadsága is kommunikációs jog, amelynek célja valamilyen közéleti vélemény kifejezésre juttatása, másokkal együtt történő kinyilvánítása. A két alapjog közti különbség nem elsősorban a védett magatartás tárgya (hiszen mindkét esetben a közéleti vélemény kifejezésre juttatását védi az Alaptörvény), hanem, hogy a közhatalomnak milyen intézményvédelmi kötelezettsége van az alapjog gyakorlásával kapcsolatban. A gyülekezés szabadsága által védett magatartások során a résztvevők egy helyen és időben vannak jelen, így szükségessé válhat egyfelől a gyűlés biztosítása, másfelől a hatóságnak is vizsgálnia kell, hogy a gyűlés jár-e közbiztonsági, közrendi vagy épp – mint jelen esetben – járványügyi kockázattal.
- [38] Hatáskörében eljárva az Alkotmánybíróságnak arra kellett választ adnia, hogy megfelel-e az Alaptörvény VIII. és IX. cikkeinek az a támadott végzésben foglalt bírósági jogértelmezés, amely az indítványozó magatartását a vizsgált esetben gyűlés szervezésének tekintette.
- [39] A bíróság támadott végzésében értékelte, hogy az indítványozó az eseményt nyilvános eseményként hirdette meg, kettőnél több személy számára. A meghirdetett eseménynek volt célja, napirendje, helyszíne, kezdési és befejező időpontja, ezen kívül az indítványozó egy másik Facebook oldalon szervezőként került feltüntetésre. Az indítványozó sajtótájékoztatót tartott, ezzel szervezői tevékenysége megvalósult (Indokolás [19]). Ugyan közvetlenül az Alaptörvényből nem olvasható ki általános meghatározás a véleménynyilvánítási szabadság és a gyülekezéshez való jog alkotmányos védelmi köreinek az elhatárolására, a vizsgált esetben nem állapítható

meg az, hogy a bíróság olyan szempontokat értékelt volna a gyűlés és a gyűlés szervezésének meghatározása során, amelyek sértették volna az indítványozónak az Alaptörvény VIII. vagy IX. cikkben foglalt jogait. Az értékelt szempontok összhangban állnak az Alkotmánybíróság korábbi következetes gyakorlatával.

- [40] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a bíróság a támadott döntésében nem sértette az indítványozó VIII. és IX. cikkeiben rögzített jogait, erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban nem tartotta megalapozottnak.
- [41] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a támadott bírósági döntés azon része, amely a KRESZ 30. §-ának megsértése miatt szankcionálta az indítványozót, összhangban áll-e az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánításhoz való alapjoggal.
- [42] Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak két kérdésben kellett állást foglalnia: (1) az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése védi-e az indítványozónak azt a véleményét, hogy nem ért egyet a kormányzat járványkezelésével, valamint (2) ugyanez az alapjog a vizsgált esetben az adott körülmények között biztosítja-e, hogy az indítványozó ezt a véleményét dudálás útján fejezze ki.
- [43] 3.1. Alkotmányos demokráciában evidencia a vélemények szabad kialakítása, kinyilvánítása és megosztása. Az Alkotmánybíróság gyakorlata egységes abban, hogy a közéleti közlésekhez (amikor a megosztott információ a közülethez kapcsolódik) fokozottabb alaptörvényi védelem kapcsolódik. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat rámutatott: „a szólásszabadság különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti. A közhatalom gyakorlásában résztvevő személyek védelmében a véleménynyilvánítás szabadságának szűkebb körű korlátozása felel meg a demokratikus jogállamiságból adódó alkotmányos követelményeknek.” (Indokolás [17]) Ugyanez a határozat azt is kimondta, hogy „[a] közügyek megvitatása körében elhangzó véleménynyilvánítás és a rá vonatkozó védelem fókuszában elsődlegesen nem a szólással érintett személyek státusza áll, hanem az, hogy a megszólaló valamely társadalmi, politikai kérdésben fejtette ki nézeteit. A közéleti véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos szempontok eszerint egyfelől tágabb körben lehetnek irányadók, mint a közhatalom gyakorlóit vagy a hivatásszerűen közszereplést vállalókat érintő vélemények köre, másfelől viszont nem állítható, hogy a közéleti szereplőket érintő bármely – köztük a közügyekkel semmilyen kapcsolatban nem álló – közlést e szempontok szerint kell megítélni.” (Indokolás [47])
- [44] A kormányzati intézkedésekkel kapcsolatos vélemények tekintetében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése tartalomsemleges: mind azok támogatása, mind azok bírálata szabadon kifejezhető, mindkettőnek azonos védelemben kell részesülnie. Jelen esetben az indítványozó egy társadalmi kérdésben (válságkezelés) kívánta kifejezni a véleményét, amely – az állandó alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően – a véleménynyilvánítás szabadságának fokozottan védett körébe tartozik.
- [45] 3.2. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak arra kellett választ adnia, hogy a vizsgált esetben összhangban van-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánításhoz való alapjoggal az a bírói döntés, amely szabálysértésnek (azaz jogsértő magatartásnak) tekintette azt, hogy az indítványozó – a véleményét dudálás formájában fejezte ki.
- [46] Az Alkotmánybíróság a fenti kérdéshez kapcsolódóan hangsúlyozza, hogy a vizsgált esetben nem abban az absztrakt alkotmányossági kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a dudálás, amennyiben az bárki számára felismerhető véleményt fejez ki, kommunikációs üzenetet hordozó nonverbális véleménynyilvánításnak minősülhet-e, és ekként az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének alkotmányos védelmi köre oltalma alá tarthat-e. Az Alkotmánybíróságnak irányadó gyakorlatának megfelelően – a támadott bírói végzésben a bíróság által megállapított tényállás és lefolytatott bizonyítás figyelembevételével – azt kellett vizsgálnia, hogy a konkrét esetben az eset összes körülményének gondos mérlegelésével megállapítható volt-e, hogy az indítványozó magatartása (dudálás) alkotmányosan védett nonverbális véleménynyilvánítás volt.
- [47] A bíróság által a panasszal támadott végzésben megállapított tényállás szerint az indítványozó egy, a Gytv. hatálya alá tartozó olyan gyűlésen tanúsította az adott magatartást (dudálást), amelynek időpontjában a veszélyhelyzeti kormányrendeleti szabályozás értelmében általános gyülekezési tilalom volt érvényben. Ahogyan arra a bíróság végzésében rámutatott, az indítványozó magatartása a Vr. 4. § (1) bekezdésébe ütközött (veszélyhelyzetben, általános gyülekezési tilalom időtartama alatt gyűlés helyszínén tartózkodott). Bár az elkövetés időpontjában hatályos jogszabályok alapján az indítványozó magatartása nem minősült a veszélyhelyzetre

megszabott magatartási szabályok szabálysértésnek, az kétséget kizáróan a fenti jogszabályi tilalomba ütközött. Az indítványozó azon túlmenően, hogy kifejezett jogszabályi tiltás ellenére a Gytv. hatálya alá tartozó gyűlés helyszínén tartózkodott, a bíróság megállapítása szerint nemcsak résztvevője, de szervezője is volt a jogellenesen megtartott gyűlésnek. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben az a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [34]) kifejtettek szerint nem találta megalapozottnak az indítvány azon indítványi részét, amely a bíróság támadott végzésében az indítványozó terhére megállapított gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértése tekintetében az Alaptörvény VIII. cikkének és IX. cikkének sérelmét állította. Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben a fentiekben foglaltak alapján arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó magatartását általános gyülekezési tilalom időpontjában a Gytv. hatálya alá tartozó és abba ütköző módon megtartott gyűlés helyszínén tartózkodva, annak szervezőjeként és résztvevőjeként fejtette ki, ezért az a vizsgált esetben nem élvezte az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadsága alapjogának oltalmát, nem minősült olyan nonverbális véleménynyilvánításnak, amit a jelen esetben a mondott alapjog alkotmányos védelmi körében lehetett volna elhelyezni. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy bár a vizsgált esetben az indítványozó magatartása (dudálás) nem minősült alkotmányosan védett nonverbális véleménynyilvánításnak, nem eleve kizárt az, hogy a bárki számára felismerhető kommunikációs üzenetet hordozó dudálás mint a tetteges véleménynyilvánítás egy lehetséges kifejezési formája – más tényállás alapján és jogszabályi környezetben – a konkrét ügy egyedi körülményeinek a gondos mérlegelése alapján az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságának az alkotmányos védelmi körébe sorolható legyen. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a most vizsgált esetben nem adhatott az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga keretében alapjogi jogvédelmet a közlekedés rendjét kisebb fokban sértő szabálysértési tényállást kimerítő olyan magatartás (dudálás) esetén, amelyet veszélyhelyzetben, jogszabállyal elrendelt általános gyülekezési tilalom időszakában, a Gytv.-be ütköző módon, előzetes bejelentés nélkül szervezett gyűlésen tanúsított az indítványozó, akként, hogy annak szervezőjeként gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértését valósította meg.

- [48] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az eset összes körülményének mérlegelése alapján megállapította, hogy a vizsgált esetben az indítványozó magatartása nem minősült az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján alkotmányosan védett nonverbális véleménynyilvánításnak, ezért (a Pesti Központi Kerületi Bíróság 4.Szk.17.966/2020/7. számú végzése, amely az indítványozó magatartását a közúti közlekedés szabályai kisebb fokú megsértése miatt szabálysértésnek minősítette, nem ütközött az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésébe, nem sértette az indítványozó véleménynyilvánításhoz való alapjogát. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ezen indítványi elem tekintetében is elutasította.
- [49] 5. Az indítványozó másodlagos kérelmében, arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság nem látná megalapozottnak az elsődleges, az Abtv. 27. §-ára alapított, a támadott bírói végzés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványát, indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Gytv. 3. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg. Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján megállapította, hogy az indítványozó önálló, alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá azt, hogy a támadott törvényi rendelkezés normatartalma miatt és mennyiben ellentétes az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt gyülekezéshez és IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánításhoz való alapjogaival. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is rámutat arra, hogy amennyiben az indítványozó indítványában mind az Abtv. 27. §-a, mind a 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben indítványozza az Alkotmánybíróság eljárását, akkor a bírói döntéssel szemben előterjesztett valódi panasz indokolása szükségképpen eltérő kell, hogy legyen a normakontrollra irányuló panasz indokolásától. A bírói döntés, az abban foglalt jogértelmezés állított alaptörvény-ellenességének az érvei szükségképp eltérőek a norma állított alaptörvényellenességét alátámasztó érvektől, utóbbira nézve az érdemi elbíráláshoz – az egyéb törvényi befogadási feltételek teljesítése mellett – önálló, a támadott normatartalom alaptörvény-ellenességét, és nem a bírói döntés állított alaptörvény-ellenességét alátámasztó indokolást kell előadni. A vizsgált esetben a másodlagos kérelem tartalma alapján az volt megállapítható, hogy az a Gytv. 3. § (1) bekezdése tekintetében önálló, a normatartalom alaptörvény-ellenességét alátámasztó indokolást nem tartalmazott.
- [50] Az indítvány visszautalva az Abtv. 27. §-a keretében előterjesztett valódi panasz indokolásánál bemutatott, az Alaptörvény VIII. és IX. cikkeire vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatra, a támadott bírói végzésben foglalt jogértelmezés állított alaptörvény-ellenességének az érveit ismételte meg, a normakontrollal indítvány

érveléseként. A másodlagos kérelem önálló, alkotmányjogilag értékelhető, és érdemi (tartalmi) elbírálást lehetővé tevő indokolást nem tartalmazott arra, hogy a Gytv. 3. § (1) bekezdését (annak normatartalmát) konkrétan melyik, az indítványban felhívott alapjoggal, és miért tekinti ellentétesnek. Magát a bírói jogértelmezést [a Gytv. 3. § (1) bekezdésében foglalt szervező fogalmának a vizsgált esetben történő bírósági értelmezését] és annak a gyülekezéshez, illetve a véleménynyilvánítás szabadságához való alapjogokra való *chilling effect* hatását kifogásolta.

- [51] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó másodlagos kérelme, amely az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt hatáskörben a Gytv. 3. § (1) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult, nem felelt meg az indítvánnyal szemben támasztott határozott kérelem követelményének, ezért azt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltak alapján visszautasította.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [52] 1. Egyetértek a határozat szerinti rendelkezéssel, s annak indokolásával; ugyanakkor – a gyülekezés és véleménynyilvánítás összefüggését illetően – eltérőek a hangsúlyaim, melynek indokait párhuzamos indokolásban csatolom a döntéshez [Abtv. 66. § (3) bekezdés].

- [53] 2. Az ügyben alapulfekvő (s nem vitatott) ténybeliség, illetve kétségtelen, miszerint
– az indítványozó magatartása időpontjában és helyszínén a gyülekezés korlátozás alá esett,
– a gyülekezés korlátozása jogszerű volt,
– az indítványozó mindennek tudatában részese volt a korlátozás alá eső gyülekezésnek.

- [54] Gyülekezésben részes magatartásával egyidejűleg az indítványozó, fizikai eszköz útján, külvilágban érzékelhető hanghatást keltett.
- [55] 3. Álláspontom a következő.
- [56] Egyaránt alapvető jogként elismeri – s ezáltal biztosítja – az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdése [amint az Európa Tanács Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikkének (1) bekezdése] a véleménynyilvánítás szabadságához, az Alaptörvény VIII. cikkének (1) bekezdése [amint az Egyezmény 11. cikkének (1) bekezdése] pedig a békés gyülekezéshez való jogot.
- [57] Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése sommásan (egységesen) rendelkezik minden alapvető jog korlátozása vonatkozásában. Az Egyezmény szabályozási technikája ettől eltérő; az Egyezmény 10. és 11. cikke egyaránt külön-külön bekezdésben – viszont egyező szöveggel – kifejezetten rendelkezik a szabadság gyakorlása és a jog korlátozás alá vetésének feltételeiről. S e körbe tartozóan a közegészség védelme céljáról, illetve érdekéről.
- [58] Ehhez képest kétségtelen, hogy az Egyezmény szempontjából a közegészség védelme egyaránt igazolási alapja (lehet) a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása és a békés gyülekezéshez való jog korlátozásának. Álláspontom szerint az Alaptörvény szempontjából sincs (nem lehet) ez másként, legfeljebb nem ennyire szembe-tűnő.
- [59] Alkotmányossági szempontból jelen ügyben azonban valójában nem az a kérdés, hogy külön-külön, önmagában legyen vizsgálva (külön-külön legyen vizsgálat tárgya) egyazon személy egyidejű, ám kétségtelen kétféle magatartása, hanem az hogy egyáltalán helye van-e (lehet-e helye) ilyenkor a véleménynyilvánítás szabadságához való jog önálló vizsgálatának.
- [60] Másképpen szólva, lehet-e olyan következtetésre jutni, hogy a közegészség védelme érdekében álló gyülekezési korlátozás megszegése magyarázható a véleménynyilvánítás szabadsága jogának egyidejű jelenlétes gyakorlásával.
- [61] Álláspontom szerint ez formálisan helytelen, tartalmilag pedig az R) cikk (3) bekezdése első fordulatát sértő értelmezés lenne.
- [62] Az Egyezmény iménti citálása csupán azt szolgálja, hogy a formális helytelenséget igazolja. Kétségtelen ugyanis, hogy az Egyezmény szerinti szabályozási technikából világosan (jobban) kitűnik, miszerint fogalmilag nem fordulhat elő, hogy a közegészség védelme érdekében való gyülekezési korlátozás lehetőséget adna az egyidejű jelenlétes véleménynyilvánítás szabadsága gyakorlására (mely utóbbi korlátozásának az ilyen érdek szintűgy egyezményi alapja).
- [63] Ez ugyanis nyilvánvalóan azt jelentené, hogy a gyülekezés jogszerű korlátozásának lehetősége, esélye kiürülne. Másfelől pedig a véleménynyilvánítás szabadsága egyezménykonform korlátozásának kilátásba helyezése tartalmilag indokolatlan lenne.
- [64] 4. Álláspontom szerint valójában arról van szó, hogy van olyan élethelyzet, amikor a véleménynyilvánítás szabadsága – nem közvetlen, hanem – közvetve, más alapvető jog legitim korlátozásával (azáltal determinálva), szükségszerűen, járulékosan esik korlátozás alá, s mint ilyen fogalmilag nem merül fel sérelmének vizsgálata. Ilyenkor valójában nem is korlátozásról, hanem természetszerű korlátozottságról van szó. Ilyenkor valójában arról van szó, hogy az adott korlátozás helyessége egyben igazolja a másik alapjog egyező érdekbeli korlátozottságát.
- [65] Általában véve kétségtelen, hogy a gyülekezés a véleménynyilvánítás szabadsága gyakorlásának egyik megnyilvánulása, a közösségi véleménynyilvánítás természetes feltétele. A gyülekezés – abban való részt vétel joga – nélkül a vélemények közös kialakításának lehetősége leszűkül. Kétségtelen tehát, hogy a közösségi véleménynyilvánítás rendszerinti – bár nem feltétlen – eszközcselekménye a gyülekezés.
- [66] Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága személyes szabadság, rendeltetése, hogy az ember szabadon hallathassa a hangját, szabadon artikulálhasson, viszont nem intézményesen biztosítandó feltétele a más általi meghallgatás, illetve ehhez való jog nem alapvető jog.
- [67] Ehhez képest (illetve ezért) legitim annak lehetősége, hogy a gyülekezés szabadságának legitim korlátozása együttjár(hat) a véleménynyilvánítási szabadság közösségi véleménynyilvánítás szabadságaként való gyakorlásának korlátozottságával, korlátozottá válásával. Viszont – értelemszerűen – ilyenkor is változatlan az egyén véleménynyilvánítási szabadsága gyakorlásának személyes esélye, lehetősége. Valójában minden alapvető jog, szabadság természetének megfelelő a gyakorlásának lehetősége, ami egyben – értelemszerűen – meghatározza (magábanhordja) korlátozása, illetve korlátozottsága lehetőségét (mibenlétét).

- [68] Következésképpen jelen ügy ténybelisége alapján eleve nem merül fel a két alapvető jog kollíziója, versengése, illetve annak vizsgálata. Ezirányú érvelés valójában fogalmi kijátszás.
- [69] 5. Vélemény kinyilvánítása szabadságában áll mindenkinek; véleményt kinyilvánító magatartás szabadságában áll mindenkinek. Mint magatartás egy esetben tiltott eleve, ha erőszak megnyilvánulása, ha erőszakban nyilvánul meg. (Értelemszerűen ettől más kérdés, ha a véleménynyilvánítás mint magatartás más sérelmével jár; viszont valójában ez esetben sem a gondolatközlés véleményként való megjelenése, kifejeződése, hanem a gondolathoz társuló, a gondolattal párosuló mikénti szándék [pontosabban e szándék mibenléte], vagyis a többlet válik mint – kívülvilágban megjelenő – tudattartalom megítélés tárgyává.)
- [70] A jog magatartási szabály, tilalom alá pedig mindig valamely kívülvilágba jutott, kívülvilágban érzékelhető magatartás eshet, illetve annak a tilalommal ellentétes tanúsítása, megvalósulása. A gondolat, a szólas, a vélemény viszont önmagában véve nem magatartás, ezért önmagában véve nem érheti tilalom. A kívülvilágba jutása után válhat megismerhetővé és vizsgálhatóvá, de csupán a kívülvilágba jutás általiséga, mikéntje. A véleménynyilvánítási szabadság gyakorlásának megnyilvánulása körülménytől függetlenül, önmagában véve – ellentétben a tettel – korlátozás alá nem eshet (*cogitationis poenam nemo patitur*). Beszélni, artikulálni akkor is lehet, ha nem szabad.
- [71] Tilalom alá eshet ugyanakkor a gyülekezés mint – értelemszerűen – kívülvilágbeli, „elhelyezkedő” magatartás, azaz mint tevőleges magatartás. A legitim gyülekezési tilalom magatartási tilalom. Ha a valahol ottlét, illetve annak mikéntje (csoportossága) tilos, az nem jelenti azt, hogy az oda eljuttatott gondolat, illetve a gondolat, vélemény odajuttatása is tilos (lenne). A gyülekezés kétségtelen többek egyidejű, valahol jelenlétét eleve feltételezi. A véleménynyilvánítás szabadságának mibenléte azonban természetesen nem függ, nem tehető függővé ilyen külsődlegességektől. Ám ha tilos az ottlét (illetve annak mikéntje), akkor az ottlét tilalma vonatkozásában közömbös, hogy „ott” mi történik. A tilalmazott ottlétet nem legitimálja visszafelé (nem közömbösíti, nem semlegesíti, nem rontja le) a véleménynyilvánítás szabadságának egyidejű jelenlétes gyakorlása, illetve arra hivatkozás.
- [72] 6. Vagyis a (szabálysértésként) megítélés tárgya egyértelműen nem a véleménynyilvánítás hanem (csupán) az ottlét, s ehhez képest a közlekedésben való, illetve az időszaki tilalom alá eső gyülekezés, gyülekezési tilalom alá eső gyülekezést megvalósító magatartás. (Megemlítem, hogy az un. polgári engedetlenség esetében – álláspontom szerint – értelemszerűen fel sem merül, hogy a kifejtett cselekvőség ne lenne felróható, és szankcionálható.)
- [73] Lényeges tehát a különbség a magatartás (ami korlátozható) és a gondolat kifejeződése (ami szabad) között. A tett mindig többet mond a szónál.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [74] A határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt elutasítással és a 2. pontban írt visszautasítással egyaránt egyetértek, az előbbi tekintetében azonban indokaim a véleménynyilvánításhoz való jog indítványozó által állított sérelmével összefüggésben – a más ügyekben már kifejtett álláspontomnak megfelelően – eltérnek a többségi indokolástól.
- [75] Mint azt korábbi döntések során már párhuzamos, illetve különvéleményekben is rögzítettem, álláspontom szerint valamely cselekmény, magatartás jogalkotó általi bűncselekménnyé, vagy (törvényi szinten) szabálysértéssé történő nyilvánítása kizárja, hogy ilyen magatartás tanúsítása a véleménynyilvánításhoz való alapjog gyakorlására hivatkozással alkotmányos védelem alá essen.
- [76] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján bizonyos feltételek megtartásával törvényben az alapvető jogok érvényesülése korlátozható. Álláspontom szerint valamely magatartás bűncselekménnyé vagy szabálysértéssé

nyilvánítása a véleménynyilvánításhoz való jog tekintetében ilyen korlátozást valósít meg; vagyis a közérdekből tilalmazott – és büntetni rendelt – magatartások tanúsításával véleményt nyilvánítani, kifejezésre juttatni nem lehet. Ezt a 17/2020. (VII. 17.) AB határozathoz írt különvéleményemben, illetve az abban hivatkozott 1/2019. (II. 13.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásomban a következőképpen fogalmaztam meg: „Nézetem szerint a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlását a Btk. rongálást vétségé nyilvánító tilalma korlátozza. Jóllehet ezt a korlátozó rendelkezést az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, az véleményem szerint megfelel az alapjogok korlátozására vonatkozó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeknek; arra törvényben (Btk.) került sor, tartalmilag az előírt szükségességi-arányossági követelmények szem előtt tartásával” {17/2020. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [86]}, továbbá „ha egy magatartás megvalósítja a Szabs. tv.-ben vagy a Btk.-ban tilalmazott valamely magatartást, a jogalkalmazó a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozva nem mellőzheti a Szabs. tv. vagy a Btk. alkalmazását. Ezzel ellentétes eljárás összeegyeztethetetlen lenne a törvények uralmának, a jogállamiságnak az elvével.” {17/2020. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [90]} és 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [51]} Az ezen ügyekben más jogszabályi előírásokra (törvényi tényállásokra) vonatkozóan tett megállapításokat megfelelően alkalmazandónak tekintem a KRESZ 30. §-ában a hangjelzés használatának feltételeire vonatkozóan megfogalmazott korlátozások, valamint a Szabs. tv. 224. §-ában (más KRESZ-szabályok mellett) ezen előírások megsértése szabálysértésnek (Közúti közlekedési szabályok kisebb súlyú megsértése szabálysértés) nyilvánítása tekintetében is.

- [77] A véleménynyilvánítás hangjelzéssel (dudaszóval) történő kifejezése tekintetében tehát véleményem szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében elvárt jogszabályi szinten történő korlátozás megléte megállapítható. Az erre vonatkozó feltételek (más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében kerüljön rá sor; a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával valósuljon meg általa az érintett alapjog korlátozása) teljesülése adott esetben csak ezen előírások – nem pedig az azokat pusztán alkalmazó bírói döntés, jogértelmezés – tekintetében lehetne vizsgálható.
- [78] Az indítványozó részéről azonban olyan, az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panasz nem került előterjesztésre, amely azzal lenne összefüggésben, hogy maga a Szabs. tv. rendelkezése minősülne – a KRESZ-beli előírások be nem tartásához fűzött objektív jogkövetkezmény okán – a véleménynyilvánításhoz való jog szükségtelen vagy aránytalan korlátozásának amiatt, hogy a hangjelzés használatára kizárólag bizonyos feltételek, okok fennállta esetén [balesetveszély miatt, annak megelőzése céljából, illetve – lakott területen kívül – előzési szándék jelzésére] kerülhet sor jogszerűen.
- [79] Emiatt a véleménynyilvánítás dudaszóval történő kifejezésével összefüggésben – az Abtv. 27. §-a alapján – nézetem szerint eleve nem is kerülhetett sor a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Ez a kérdés pedig véleményem szerint attól a körülménytől is független, hogy a politikai/közéleti témában a vélemény dudálás útján történő – a fentiek értelmében jelenleg szerintem semmiképpen meg nem engedett – kifejezése egyébként a Gytv.-nek (és adott esetben a járványügyi rendelkezéseknek) megfelelően, vagyis jogszerűen megtartott gyűlésen, vagy más, ezek hatálya alá esetleg nem is tartozó „eseményen”, rendezvényen történik-e.
- [80] Mindezek alapján a határozatban a dudaszó mint véleménynyilvánítás kapcsán kibontott egyéb érvelés(ek) kívül esnek az általam szükségesnek és elégségesnek tartott érvek keretén; azonban az indítvány idevágó elemeire vonatkozó elutasítást a fenti indokok alapján magam is támogatom.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[81] Az indítvány elutasításával az alábbiak miatt értettem egyet.

[82] A „dudálás tüntetések” idején a Vr. 4. § (1) bekezdése általános jelleggel tiltotta a Gytv. hatálya alá tartozó gyűléseket, a járványveszélyre való tekintettel. A Pesti Központi Kerületi Bíróság végzése (különösen az Indokolás

- [17] és [18] bekezdései) egyértelműen megindokolta, hogy a kérdéses rendezvény miért tartozott a Gytv. hatálya alá, miként azt is, hogy az indítványozót a bíróság miért tekintette szervezőnek (Indokolás [19]). A végzés azt is egyértelműen megindokolta, hogy a dudálás esetében miért nem fogadta el az indítványozó véleménynyilvánítás szabadságára való hivatkozását (Indokolás [27]). Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezéseiből következően nem ténybíró, ennek megfelelően a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása, illetve annak felülvizsgálata kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén (lásd például: 3485/2021. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [22]). E körben az Alkotmánybíróság éppen ezért kötve van az alapügyben megállapított tényálláshoz és bizonyítékokhoz.
- [83] Az Alkotmánybíróság abban az esetben állapíthatja meg a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét, ha az eljáró bíróságok nem ismerik fel az alapügy alapjogi jelentőségét, vagy pedig az eljáró bíróságok által választott jogértelmezés az Alaptörvény biztosította értelmezési tartományon kívül helyezkedik el. Ilyen körülményt az alkotmányjogi panasz nem valószínűsített: a Pesti Központi Kerületi Bíróság az alapügy alapjogi tartalmát felismerte, döntését pedig az Alaptörvény 28. cikke által kijelölt értelmezési tartomány keretein belül hozta meg.
- [84] Megítélésem szerint az indítványozó Pesti Központi Kerületi Bíróság által meghatározott magatartása a polgári engedetlenség körébe sorolható, azaz valamely érvényes és hatályos jogszabályi rendelkezés betartásával tudatosan szembehelyezkedett azért, hogy a véleményét ezzel is kifejtse valamely közügynek tekinthető kérdésben. Ahogyan az Alkotmánybíróság a 3086/2018. (III. 14.) AB határozatában rámutatott: „A véleményszabadság gyakorlásával megnyilvánult polgári engedetlenség demokratikus jogállami körülmények között nem szankcionálható. Ugyanakkor nem nyerhet mentesülést e jogellenes magatartás a jogkövetkezmények alól önmagában azon oknál fogva, hogy közügyeket (közpénzfelhasználást) bíráló véleményét ismertette a közigazgatási szervvel.” (Indokolás [38])
- [85] Abban az esetben, ha az indítványozót nem pusztán a tudatosan figyelmen kívül hagyott jogszabályi rendelkezés jogszabályban rögzített (és így az indítványozó számára is előzetesen megismerhető) következményei terhelték volna, hanem ezen túli, elrettentési célzatú szankció kiszabására is sor került volna vele szemben, az Alkotmánybíróságnak a támadott bírói döntést meg kellett volna semmisítenie. Ennek hiányában azonban a támadott bírói döntés megsemmisítése alkotmányosan nem volt indokolható.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [86] A 23/2021. (VII. 13.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben foglaltakat fenntartva, egyetértek azzal, hogy a gyülekezési jog a járványhelyzet adott időszakában az aktuális egészségügyi kockázatokhoz mérten korlátozható. A jelen ügyben ugyanakkor nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.
- [87] 1. Az Alkotmánybíróság régóta töretlen gyakorlatában a véleménynyilvánításhoz való jog és a gyülekezéshez való jog a legfontosabb kommunikációs alapjogok. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ugyanis ezen alapvető jogok a demokratikus társadalom előfeltételei és alapvető értékei közé tartoznak [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek” [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662].
- [88] Az Alkotmánybíróság a fentiek megerősítése mellett a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban is hangsúlyozta a gyülekezési jog kiemelkedő kommunikációs funkcióját a közügyek megvitatása terén, amit a testület a véleménynyilvánítás szabadságának speciális alapjogi megfogalmazása mellett a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formájaként értelmezett. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében egyértelművé tette azt is, hogy a gyülekezéshez való jog kitüntetett szerepe nem jelenti, hogy e jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen

azzal jár, hogy a békés gyülekezéshez való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, korlátozását pedig szorosan behatárolják a Magyarország által elfogadott nemzetközi egyezmények előírásai (Indokolás [25]).

- [89] Az Alkotmánybíróság tehát az Alaptörvény hatálybalépését követően is megerősítette, hogy a gyülekezéshez való jog – mint a véleménynyilvánítás szabadságának speciális alapjogi megfogalmazása – az egyik legfontosabb kommunikációs alapjog. A gyülekezéshez való jog pedig a közügyekben való csoportos véleménynyilvánítást biztosítja. A jelen ügyben megállapítható, hogy az indítványra okot adó események során a résztvevők egy közéleti kérdésben kívánták véleményüket egymással összehangoltan kinyilvánítani, amely ezért egyaránt felveti az Alaptörvény VIII. cikkének és IX. cikkének relevanciáját is.
- [90] 2. A fentiek kiemelése mellett ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a koronavírus-járvány az egész társadalmat olyan új kihívások elé állította, amelyekkel korábban nem találkozott. Ezen körülmények között az alapjogok gyakorlása kétségkívül fokozott társadalmi felelősséggel jár. Egyetértek ezért az Alkotmánybíróság azon megállapításával, hogy a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a gyülekezés szabadságának a korlátozását is [23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [26]].
- [91] Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak a jelen ügy alapjogi összefüggéseit az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének és IX. cikk (1) bekezdésének relevanciájában kellett volna értékelnie. Azt kellett volna vizsgálnia, hogy az indítványozó magatartása (a dudálás) hordozott-e olyan kommunikációs célú üzenetet, amely a külvilágban felismerhető volt, és ezáltal a magatartását a véleménynyilvánításhoz való jog védelmi körébe vonná, és van-e olyan versengő érdek (alapjog vagy alkotmányos cél), amely a véleménynyilvánításnak a járványhelyzetre tekintettel történő szükséges korlátozását igazolja.
- [92] 3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már több határozatban is rámutatott, hogy az alkotmányosan védett véleménynyilvánítás nem csak szóban valósulhat meg, hanem más magatartások tanúsításával is [például: 17/2020. (VII. 17.) AB határozat, 14/2019. (IV. 17.) AB határozat, 1/2019. (II. 13.) AB határozat].
- [93] A jelen ügyben megállapítható, hogy az indítványozó magatartása a válságkezeléssel kapcsolatos társadalmi kérdésben kifejtett véleményt hordozott magában. A közlésnek a választott formája pedig a külvilág számára érthető kommunikációs üzenetet közvetített. A dudálás kommunikációs célja ezáltal közéleti jellegű volt (közügyet érintett), és olyan politikai vélemény kifejezésére szolgált, amely a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe tartozik.
- [94] Az Alkotmánybíróság régóta töretlen gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága akkor követel kiemelt védelmet „amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti. [...] A demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme [ugyanis] a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát.” [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 228; lásd még: 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 494; 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [29]]
- [95] 4. Összességében úgy gondolom, hogy a kifejtettek alapján az indítványozó magatartása a jelen ügyben alkotmányosan védett véleménynyilvánításnak minősült. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett volna értékelnie, hogy ennek korlátozása a konkrét ügyben más konkuráló érdekre (közlekedés biztonsága, köznyugalom) tekintettel igazolható-e.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [96] Nem értek egyet a többségi határozattal, illetve annak indokolásával.
- [97] 1. A többségi határozat abból indul ki, hogy a tényállás alapjául szolgáló megmozdulás jogellenes volt, ezért az azon történő véleménynyilvánítás (a „dudálás”) sem élvezhet védelmet. Az állítás mindkét részét vitatom.
- [98] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság annak ellenére jogi körülményként értékelte a gyűlés jogszerűtlenségét, hogy azzal a támadott bírósági döntés nem is foglalkozott. A hasonló tárgyú és tényállású 3048/2022. (II. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a következőt állapította meg: „az indítványozó egy olyan a Gytv. hatálya alá tartozó gyűléshez csatlakozott, amelynek a szervezői azt a Gytv.-ben meghatározott határidőn belül, előzetesen nem jelentették be az illetékes rendőrhatalóságnak, ami miatt a szervezőket gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértése miatt a bíróság elmarasztalta” (Indokolás [29]). Álláspontom szerint ez nem tárgya az alkotmánybírói eljárásnak, és ténybíráskodás nélkül nem is lenne megállapítható.
- [99] Ugyanakkor, még ha el is fogadjuk, hogy az indítványozó jogellenesen gyűlésen vett részt, a többségi határozat semmilyen magyarázatot nem ad arra vonatkozóan, hogy ez miképp befolyásolja egy másik alapjogának, a véleménynyilvánítási szabadságának a gyakorlását. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján csupán arra kellett volna válaszolnia, hogy az Alaptörvény IX. cikke védi-e, hogy az indítványozó dudálással fejezte ki a véleményét egy közéleti kérdésben.
- [100] 2. Egyetértek a többségi határozattal abban, hogy – meghatározott körülmények között – a dudálás védett véleménynyilvánítás. Aggályosnak tartom viszont az alapügyben azt a hatósági megközelítést, amely a dudálást pusztán közlekedésrendészeti kérdésnek tekinti. A dudálás a politikai vélemény kifejezésének egy lehetséges módja, a „politikai dudálást” pedig épp hogy jobban kell védeni, mint az öncélú dudálásokat. Ehelyett a társadalmi valóság az, hogy a hangjelzés tiltott használata jellemzően a látencia körében marad, az autósoknak nem kell szankcióval számolniuk, ha dudálnak (sőt egyes esetekben a dudálás népszokássá vált, például lakodalmas menetek esetében). Ezzel szemben a közlekedésrendészeti hatóságok a KRESZ teljes szigorával sújtottak le, amikor az indítványozó a dudálással a véleményét fejezte ki. Az alapjogbarát megoldás épp ennek a fordítottja lenne.
- [101] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a támadott döntést meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

- [102] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírói ügyszám: IV/1977/2021.

