

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3001/2021. (I. 14.) AB HATÁROZATA

bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság 6.Szk.3616/2019/7. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó kirendelt pártfogó jogi képviselő (dr. Benke Barnabás ügyvéd) útján eljárva, az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Pesti Központi Kerületi Bíróság 6.Szk.3616/2019/7. számú végzése alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt, mivel a hivatkozott bírósági végzés az indítvány szerint sérti az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdését, VIII. cikk (1) bekezdését, IX. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint 28. cikkét, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkét is.
- [2] A panasz alapjául szolgáló ügy, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) XIV. kerületi Rendőrkapitányságának Szabálysértési Hatósága (a továbbiakban: hatóság) és a Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) által megállapított tényállása szerint az indítványozó 2018. szeptember 18-án 17 óra körül Budapest XIV. kerületében, a Városliget területén álló régi Petőfi Csarnok épülete közelében felmászott egy munkagépre, hogy ezzel megakadályozza annak munkavégzését. A kiérkező rendőröknek az indítványozó elmondta, hogy ő és társai épp demonstrációt folytatnak a Városliget fáinak megóvása érdekében, és azért mászott fel a munkagépre, hogy ezzel akadályozza meg a fák kivágását. A hatóság és a PKKB a rögzített tényállásban megállapították, hogy az indítványozó demonstrációját előzetesen nem jelentette be.
- [3] A hatóság és a PKKB által rögzített tényállást az indítványozó alkotmányjogi panaszában a továbbiakkal egészítette ki. Az indítványozó 2018. május 28-án a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) szerint bejelentést tett egy – a Budapest XIV. kerület Paál László útra – 2018. szeptember 18-ára tervezett rendezvény kapcsán, amely bejelentést a BRFK tudomásul vett. Ezen a napon azonban 16 óra 40 perc körül jelezték az indítványozó részére a bejelentett rendezvényre érkező társai, hogy a rendezvény helyszínétől kb. 300 méterre lévő volt Petőfi Csarnoknál egy munkagép épp idős fák gyökereit vágja át. Arról is informálták őt, hogy 5-6 társa már a helyszínen demonstrál, ezért ő és társai is elindultak oda, ahol megérkezésüket követően csatlakoztak a már demonstráló társaikhoz. Tiltakozásukat, amely a környezetkárosító munkavégzés abbahagyására irányult, a munkások figyelmen kívül hagyták, így az indítványozó és kb. 5 társa 17 óra 40 perc körül felmászott a munkagépre. A rendőrség kiérkezését követően hárman maradtak a gépen – amely tény már a hatóság és a PKKB által rögzített tényállás is tartalmazott –, közülük két társa a rendőrség első felhívására, az indítványozó pedig a harmadik felszólításra, 17 óra 50 perc körül mászott le a gépről. Mivel egyúttal ígéretet kaptak a szabályos munkavégzésre, a rendezvényüket befejezettek tekintették.

- [4] Az intézkedő rendőrökkel együtt megérkezett a helyszínre a hatóság nevében eljáró rendbiztos is. A hatóság és PKKB által megállapított tényállás szerint az indítványozó a rendbizont arról tájékoztatta, hogy spontán demonstrációt tartottak a környezetkárosító munkavégzés ellen, ezért nem élhetett előzetesen a bejelentési kötelezettségével – azt csak a helyszínen tudta közölni a rendőrökkel. A rendbiztos tájékoztatta az indítványozót arról, hogy a demonstráció nem járhat mások jogának a sérelmével, és ha háromszori felszólítás után sem hagyja el a munkagépet, akkor a rendezvényt feloszlatják, a gépen maradók ellen pedig szabálysértési eljárást indítanak. A tájékoztatás után, a harmadik felszólításra az indítványozó a gépet elhagyta, a végig békés rendezvényt ezért nem oszlatták fel.
- [5] Az indítványozó tevékenysége miatt – a BRFK illetékes osztályának feljelentése alapján – szabálysértési eljárás indult, amely során meghozott határozatában a hatóság kimondta az indítványozó felelősségét a döntés meghozatalakor hatályos, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszeréről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 189. § (3) bekezdés *b*) pontja szerint minősülő gyülekezési joggal visszaélés szabálysértésében, és ezért őt 60 000 Ft pénzbírsággal sújtotta. A határozat indokolása szerint az indítványozó bejelentési kötelezettségét elmulasztotta – holott a helyszínen a rendőröknek azt állította, hogy bejelentett rendezvényen vesz részt –, amelyet alátámaszt az is, hogy a BRFK funkcionális e-mail-címére a rendezvényt utólag, 2018. szeptember 18-án 17 óra 57 perckor jelentette csak be.
- [6] 2. Az indítványozó a hatóság határozatával szemben kifogással élt, amelyben arra hivatkozott, hogy a hatóság a tényeket nem vizsgálta, továbbá a rendőri intézkedés is jogellenes volt.
- [7] Az ügyben eljáró PKKB tárgyalás tartása során végzésében úgy határozott, hogy a hatóság határozatát hatályban tartja. A végzés indokolása szerint az indítványozót a tényállás szerinti cselekményét megelőző két éven belül számos alkalommal is elmarasztalták hasonló szabálysértések elkövetése miatt. A PKKB végzésének indokolásában kiemelte, hogy az indítványozó 2018. szeptember 18-án 17 óra 57 perckor küldte el a BRFK funkcionális e-mail címére a bejelentését, amely szerint aznap 16 óra 45 perc és 17 óra 50 perc között azonnali reagálású (sürgős) demonstrációt tartottak, amelynek létszáma 7 fő volt, célja pedig a természetpusztító, illegális tevékenység megakadályozása, végeredményben a Liget Projekt elleni fellépés. Ez a bejelentés azonban a PKKB szerint elkésett volt, hiszen nem tartották be a régi Gytv. 6. §-a szerinti 3 napos bejelentési határidőt. Az indítványozó a tárgyalás során arra is hivatkozott, hogy a szabálysértési eljárás tárgyát képező demonstráció az általa korábban bejelentett rendezvényből vált ki, és csak azért jelentette be külön a kifogásolt tiltakozást, mert a jelenlévő rendőrök ezt javasolták neki. A spontán gyűlést, amelynek álláspontja szerint tevékenységük minősült, amúgy sem kell bejelenteni, hiszen nincs szervezője, ahogy előre tervezhető programja és belső struktúrája sem.
- [8] A PKKB végzésének indokolása szerint a régi Gytv. szerinti jogalkalmazói gyakorlat valamint az alkotmánybíró-sági gyakorlat alapján az indítványozó érvelése nem megalapozott. A PKKB szerint ugyanis az indítványozó és társainak cselekménye nem volt gyors reagálású (azaz sürgős) demonstráció. Az ugyanis – definíciója szerint – egy szervezett rendezvény, amelynél azért marad el a bejelentés, mert az a rendezvény megtarthatóságát veszélyeztetné, a gyülekezési jog tartalmának korlátozásához vezetne. Emellett az indítványozó védekezése is ellentmondásos volt, mert egyszer azt mondta, hogy cselekményük sürgős gyűlés volt, egyszer azt, hogy spontán szerveződött, egyszer pedig azt, hogy a korábban jogszerűen bejelentett rendezvényből vált ki. Ezek alapján és a körülmények figyelembe vételével az PKKB arra jutott – érdemben nem vizsgálva azt, hogy az indítványozó cselekménye megfélemlíthető-e a spontán vagy sürgős rendezvény fogalmának –, hogy az indítványozó cselekménye sem spontán, sem sürgős gyűlésnek nem tekinthető, így azt a régi Gytv. 6. §-a alapján előzetesen be kellett volna jelenteni. Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítványozó elkövette a gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértését.
- [9] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a PKKB végzésének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt. Alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a megállapított tényállás alapján egyértelmű, hogy ő és társai egy korábban jogszerűen bejelentett rendezvényről mentek át az alkotmányjogi panasz szerinti ügyben érintett helyszínre, amikor értesültek az ott zajló eseményekről. Úgy véli, hogy a PKKB végzése önkényesen emelte ki a spontán gyűlés értelmezési tartományából az érintett eseményt, amely mindvégig békés volt. Véleménye szerint a PKKB értelmezése sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményét is, mivel az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) az *Oya Ataman kontra Törökország* (74552/01),

2007. március 5. ügyben kimondta, hogy „mindaddig amíg a tüntetők nem követnek el erőszakos cselekményeket, az állam szerveinek türelmesnek kell lenniük a békés tiltakozásokkal szemben”. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatára is, amely a spontán tüntetéseket is oltalomban részesíti. Ezen gyűlések jellemzője, hogy azokat nem tervszerűen készítik elő, nincs napirendjük, szervezőjük és rendezőjük sem. Az ilyen spontán gyűlések azonban ugyanúgy hozzájárulnak a demokratikus véleménynyilvánítás érvényesüléséhez, ezért ezeket sem szabad ellehetetleníteni. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott a 30/2015. (X. 15.) AB határozatra is, amely kimondta, hogy egy békés rendezvény nem feltétlenül érzelme- és indulatmentes, sőt annak pont a sajátossága, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő. Az ilyen politikai véleménynyilvánítások ugyanis sokszor túlzók és felfokozottak is lehetnek, hiszen egy jogállami működés fontos eleme az állami és önkormányzati intézmények bírálhatósága. Ezt a bírálatot pedig az érintett szerveknek tűrniük kell, azokat csak szűk körben lehet korlátozni. Emellett fontos azt is kiemelni, hogy a gyülekezések célja nem csak a véleménynyilvánítás, hanem a közvetett demokrácia gyakorlása is, hiszen ezáltal bizonyos döntések korrekciójára is sor kerülhet.

- [10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt is kiemelte, hogy véleménye szerint a PKKB nem az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte a spontán rendezvény fogalmát, nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság gyakorlatát és az EJEB döntéseit sem, így pedig megsértette az Alaptörvény 28. cikkét is. Indítványában hangsúlyozta, hogy az EJEB gyakorlata szerint a gyülekezési jog gyakorlása nem tehető függővé attól, hogy a szervező vagy a demonstrálni kívánók formálisan eleget tettek-e bejelentési kötelezettségüknek [lásd: EJEB *Bukta és mások kontra Magyarország* (25691/04), 2007. október 17. ügy). A békés rendezvények tehát önmagában a bejelentés hiánya miatt nem oszthatók fel, nem válnak jogellenessé. Ezáltal pedig az ilyen rendezvények megfélemlítő indok nélküli szankcionálása is jogszerűtlen, és a gyülekezési jog korlátozását eredményezi.
- [11] Az indítványozó a fentiek alapján úgy véli, hogy demonstrációjuk spontán rendezvény volt, amelyet csak kényszerből jelentett be utólag, a rendezvénnyel nem okoztak kárt, nem sértették mások jogait, és a régi Gytv. szerinti megtiltási vagy felosztatási okokat sem merítették ki. A hatóság és az eljáró bíróság nem végezte el a szükségességi-arányossági tesztet sem, így azt sem ismerte fel, hogy cselekménye semmilyen más alapjoggal nem konkurált. Mindezek alapján a vele szemben kiszabott szabálysértési szankció sérti a szabad gyülekezéshez való jogát.

II.

- [12] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődleges kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

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

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

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

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

III.

- [13] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a tekintetében részben megfelel az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [14] 2. Az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [15] Az alkotmányjogi panaszt az indítványozó 2020. február 29-én postai úton nyújtotta be a PKKB-hoz. A PKKB által megküldött tértivevény szerint a támadott végzést a bíróság 2019. szeptember 27-én kézbesítette az indítványozó részére, tehát az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje 2019. november 26-án lejárt. Az indítványozó az elkészttség miatt alkotmányjogi panaszában igazolási kérelemmel élt – arra tekintettel, hogy az alkotmányjogi panaszának benyújtásához pártfogó ügyvéd kirendelése miatt kérelemmel fordult a Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatalához, ami csak 2020. január 11-én kelt határozatában tett eleget az ügyvéd kirendelésének –, amelynek az Alkotmánybíróság – egyesbíróként eljárva – 2020. május 18-ai végzésében helyt adott. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak minősül.
- [16] Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt az alapul szolgáló szabálysértési eljárásban érintett személy nyújtotta be az ügyét érdemben lezáró bírói végzéssel szemben, amely tekintetében további jogorvoslatnak nincs helye.
- [17] 3. Az indítványozó indítványában az Alaptörvény 28. cikkének a sérelmét is állította, mivel álláspontja szerint a bíróság nem értelmezte megfelelően a Szabs. tv. érintett rendelkezését [különösen az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése tükrében]. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy gyakorlata értelmében az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési segédszabály nem tekinthető olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelynek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani [3084/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [6]; 3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]].
- [18] 4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény több cikkének a sérelmére is hivatkozott. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdése, a XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek, ugyanis ezen alaptörvényi rendelkezések vonatkozásában az indítványozó nem adott elő alkotmányjogilag értékelhető érvelést az ügye vonatkozásában.
- [19] Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az indítvány az Alaptörvény fent hivatkozott rendelkezése tekintetében nem felel meg a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek, mivel – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az indokolás hiánya [lásd többek között: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]] az ügy érdemi elbírálásának akadálya.
- [20] 5. Az indítványozó indítványában az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is állította. Az Alkotmánybíróság ezen alaptörvényi rendelkezéssel kapcsolatban megállapította azonban, hogy ez ezen cikkel összefüggésben felhozott érvek valójában az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolhatók. A gyülekezési jog ugyanis szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához, utóbbi ugyanis egyfajta kommunikációs anyajognak is tekinthető. A gyülekezési jog lényegében a véleménynyilvánítás szabadságának csoportos gyakorlását jelenti, ahhoz azonban eltérő alkotmányos követelmények kapcsolódnak [ezzel összefüggésben

lásd: 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 663, továbbá: 3307/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]).

- [21] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasznak a IX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben felhozott érveit a VIII. cikk (1) bekezdésének vizsgálata során vette figyelembe.
- [22] 6. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a támadott jogerős végzés nemzetközi szerződésbe ütközését is állította. Az Alkotmánybíróság az e tekintetben előadott hivatkozásokat azonban nem tekintette érdemi elbírálásra alkalmas indítványi elemeknek. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján ugyanis kizárólag jogszabály (és nem bírói ítélet) nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálata kérhető, tehát alkotmányjogi panasz keretében az nem kezdeményezhető {3327/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [22]}. Nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára {3258/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [16]; 3203/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [21]; 3261/2019. (X. 30.) AB végzés, Indokolás [20]}. Ezen túlmenően a nemzetközi szerződésbe ütközés Alkotmánybíróság általi vizsgálatát csak az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott indítványozói kör kezdeményezheti. Eszerint az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja azt, illetve a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását, amennyiben az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügy indítványozója nem tartozik ebbe a körbe, így a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére egyébként sem lenne jogosult.
- [23] 7. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése tekintetében megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés *a*) pont], az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont]. Az indítvány benyújtását részletesen indokolta, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet fogalmazott meg a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont].
- [24] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [25] E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jognak az esetleges sérelmét veti fel, és így az üggyel összefüggésben felmerül a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye. A PKKB végzésével összefüggésben ezért vizsgálni kell, hogy a jogerős végzés figyelembe vette-e az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeket, és azzal összhangban ítélete-e meg a szabálysértési eljárás lefolytatása és a végzés meghozatala során az indítványozó cselekményét.
- [26] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a panasz befogadásáról szóló döntést mellőzve, az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában érdemben bírálta el.

IV.

[27] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[28] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat: az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszö-

bölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}.

- [29] 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálata körében elsőként fontosnak tartotta kiemelni a békés gyülekezéshez való joggal összefüggésben a jelen ügyre nézve releváns gyakorlatának legfontosabb elemeit, továbbá az ügygel összefüggő releváns EJEB gyakorlat áttekintését is indokoltan tartotta. Ezen gyakorlatok köréből különösen is fontos kiemelni a spontán és sürgős gyűlésekre irányadó szempontokat, ugyanis jelen alkotmányjogi panasz esetében a hatóságnak és a PKKB-nak ezek figyelembe vételével kellett az eléjük tárt ügyet eldönteniük.
- [30] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a negyedik Alaptörvénymódosítással hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatokban kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatóak az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések elbírálásakor is, „ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ezzel összhangban megállapítható, hogy a korábban hatályos Alkotmány a 62. § (1) bekezdésében deklarálta a békés gyülekezéshez való jogot, amelyet az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése tartalmában hasonlóképpen szabályoz, így a korábbi Alkotmány hatálya alatt meghozott alkotmánybírósági döntések az Alaptörvény hatálya alatt is irányadónak tekinthetők. Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatában is, amikor kifejtette, hogy a „2011. december 31-éig hatályos Alkotmány 62. § (1) bekezdésében a Magyar Köztársaság elismerte a békés gyülekezés jogát és biztosította annak szabad gyakorlását. A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény mindenki jogát biztosítja a »békés gyülekezéshez«. Bár az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének szövege kifejezetten nem követeli meg az államtól, hogy az emberek szabad gyülekezését biztosítsa, ez a kötelezettség az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből következik, ez utóbbi rendelkezés ugyanis minden alapvető (ideértve a gyülekezési) jog védelmét az állam elsőrendű kötelezettségévé teszi. Az állam jogalkotó és jogalkalmazó intézményei tehát kötelesek biztosítani, hogy a gyülekezni kívánók élhessenek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jogukkal. Az Alkotmánybíróság ezért továbbra is irányadónak tekinti a korábbi határozataiban foglalt gyülekezési szabadsággal kapcsolatos megállapításokat.” {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [38], megerősítette: 3307/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [17]}
- [31] 2.2. A gyülekezés szabadságával összefüggésben előjáróban fontos kiemelni az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozatát. E szerint „a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását.” {55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449, megerősítette: 3307/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [32] 2.3. Jelen ügy tekintetében a békés gyülekezéshez való jog körében fontos áttekinteni a sürgős és a spontán gyűlések/rendezvények fogalmi különbségeit. Ennek körében azt is ki kell emelni, hogy ugyan jelen ügyben még a régi Gytv. szabályozási keretei között kellett döntenie a hatóságnak és a PKKB-nak (amely régi Gytv. még nem definiálta e két fogalmat), az időközben hatályba lépett gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 10. § (6) és (7) bekezdéseiben már konkrétan is szabályozza a kérdéskört. Annak ellenére, hogy a régi Gytv. ezt még nem tette meg, annak hatálya alatt is irányadók voltak a következő megállapítások.
- [33] Mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől, ezért a joggyakorlat számára is fontos, hogy a spontán és a sürgős gyűléseknek pontos fogalmi meghatározást adjunk, amelyet a hatóságoknak is figyelembe kell venniük. E szerint sürgős (vagyis gyors reagálású) gyülekezésről akkor lehet szó, ha a szervezett gyűlés határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívül álló okból, pl. azért mert bejelentéssel járó késlekedés a gyülekezési jog aránytalan

sérelmével járna – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a gyűlést nem lehetne megtartani. Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkésetten bár – megtörténik (az arra okot adó esemény bekövetkezését követően haladéktalanul), szervezett, így szervezője és belső szervezete is van. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a 75/2008. (V. 29.) AB határozatában rámutatott, hogy a bejelentési kötelezettség nem abszolútizálható. Ebből egyenesen következik, hogy az Alaptörvény VIII. cikkének védelme a rövid idő alatt szervezett, vagy szervezés nélküli (spontán) gyülekezéseket is védi, ha azok egyébként békés jellegűek.

- [34] A sürgős gyülekezésekkel szemben a spontán gyűlés olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező gyűlés, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be. Jellemzően sokakat érintő, hirtelen bekövetkezett esemény (pl. egy a nagyközönség előtt nem ismert politikai esemény) hatására kisebb-nagyobb tömeg jön össze („verődik össze”) közterületen. Ki kell emelni, hogy az említett eseményhez időben, esetenként pedig térben is mindenképp szorosan kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlása. A spontán gyűlésekkel kapcsolatban a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR is többször megnyilvánult jelentéseiben, kiemelve, hogy a spontán gyűlések hozzájárulnak az egészséges demokrácia megvalósulásához, mindaddig, amíg azok nem veszítik el békés jellegüket [lásd többek között: *Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly*, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, továbbá: CDL-AD(2012)006 OSCE/ODIHR – *Venice Commission Joint Opinion on Law on Mass Events in the Republic of Belarus*, §57].
- [35] Az EJEB gyakorlatából fontos kiemelni a *Bukta és társai kontra Magyarország* (25691/04), 2007. július 17. ügyben hozott döntést. Ezen döntésében az EJEB megállapította, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor egy politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, a rendezvény jogellenességének megállapítása, valamint a békés tüntetés feloszlata kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása miatt – ha a résztvevők egyébként jogszerűtlen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. A résztvevők szórólapon, elektronikus úton vagy más nyilvános felhívás útján történő toborzása azonban éppúgy kizárta teszi a spontán gyűlést, mint a napirend, az előre elkészített transzparenszek, vagy éppen a gyűlésnek a bekövetkezett eseménytől időben távol történő megtartása.
- [36] A fentiek mellett azt is hangsúlyozni kell, hogy a spontán gyűlések esetében – a fentebb részletezett feltételek teljesülése esetén – nemcsak a feloszlatai tilalom áll fenn, hanem szankcionálási tilalom is. A Szabs. tv. ugyanis már a régi Gytv. hatálya alatt is ismerte a gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértésének azon elkövetései alakzatát, amely a bejelentési kötelezettség elmulasztásával megtartott rendezvényekre vonatkozott. A hatályos Gytv. hatálybalépésével a Szabs. tv. érintett bekezdése pontosításra került, és ezen elkövetési alakzatnál kiemelésre került a spontán gyűlés esete. Azaz ebben az esetben a bejelentés elmaradása nem meríti ki a gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértési tényállását. A régi Gytv. hatálya alatt hatályos, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény ugyan ezt az esetet – tekintettel arra, hogy a régi Gytv. nem nevesítette a spontán gyűléseket – nem konkretizálta, de mivel a joggyakorlat akkor is ismerte a spontán rendezvények fogalmát, így azt minden kétséget kizáróan akkor is érteni kellett alatta. Ezen szabálysértési alakzatoknak ugyanis a védett jogi tárgy a gyülekezések békés jellegének megőrzése, és a rend fenntartása, amelynek sérelme egy spontán gyűlés esetében (ha az nem veszíti el a békés jellegét) fogalmilag kizárt.
- [37] 2.4. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából jelen ügy tekintetében fontos kiemelni a 3307/2020. (VII. 24.) AB határozatban foglalt alábbi szempontokat is.
- [38] Az Alkotmánybíróság a fenti határozatában rögzítette, hogy *in abstracto* nem zárható ki az sem, hogy egy bejelentett rendezvényt követő eseménysorozat újabb önálló gyűlésnek, illetve a gyülekezési jog hatálya alá tartozó spontán vagy gyors reagálású rendezvénynek minősüljön. A gyülekezési jog gyakorlása ugyanis nem szűkíthető le a gyülekezési törvény szerint bejelentett rendezvényekre, annak részét képezik ugyanis a spontán, illetve gyors reagálású gyűlések is [3307/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [22]].
- [39] A fentiekkel összhangban az adott ügyben eljáró bíróságnak ezért mérlegelnie kell, hogy a későbbi események megfelelnek-e a gyűlés fogalmának. Az események gyűlés jellegének megítélése körében pedig jelentősége van annak, hogy a résztvevők közéleti kérdésben kívánnak-e közösen, nyilvánosan kommunikálni; a kommunikációs szándék kifejezésre jut-e, verbális vagy nonverbális formát ölt-e; a rendezvény keretében megvalósuló véleménynyilvánítás a külső szemlélő számára gyülekezésként azonosítható-e; előbbi folyamatoként maga a rendőrség az eseményt ténylegesen gyülekezésként kezeli-e; illetve annak is, hogy adott esetben történt-e

olyan esemény, amely azonnali reakciót igényelt. Önmagában az, hogy egy eseménysorozat résztvevői egy korábbi rendezvény résztvevői közül kerülnek ki, nem zárja ki azt, hogy utólag megvalósított cselekményük gyülekezésnek minősüljön, és önálló alkotmányos védelmet élvezzen {3307/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [23]}.

- [40] 3. Az alkotmányjogi panaszban érintett ügyben az indítványozó (elmondása szerint) egy, a régi Gytv. szerint jogszerűen bejelentett rendezvényre tartott, amikor is értesült arról, hogy a közelben pár társa demonstrációba kezdett, egy, a véleményük szerint környezetkárosító munkavégzés ellen. Az indítványozó és társai az értesülést követően a helyszínre mentek, ahol bekapcsolódtak a rendezvénybe. E tekintetben ezen rendezvénynek (függetlenül attól, hogy az spontán vagy sürgős rendezvénynek tekinthető-e vagy sem) – szemben az általa bejelentett rendezvénnyel, amely ezen eseménnyel egyidőben zajlott – az indítványozó egyértelműen nem volt kezdeményezője, szervezője. Az indítványozó és társai a helyszínen tapasztalt – véleményük szerint jogellenes – munkavégzés ellen tiltakozva másztak fel a munkagépre, annak érdekében, hogy a munkavégzést megakadályozzák, amely cselekedettel, és a szóban elmondott kijelentésekkel véleményüket kifejezve tiltakoztak az események ellen, úgy, hogy cselekményük és a rendezvény a békés jellegét nem veszítette el – amelyet az is alátámaszt, hogy a kitérő rendőrök a rendezvényt nem oszlatták fel. Az indítványozó elmondása szerint a helyszínen tartózkodó rendőrök javaslatára jelentette be utólagosan a rendezvényt, amely szerinte indokolatlan volt, tekintettel arra, hogy az véleménye szerint spontán rendezvény volt.
- [41] Az indítványozó ellen tett feljelentés alapján eljáró hatóság, és a kifogás nyomán eljáró PKKB döntései indokolásában érdemben nem vizsgálták meg, hogy a rendezvény minősülhetett-e sürgős vagy spontán rendezvénynek (előbbi tekintetében csak a definíciót rögzítették, de azt nem alkalmazták a konkrét esetre, utóbbi kapcsán pedig még ennyi „vizsgálatot” sem végeztek el). A PKKB végzésben csak annyit rögzített, hogy az indítványozó ellentmondásos nyilatkozatai miatt (míserint egyszer sürgős, egyszer spontán, egyszer pedig a bejelentett rendezvényből kivált rendezvénynek tekintette demonstrációjukat) figyelmen kívül hagyta ennek vizsgálatát, és a rendezvényre akként tekintett, mint amelyet mindenképpen be kellett volna jelenteni a régi Gytv. 6. §-a szerinti határidőben. Az is megállapítható, hogy sem a hatóság, sem pedig a PKKB nem vizsgálta a rendezvényt kiváltó demonstráció okának időbeli kialakulását, azaz nem vette figyelembe, hogy a demonstrálók által környezetkárosítónak tartott munkavégzésről az érintettek tudhattak-e időben korábban, vagy csak akkor, amikor az amúgy jogszerűen bejelentett rendezvényre tartottak. Ezen megállapításokkal összefüggésben fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a fentebb már idézett 3307/2020. (VII. 24.) AB határozatában azt is rögzítette, hogy az eljáró hatóságnak, valamint bíróságnak az Alaptörvény 28. cikkében foglalt kötelezettsége, hogy megvizsgálja az elé tárt ügy tényállását, és az előtte fekvő bizonyítékokat, amely alapján azt is vizsgálnia kell, hogy az ügy alapját képező események nem minősíthetőek-e spontán gyülekezésnek {3307/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [25]}. Ezen vizsgálat során pedig a 2.4. alpontban (Indokolás [37] és köv.) rögzített vizsgálati lépéseket is el kell végeznie az eljáró hatóságnak, valamint bíróságnak.
- [42] Azt is fontos kiemelni, hogy jelen ügyben az eljáró hatóságnak és a PKKB-nak elsődlegesen nem arról kellett dönteniük, hogy a rendezvény jogszerű volt-e, (tekintettel arra, hogy a rendezvény békés jellege semelyik eljárásban nem volt vitatott, ezért az sem merült fel kételyként, hogy a demonstráció célja és jellege a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggött, valamint annak védelme alatt állt), hanem arról, hogy a régi Gytv. 6. §-a szerinti 3 nappal korábbi bejelentési kötelezettség elmaradása miatt szankcionálható-e az indítványozó vagy sem. Ennek vizsgálata során pedig – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a hatóságnak és a PKKB-nak érdemben vizsgálnia kellett volna, hogy a rendezvény sürgős vagy spontán rendezvénynek volt-e tekinthető. Csak akkor tudta volna ugyanis a hatóság és a PKKB az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összhangban megítélni az indítványozó cselekményét, annak Szabs. tv. szerinti minősítését, valamint a bejelentési kötelezettség szükségességét, illetve annak időbeliségét. Az, hogy az értékelés során a hatóság és a PKKB teljesen figyelmen kívül hagyta annak vizsgálatát, hogy a rendezvény spontán vagy sürgős rendezvénynek volt-e tekinthető, önmagában megvalósítja az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének (és ezzel összefüggésben az Alaptörvény 28. cikkének) a sérelmét (is). Amennyiben ugyanis ezt a vizsgálatot a hatóság és/vagy a PKKB elvégezte volna, akkor fennállt volna annak lehetősége, hogy a rendezvényt vagy sürgősnek minősíti és ekkor az utólagos bejelentés megtételével az indítványozó teljesítette volna a sürgős gyűlésekkel/rendezvényekkel szemben elvárt kötelezettséget, vagy spontán rendezvénynek tekinti és ebben az esetben jogosnak minősíti, hogy elmaradt az előzetes bejelentés (és egyúttal indokolatlannak az utólagos bejelentést). Akármelyik eset állt is volna elő, az az indítványozó szabálysértési felelősség alóli büntetlenségét eredményezte volna.

- [43] Mindezek alapján megállapítható, hogy a fenti vizsgálat elmaradásával a PKKB (és ezáltal a hatóság is) megsértette az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését (és ezzel összefüggésben az Alaptörvény 28. cikkét), mivel a Szabs. tv. érintett rendelkezésének alkalmazása során nem vette figyelembe a gyülekezési jog alkotmányos szempontjait, és nem volt tekintettel az ügy releváns alapjogi vonatkozásaira sem.
- [44] 4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a PKKB végzése sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését (és ezzel összefüggésben az Alaptörvény 28. cikkét), így az alkotmányjogi panasz által támadott végzést megsemmisítette.
- [45] 5. A fentiekkel együtt az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a PKKB végzésének megsemmisítése nem zárja ki az indítványozó szabálysértési felelősségének megállapítását a megismételt eljárásban, amennyiben az érintett ügyben a PKKB érdemi vizsgálat alapján, az alkotmányos szempontokat is figyelembe véve úgy ítéli meg, hogy az indítványozó cselekménye sem spontán, sem gyors reagálású demonstrációnak nem volt tekinthető. Ennek eldöntése azonban nem az Alkotmánybíróság, hanem az eljáró bíróság (jelen esetben a PKKB) kötelezettsége.

Budapest, 2020. december 15.

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

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. 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
előadó 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. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [46] A többségi határozattal és annak indokolásával nem értek egyet.
- [47] 1. Elsődleges elvi álláspontom az, hogy kétséges a jelen ügyben véleménynyilvánításról, illetve gyülekezési jogról van-e szó egyáltalán.

- [48] Feltéve, de meg nem engedve, hogy igen, vitatom az indokolásnak azt a megállapítását, amellyel békés jellegűnek minősíti a jogszerű munkavégzés kényszerítő jellegű megakadályozását, illetőleg korlátozását. Utóbbi esetben nem tudom elfogadni azt sem, hogy többeknek a munkavégzés akadályozásával megvalósított „tettleges véleménynyilvánítása” megfelelh-e a gyülekezés fogalmának. Egyetértek *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményének azzal a megfogalmazásával, hogy „[a] jelen ügyben az említett alapjogok gyakorlásának hiányában alapjogi sérelemtől sem beszélhetünk”. Egyetértek továbbá *dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleményének 3. pontjával is, amely a szabálysértés oldaláról vizsgálva is kifogásolja a többségi határozat indokolását.
- [49] Az itt vizsgált tárgykörben kifogásolható továbbá az indítványnak az Emberi Jogok Európai Bírósága egyedi döntéseire, illetőleg a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR jelentéseire utaló túlsúlyos érvelése is álláspontjának igazolására a fentiek szerint vitatható kérdésekben, szemben az Alaptörvény betűjéből és szellemiségéből követendő elvi tartalommal.
- [50] 2. Másodlagosan csatlakozom *dr. Juhász Imre* alkotmánybíró különvéleménye 2. pontjában foglalt azon állásponthoz, amely szerint azért nem tudja támogatni összességében a határozatot, „mert az olyan kiindulási alapból vizsgálja a támadott bírósági döntést, amely egyrészt figyelmen kívül hagyja a tisztességes hatósági eljárás-hoz való jog sérelmére vonatkozó indítványt, másrészt ellentmond a döntéshez vezető logikai sorrendnek is”.

Budapest, 2020. december 15.

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [51] A többségi határozattal és annak indokolásával nem értek egyet.
- [52] A határozat a gyülekezéshez való jog sérelmére alapozva állapítja meg az alaptörvény-ellenességet. Álláspontom szerint azonban teljesen más alapon kellett volna vizsgálni a rendőrség és a bíróság határozatait. Az indítványozó ugyanis hivatkozott az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmére is, és emellett kifogásolta, hogy mind a rendőrség, mind a bíróság elmulasztotta vizsgálni – a szükségesség-arányosság teszt alapján –, hogy az indítványozó és társai magatartása spontán vagy gyors reagálású rendezvénynek volt-e tekinthető. A rendőrség tehát nem indokolta meg, hogy miért nem tekintette spontán vagy gyors reagálású gyülekezésnek a demonstrációt, azaz miért kérte számon a bejelentési kötelezettség elmulasztását. A bíróság pedig érdemi vizsgálat nélkül hagyta helyben az indokolást nem tartalmazó hatósági határozatot. (Megjegyzem, a rendőrség és a bíróság annak vizsgálatával is adósak maradtak, hogy fennálltak-e a gyülekezési jog gyakorlásának egyéb feltételei, így például, hogy közterületen zajlott-e a vitatott esemény.)
- [53] A fentiekben túlmenően a tervezet felcseréli az ok-okozati viszonyokat, amikor a gyülekezési jog sérelmét állapítja meg, holott annak sérelme csak közvetett és másodlagos lehet, amennyiben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított, indokolt hatósági döntéshez való jog sérelmére vonatkozó indítványt elbírálta volna az Alkotmánybíróság. Véleményem szerint az ügyben az elsődleges kérdés az, hogy a rendőrség indokolt döntést hozott-e, és csak igenlő válasz esetén lehetett volna azt vizsgálni, hogy az indítványozó gyülekezéshez való joga sérült-e.
- [54] Összességében tehát azért nem tudtam támogatni a határozatot, mert az olyan kiindulási alapból vizsgálja a támadott bírósági döntést, amely egyrészt figyelmen kívül hagyja a tisztességes hatósági eljárás-hoz való jog sérelmére vonatkozó indítványt, másrészt ellentmond a döntéshez vezető logikai sorrendnek is.

Budapest, 2020. december 15.

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

[55] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. december 15.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [56] Az Alkotmánybíróság által elfogadott határozat az indítványozó tekintetében az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt békés gyülekezéshez való jog sérelmét állapította meg.
- [57] Álláspontom szerint az az alapvető kérdés, hogy a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság által az indítványozót illetően megállapított tényállás az említett gyülekezési jog gyakorlásának minősül-e. Nézetem szerint a munkagépre történő felmászás és a munka ezáltal történő akadályozása sem a véleménynyilvánítás, sem a békés gyülekezés alapjogának fogalmába nem fér bele. Ebből következően akár helyes, akár téves a szabálysértési hatóság és a bíróság döntése, gyülekezési (vagy akár véleménynyilvánítási) jog sérelme semmiképpen sem állapítható meg.
- [58] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az indítványban megjelölt, és a határozat által alkotmányjogi mérlegelésre alkalmas alapjog sérelmet szenvedett-e. Ha pedig – mint ahogy az a jelen esetben is fennáll – az indítványozó nem a békés gyülekezéshez való jogát gyakorolta, akkor annak sérelme – függetlenül az eljáró hatóság vagy bíróság döntésétől – fel sem merülhet.
- [59] Ennél tovább az Alkotmánybíróságnak nem kell, és nem is lehet elmennie, mivel nem szuperbíróság; a bírósági döntést és ezen keresztül a hatóság döntését az indítvány keretei között csak annyiban bírálhatja felül, amennyiben azt az alapjog esetleges sérelme indokoltá teszi. A jelen ügyben az említett alapjog(ok) gyakorlásának hiányában alapjogi sérelemtől sem beszélhetünk. Az indítványt ezért álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

Budapest, 2020. december 15.

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

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [60] Az Abtv. 66. § (2) bekezdésben biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom az Alkotmánybíróság határozatához.
- [61] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével és az ahhoz fűzött indokolással sem, az alábbiak okán.
- [62] 1. Álláspontom szerint az alapügyben eljáró szabálysértési hatóság és a bíróság a jogszabályi kereteket betartva helyes döntéseket hozott. A bíróság, ahogy arra utalt is, a tényállást az eljárás alá vont személy vallomása, a rendőri jelentés, a bejelentés, a központi nyilvántartási adatok, valamint egyéb, az eljárás anyagává tett okirati bizonyítékok alapján állapította meg, ennél fogva a bizonyítékokat mérlegelve és a bizonyítási eljárást lefolytatva járt el. Indokolási kötelezettségének eleget téve kifejtette végzésében, hogy az indítványozó és két társa egy demonstráción vett részt, amelyen a „Liget projekt” keretében történő fakivágások ellen léptek fel. Ugyan az indítványozó a szóban forgó demonstrációt követően, későbbi időpontban (a rendőri intézkedés után) azt bejelentette elektronikus úton, mindez azonban nem változtatott azon a tényen, hogy a demonstráció nem minősült sem gyors reakálású – sürgős –, sem spontán tüntetésnek. Az eljáró bíróság hangsúlyozta ezzel kapcsolatosan azt is, hogy a demonstráció határidőben történő bejelentésére lett volna lehetőség.

- [63] Az alkotmányjogi panasz és a többségi határozat is hivatkozik arra, hogy az indítványozó egy olyan demonstrációról érkezett, amelyet korábban már bejelentett, azonban ez sem jogosít fel a – jelen ügy tárgyát képező – bejelentési kötelezettség elmulasztására.
- [64] A hatóság határozatából és a bírósági végzés alapján egyértelműen megállapítható tehát az a tény, hogy az indítványozó egy olyan demonstráción vett részt, amelyet előzetesen nem jelentett be sem ő, sem a többi résztvevő, holott a cselekmény idején hatályos régi Gytv. alapján azt be kellett volna, a demonstráció előtt legalább három nappal. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az indítványozó előadta az eljáró hatóságnak, hogy „ügy tudta”, hogy a szóban forgó demonstrációt egy másik résztvevő már bejelentette. Tehát az indítványozó által előadottak és a hatósági határozatban foglaltak között több helyen ténybeli eltérések vannak, amely szintén kétségekre adhat okot a többségi határozat indokolásával, és ezáltal a rendelkező részével kapcsolatban. Ennek megfelelően a kérdéses demonstráción a hatóság 01814/1740/2018. számú szabs. határozatában, valamint a PKKB 6.Szk.3616/2019/7. számú végzésében megállapított tényállás szerint három személy vett részt, míg az indítványozónak tulajdonítva a többségi határozat ennél több, hét fő részvételével számol, amely viszont a bizonyítási eljárás eredményeként nem támasztható alá. A többségi határozat az indokolását ezzel ellentétesen más tényekre alapítja.
- [65] Mindezekre tekintettel az ügyben a döntés iratellenes megállapításokon nyugszik.
- [66] 2. A szabálysértési hatóság a bírságot azért szabta ki, mert a szóban forgó demonstrációt nem jelentették be.
- [67] A többségi határozat indokolásának gerincét képező – és az indítványozó által is idézett korábbi alkotmánybírósági döntések nagyobb része, illetve az EJEB gyakorlat azonban a demonstrációk feloszlásával kapcsolatban fogalmaznak meg követelményeket, így tehát azokban az ügyekben azt vizsgálták, hogy a gyűlések feloszlása mikor ütközik az Alaptörvénybe, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményébe. Jelen ügy tárgya azonban nem a demonstráció feloszlásának az alkotmányossága, hanem a vizsgálat központi kérdése az, hogy az eljáró hatóság és bíróság a régi Gytv. szabályait helyesen értelmezve szabott-e ki szabálysértési bírságot. Ugyanis a demonstrációt, amelyen az indítványozó részt vett nem lehetetlenítették el, azt nem oszlatták fel, csupán annak bejelentésének elmaradását kifogásolták és szankcionálták a hatóságok, a vonatkozó rendelkezések alapján. Ennélfogva az indítványozó békés gyülekezéshez való joga sem sérült.
- [68] A többségi határozat ennek ellenére mégis a békés demonstráció feloszlásával kapcsolatos alkotmányosság mérce alkalmazásával tartja alaptörvény-ellenesnek a hatósági és bírósági döntést, és ezt azzal indokolja, hogy az ugyanúgy vonatkozik a szankcionálás kérdésére is. A többségi határozat e körben adott válasza ugyanakkor csupán a Szabs. tv. spontán tüntetésekkel kapcsolatos büntethetőséget kizáró ok elemzésére szorítkozik.
- [69] A többségi határozat indokolásával kapcsolatban aggályosnak tartom azt is, hogy a többségi határozat indokolásaként túlnyomórészt EJEB döntésekre, valamint a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR véleményeire is hivatkozik. Határozottan ellene vagyok annak, hogy ezeknek jogforrási erőt tulajdonítson az Alkotmánybíróság, vagy döntésében ezt a látszatot keltse. Az Alaptörvény, az alkotmánybírósági gyakorlat elégséges alapot kell adjon arra, hogy azokból, és azok magyarázatával meggyőző döntést hozzon az Alkotmánybíróság.
- [70] 3. Nem értek egyet a többségi határozat azon megállapításával sem, mely szerint: „Ezen szabálysértési alakzatoknak ugyanis a védett jogi tárgya a gyülekezések békés jellegének megőrzése, és a rend fenntartása, amelynek sérelme egy spontán gyűlés esetében (ha az nem veszíti el a békés jellegét) fogalmilag kizárt” (Indokolás [36]). Ugyanis a gyülekezési joggal visszaélés szabálysértése egy összetett szabálysértés, a gyülekezési joggal kapcsolatos kötelezettségek széles körét szankcionálja, ennélfogva a védett jogi tárgya is tágabb a többségi határozat indokolásában foglalnál. Védett jogi tárgy e szabálysértésnek a gyülekezési jog rendeltetésszerű gyakorlása is, és a szóban forgó esetben a szabálysértési hatóság és a bíróság a szabálysértésnek azt a fordulót alkalmazta, ami az említett jogtárgy védelem alá esik (bejelentési kötelezettség elmulasztása). Így tehát a szabálysértés ezen fordulata nem a demonstráció békés jellegének, vagy a rend fenntartására vonatkozó társadalmi érdekek a sérelemét szankcionálja, hanem a rendeltetésszerű joggyakorlását.
- [71] 4. Nem tartom helyesnek továbbá, hogy a többségi határozat többször, jogalap nélkül a Gytv.-ben foglaltak alapján ítéli meg az indítványozó cselekményét, és a régi Gytv. idején hatályban nem lévő fogalmi meghatározások alkalmazásával indokolja döntését. A többségi határozat általánosságban utal tehát a joggyakorlatra, de azt egyáltalán nem fejti ki, arra példákat nem hoz, nem támasztja alá az állítását, valamint a fogalmakat annak ellenére használja és építi be az indokolásba, hogy az indítványozó azokra nem hivatkozott. Kérdéses, hogy

az Alkotmánybíróság észlelheti-e ezt hivatalból, vagy – ahogyan a többségi határozat teszi – az indítvány kérései között maradva, maga is túllép az alkalmazandó jog kérdésén, és az Alaptörvénnyel való összhang hiányát végső soron különféle nemzetközi testületek megnyilvánulásaira vezeti vissza.

- [72] Véleményem szerint tehát – egyetértve a szabálysértési hatósággal és a bírósággal – az indítványozó azzal, hogy elmulasztotta bejelenteni a demonstrációt, megszegte a régi Gytv. 6. §-ban írt kötelezettségét, így elkövette a gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértését. A kiszabott szabálysértési bírság ezek alapján nem járt a gyülekezéshez való jog sérelmével.

Budapest, 2020. december 15.

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

- [73] A különvélemény 2., 3. és 4. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2020. december 15.

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

- [74] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. december 15.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/527/2020.

