



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/284/5/2021.

Hivatkozási szám: IV/1977/2021.

**Dr. Sulyok Tamás úr**  
**Alkotmánybíróság elnöke**  
részére

**Dr. Bitskey Botond úr,**  
**az Alkotmánybíróság főtitkára**  
részére

**Alkotmánybíróság**

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

**Tárgy: A Pesti Központi Kerületi Bíróság 4.Szk.17.966/2020/7. számú végzése és a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény 3. § (1) bekezdése elleni alkotmányjogi panasz (gyülekezési joggal visszaélés szabálysértés)**

*Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!*

Az Alkotmánybíróság honlapjára felkerült a IV/1977/2021. számú alkotmányjogi panasz indítvány, mellyel összefüggésben az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsődlegesen az az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján a Pesti Központi Kerületi Bíróság 4.Szk.17.966/2020/7. számú végzése (továbbiakban: végzés), másodlagosan az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 3. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri.

Az Abtv. 57. § (1b) bekezdésében foglaltak szerint az igazságügyi miniszternek, mint a törvény kezdeményezőjének lehetősége van az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni. Tekintettel arra, hogy az indítvánnyal érintett Gytv. előkészítése az igazságügyért felelős miniszter első helyi kodifikációs feladat- és hatáskörének részét képezi, ezért az indítvánnyal összefüggő jogi véleményemről az alábbiak szerint tájékoztatom.

### **1. Az indítvány tartalma**

1.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsődlegesen az Abtv. 27. § alapján a Pesti Központi Kerületi Bíróság 4.Szk.17.966/2020/7. számú végzése, másodlagosan az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján Gytv. 3. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri.

Az indítványozó előadta, hogy a veszélyhelyzetre tekintettel elrendelt gyülekezési tilalom idején 2020 áprilisában és májusában több tiltakozó eseményt (a résztvevők a meghirdetett helyszínen és időpontban részt vesznek a forgalomban, és autókban ülve hangjelzéssel fejezik ki tiltakozásukat) is meghirdettek egy közösségi oldalon, amelyeket az indítványozó saját profilja alatt megosztott, és az azokon való részvételre hívott fel. Az indítványozóval szemben a szabálysértési hatóság pénzbírságot szabott ki a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése szabálysértés, a veszélyhelyzetre meghatározott magatartási szabályok megsértése, valamint a gyülekezési joggal visszaélés szabálysértés miatt. Az indítványozó jogorvoslással élt, amelynek nyomán a Pesti Központi Kerületi Bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott végzésével a cselekményt négy rendbeli gyülekezési joggal visszaélés és a közúti közlekedési szabályok megsértése szabálysértésként minősítette, a pénzbírságot mérsékelte. Az indítványozó szerint a bíróság elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy milyen esetben tekinthető több ember egymástól függetlenül, ugyanakkor közös kommunikációs cél érdekében kifejtett véleménye közös gyűlésnek, és így megalapozatlanul, és a véleménynyilvánításhoz való jog szükségtelen korlátozásával vonta a szóban forgó rendezvényeket a gyülekezési jogra vonatkozó, szigorúbb szabályozás hatálya alá. Gyűlés hiányában ugyanis a kapcsolódó szabálysértés sem valósulhat meg.

Az indítványozó másodlagosan a Gytv. 3. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét állítja. Ennek megalapozása kapcsán önálló érvelést érdemben nem ad elő, hanem az elsődleges indítványi kérelem kapcsán hivatkozottakra utal lényegileg. Ezzel összefüggésben jelzem a szervező fogalma vizsgálatának szükségességét amiatt, mert az indítvány alapján az indítványozó többek között azért részesült szabálysértési bírságban, mert mint a gyűlés szervezője, elmulasztotta bejelenteni a gyűlést [az indítvány ugyanis a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 189. § (1) bekezdésének a) pontjára utal, amely alapján „[a]ki a bejelentési kötelezettség alá eső gyűlést bejelentési kötelezettsége elmulasztásával szervez (...) szabálysértést követ el.”]. Erre tekintettel a későbbiekben indokolt a Gytv. szerinti szervező értelmezési kereteinek részletes bemutatása.

1.2. Előjáróban kiemelendő, hogy az Igazságügyi Minisztérium tiszteletben tartja az Alaptörvényben biztosított bírói függetlenséget és a hatalom megosztásának elvét, ezért az indítványozó végzés megsemmisítésére irányuló kérelmét érdemben nem vizsgálom, azzal kapcsolatban álláspontot nem kívánok előadni. Megjegyzem továbbá, hogy az amicus curiae beadványom alapját az indítványban foglaltak képezik, az ügy egyéb dokumentumai (pl. végzés stb.) nem állnak az Igazságügyi Minisztérium rendelkezésére.

1.3. Az indítvány 6. pontja szerint „[a]z ügy további alkotmányossági jelentőségét adja, hogy a terhemre rótt cselekmények a veszélyhelyzet alatti, rendeletekkel aránytalanul korlátozott, illetőleg teljes mértékben tiltott alapjoggyakorlásom miatt kerültek a rendőrség látókörébe. holott az Alaptörvény vonatkozó része értelmében a teljes tiltás nem megengedett még veszélyhelyzetben sem.” Ezzel összefüggésben indokolt utalni az Alkotmánybíróságnak – a veszélyhelyzet miatti általános gyülekezési tilalommal összefüggő – idei határozatára, amely cáfolja az indítványozónak az ezzel kapcsolatos megállapításait.

A testület ugyanis a 23/2021. (VII.13.) AB határozatban az indítványt – alkotmányos követelmény megállapítása mellett – elutasította, a szabályozást nem találta alaptörvény-ellenesnek:

„(...) Nem állapítható meg, hogy ebben az időszakban, a járvány újabb hullámának felfutó szakaszában alaptörvény-ellenes lett volna az a szabály, amely a gyülekezéseket általánosan kizárta. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panaszt elutasította. (...)

*Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a járványügyi védekezés során a Kormány feladata annak eldöntése, hogy milyen intézkedések célszerűek. Igazolható indokok esetén dönthet a gyülekezési jog korlátozásának fenntartása mellett is. (...)*

Az idézett határozat kapcsán megjegyezhető, hogy az érintett indítvány alapja az Alkotmánybíróság honlapján is elérhető összefoglaló szerint hasonló jelen ügyhöz, miszerint az indítványozó tüntetést kívánt tartani oly módon, hogy a gyülekezők parkoló, zárt autókban ülve, egymástól biztonságos távolságban, maszkban, dudálással és az autókra kihelyezett transzparenszekkel fejezik ki tiltakozásukat.

## **2. A Gytv. 3. § (1) bekezdésével összefüggő indítványi elem**

### **2.1. Határozott kérelem hiánya, Alaptörvény B) cikke**

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján az (1a) bekezdésben foglalt eseteken kívül a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli többek között az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.

Az indítvány a Gytv. támadott rendelkezése kapcsán ugyanakkor ezzel összefüggésben nem tesz mást, mint visszaul a bírói döntés alaptörvény-ellenessége kapcsán előadott érvelésre, érdemi értelmezés vagy kiegészítés nélkül. Az indítvány e körben ugyanis továbbra is kizárólag a bírói döntéssel kapcsolatos érvelést ad elő (lásd 70. pont), miszerint *„...a bíróság nem alapozhatja teljes mértékben a közösségi oldalon feltüntetett szervezői minőségre saját határozatát.”* Ily módon nem derül fény arra, hogy az indítványozó szerint a Gytv. szerinti szervező fogalma miért lenne alaptörvény-ellenes.

**Az indítványozó nem ad elő indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény B) cikkével, valamint VIII. cikkével, továbbá IX. cikkével, erre figyelemmel az indítvány nem teljesíti az Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pontja szerinti követelményt.**

Emellett az Alaptörvény B) cikkének megjelölése kapcsán indokolt felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára, miszerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított joga sérelmére hivatkozzon. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, mint Alaptörvényben biztosított jogra az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz: a kellő felkészülési idő hiánya, illetőleg a visszaható hatály tilalma miatt. A B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben megjelölt jogállamiság elvét az Alkotmánybíróság nem tekinti az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának {lásd például: 3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [17]}.

**Ennek megfelelően az indítvány ezen alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában nem teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.**

### **2.2. A szervező fogalma**

2.2.1. A 21 oldalas indítványnak a III. része fejt ki a Gytv. támadott rendelkezésével kapcsolatos indítványozói álláspontot mindösszesen másfél oldal keretében. Ezen indítványi elem vizsgálatát az indítványozó csak abban az esetben kéri, amennyiben az Alkotmánybíróság szerint *„...a bíróság jogértelmezése helyes tekintetben, hogy a Gytv. 3. § (1) bekezdése lehetőséget teremt arra, hogy egy magáncég által működtetett közösségi oldal (jelen esetben a Facebook közösségi oldal) által szervezőként feltüntetett személy*

*automatikusan a Gytv.-ben foglalt szervezői minőségét megalapozza.*" (lásd indítvány 66. pontját)

Ezzel összefüggésben azonban fel kell hívni arra az ellentmondásra a figyelmet, miszerint az indítvány 49. pontja szerinti ismertetése alapján a bíróság a Gytv. 3. § (5) bekezdésére alapozta indokolását, továbbá „...a végzés indokolása az esemény helyszíni koordinálását és az utólagos sajtótájékoztató megtartását tekintette a szervezői minőség alapjaként.” (lásd indítvány 48. pontját) Erre figyelemmel önmagának ellentmondónak látszik az indítvány másodlagos kérelme, a végzésben megfogalmazott indokolással, hiszen az indítványozó egyszerre utal arra, hogy egy közösségi oldal automatikusan alapozza meg a szervezői minőséget, majd ezt követően kiderül, hogy azt a helyszíni cselekmények alapozták meg. **Emiatt álláspontom szerint a Gytv. támadott rendelkezésének kapcsán előadott indítványozói érvelés nem megalapozott, az indítványozó érdemben a jogalkalmazói értelmezést és annak alátámasztását vitatja.**

Megjegyezhető továbbá, hogy **az indítványból nem derül ki, hogy az indítványozó az esemény megosztását követően tisztában volt-e azzal, hogy a közösségi oldal szervezőként tünteti-e fel, ezzel egyetértett-e vagy mindezt akár a közösségi oldal szabályai szerint a közösségi oldal felületén vagy az eseménynél szereplő többi szervező felé jelezte-e, kifogásolta-e.** Az indítvány 48. pontjából az indítványozó vonatkozásában csupán annyi derül ki, hogy az indítványozó a bíróság által gyűlésnek tartott eseménnyel összefüggésben sajtótájékoztatót tartott.

2.2.2. A támadott rendelkezés vonatkozásában fel kívánom hívni arra a figyelmet, hogy az Alaptörvényre, a Gytv. rendelkezéseire és indokolásra figyelemmel a szervező meghatározására vonatkozó szabályozás és annak keretei egyértelműek, továbbá összhangban állnak az Alaptörvénnyel, lehetővé teszik a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását (figyelemmel annak egyes részjogosultságaira is).

A támadott szervező fogalom kapcsán hivatkozni szükséges a Gytv. alábbi rendelkezéseire, előljáróban kiemelve, hogy a szervező fogalma kapcsán nem csupán a felhívás, hanem a gyűlés szervezése, vezetése is megjelenik fogalmi elemként:

### *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.*

*(4) A gyűlést a szervező vezeti. Ha a gyűlést többen szervezik, közösen jelölik ki a gyűlés vezetőjét. Ha a gyűlés vezetője megváltozik, arról a szervezők haladéktalanul tájékoztatják a rendőrséget és a gyűlés résztvevőit.*

*(5) Ha a gyűlés szervezője vagy vezetője nem ismert, azt kell vezetőnek tekinteni, aki a napirendet meghatározza, akinek a gyűlés menetére befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a gyűlést képviseli.*

### *10. § [A közterületi gyűlés bejelentése]*

*(1) Aki közterületen nyilvános gyűlést szervez, a gyűlést annak megtartását megelőzően legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak – Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak – (a továbbiakban: gyülekezési hatóság).*

*(4) A bejelentésben meg kell jelölni*

*a) a szervező, több szervező esetén a vezető nevét, lakcímét, szervező szervezet esetén a képviseletre jogosult lakcímét, valamint azt az elérhetőségét, amelyen a rendőrséggel kapcsolatot tart,*

Egyértelmű tehát, hogy a szervező(k) kiléte kapcsán – a gyűlés bejelentése esetén – elsősorban a bejelentés lesz a jogalkalmazó számára irányadó. Amennyiben bármilyen okból a gyűlés szervezője nem ismert abban az esetben a Gytv. 3. § (1) bekezdése, valamint a (4)-(5) bekezdésére figyelemmel mindez a felhívás, továbbá a gyűlés vezetése alapján ítéltető meg a jogalkalmazás keretében, a következő alpontban kifejtettekre figyelemmel.

2.2.3. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése rendelkezik a békés gyülekezéshez való jogról. Ezen alapvető jog gyakorlásának a kereteit a Gytv. bontja ki, melynek során figyelemmel kell lenni az Alaptörvény 28. cikkének második mondatára is, amely a bírói jogalkalmazással kapcsolatban rögzíti, hogy a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.

A Gytv. 1. § (1) bekezdése alapján a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja a gyűlés szervezését és az azon való részvételt, azaz alapvetően e két részjogosultságot nevesíti a megjelölt rendelkezés. A Gytv. kapcsolódó indokolása szerint *„[a] törvény újítása, hogy a gyülekezési jog egyes ún. részjogosultságait is nevesíti, amikor a gyülekezési jog meghatározásában a gyűlések szervezését (ebből kényszerítőleg fakad a vezetés is) és az azokon való részvétel jogát fogalmi elemmé teszi. Ezzel biztosítható ugyanis, hogy a gyülekezési jog a nyilvánosság számára gyakran kevésbé látható előkészítési és szervezési szakasza során se szenvedhessen csorbát. A részvétel jogának nevesítésének negatív oldalából pedig az is következik, hogy senki sem kötelezhető arra, hogy egy gyűlésen részt vegyen, vagyis a törvény ezzel garantálja a „nem részvétel” jogát is.”*

Az idézett indokolás alapján látható, hogy a szervezésből fakadó részjogosultság a vezetés is, erre is figyelemmel a Gytv. főszabály szerint a szervezőt tekinti vezetőnek a már idézett 3. § (4) bekezdés szerint.

A fentieket támasztja alá továbbá a Gytv. 3. §-hoz fűzött indokolás, miszerint *„...a gyűlés szervezőjének két fontos jellemzőjeként a gyűlés szervezését és az arra való nyilvános felhívást lehet kiemelni. Fontos, hogy névtelenül nem lehet gyűlést szervezni, így a gyűlés felhívásában a szervező nevét minden esetben fel kell tüntetni (ez a felelősség esetleges későbbi megállapítása, és kártérítési kötelezettség miatt is különösen fontos, amellet, hogy így a rendőrség a kapcsolattartó személyt is pontosan azonosítani tudja). Szintén a fenti indokok miatt fontos azt is rögzíteni, hogy főszabály szerint a gyűlést a szervező vezeti, így e két pozíció megkülönböztetésére csak akkor van szükség, ha a gyűlést többen szervezik, így a vezető egy közülük kijelölt személy lesz. (...)”*

*A törvény az egyértelműség érdekében (azaz, hogy a gyűlést elsősorban a szervező vezeti) a szervezőre vonatkozó szabályok között részletezi a vezetőre vonatkozó legfontosabb előírásokat is. A gyűlés vezetőjének főszabályként továbbra is a gyűlés szervezője tekinthető, ez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a vezető szerepét más személy töltsse be, sőt azt sem, hogy a vezető személyében változás álljon be (utóbbi esetben azonban a törvény haladéktalan értesítési kötelezettséget ír elő a rendőrség részére). Amennyiben többen szerveznek egy gyűlést, abban az esetben is csak egy vezető lehet, ilyenkor a szervezők közösen jogosultak kijelölni a vezető személyét. A törvény a bírósági gyakorlattal összhangban és gyülekezések jellegének megváltozására tekintettel szabályozza azt az esetet is, amikor a gyűlés szervezőjének vagy vezetőjének személye nem ismert: ebben az esetben ugyanis előírja a törvény, hogy azt kell a gyűlés vezetőjének tekinteni, aki a gyűlés menetére*

*tényleges befolyással van, azaz elsősorban azt a személyt, aki a tömeget instruálja, irányítja.”*

Minderre álláspontom szerint a jogalkalmazónak a szervezői minőség értékelésekor figyelemmel kell lennie, azaz nem önmagában a felhívás értékelendő, hanem az is, hogy a gyűlés kapcsán a szervező és a vezető személye elválik-e, továbbá a szervezés mint részjogosultság alapján ki tekinthető a gyűlés szervezőjének. Mindezt alátámasztja, hogy a támadott rendelkezés a szervező fogalma kapcsán nem pusztán a felhívást nevesíti, hanem szól arról is, hogy a szervező az, aki a gyűlést vezeti és külön bekezdés egyértelműsíti, hogy a Gytv. a szervezőt tekinti főszabály szerint a gyűlés vezetőjének. Ezért a jogalkalmazó a Gytv. 3. § (5) bekezdése mentén nemcsak a vezető kilétét állapíthatja meg, hanem különösen ha az nem válik el a szervező kilététől, úgy a szervezői minőség értékelésekor is figyelembe veheti azt. Ez következik abból is, hogy a jogalkotó a vezetőre vonatkozó ezen előírást a 3. §-ban és nem a 4. §-ban helyezte, továbbá a Gytv. szerinti – fentiekben ismertetett – részjogosultságokból, amely alapján a gyűlések szervezéséből „kényszerítőleg fakad a vezetés is”. Mindez a veszélyhelyzetben megvalósuló gyűlekezési jogot érintő korlátozások miatt is relevanciával bír.

### 3. Összegzés

Mindezekre figyelemmel álláspontom szerint a Gytv. ismertetett rendelkezései megfelelő és egyértelmű támpontot nyújtanak a jogalkalmazás számára annak megállapítására, hogy ki tekinthető szervezőnek. Erre tekintettel a Gytv. 3. § (1) bekezdése kapcsán előadott indítványozói értelmezés nem megalapozott, a támadott rendelkezés nem alaptörvény-ellenes.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását!

Budapest, 2021. július 28.

Tisztelettel:   
 dr. Varga Judit  
 \*  
