

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3359/2021. (VII. 28.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 5. § (1) és (2) bekezdése, valamint 2021. május 22. napjáig hatályban volt 4. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő (dr. Fazekas Tamás ügyvéd) útján eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) és (2) bekezdései alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés (a továbbiakban: R.) 4. § (1) bekezdése és 5. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint az R. hivatkozott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében rögzített békés gyülekezéshez való joggal.
- [2] 2. Az indítványozó 2021 márciusában több alkalommal kívánt autós tüntetést szervezni, melyen a résztvevők fizikai kontaktus nélkül, felvonulással és dudálással kívánták kifejezni véleményüket egy közéleti kérdésben. A rendezvény célja a Kormány járványügyi intézkedéseinek a kritizálása volt.
- [3] A Gyulai Rendőrkapitányság mint gyülekezési hatóság a 2021. március 23-án kelt, 04030-160/1-2/2021. rendb. számú határozatával – az R. vonatkozó rendelkezéseire hivatkozva – megtiltotta az indítványozó 2021. március 26-ára bejelentett gyűlésének a megtartását. A gyülekezési hatóság szerint a szabályozás egyértelmű és kógens, a gyűlés tervezett időpontjában pedig szükségszerűen alkalmazandó.
- [4] A gyülekezési hatóság döntésével szemben az indítványozó keresetet nyújtott be, ám azt a Kúria a K.IV.39.725/2021/2. számú ítélete elutasította. A Kúria nem látta okát, hogy az R. rendelkezéseivel szemben az Alkotmánybírósághoz forduljon; arra következtetett, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi a gyülekezési jog akár teljes felfüggesztését is. A Kúria arra következtetett, hogy gyülekezési ügyben a veszélyhelyzet idején gyűlés tartását kógensen tilalmazó jogszabályi rendelkezésre alapított tiltó határozat jogszerű.
- [5] 3. A Kúria döntésével szemben az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, a szabályozással szemben pedig az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [6] Álláspontja szerint az R. következtében sérült az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított, békés gyülekezéshez való joga, mert ugyan általánosságban elfogadható, hogy a járványveszélyre tekintettel a jogalkotó korlátozza rendezvények megtartását, de esetében az eljárás eredményeként olyan tüntetést tiltott meg a gyülekezési hatóság, amely a járványveszély szempontjából teljesen kockázatmentes volt. A meghosszabbított veszélyhelyzetre tekintettel az indítványozó – és értelemszerűen mindenki más – gyülekezési szabadságának gyakorlása teljesen kizárt, függetlenül attól, hogy a szabadság gyakorlása milyen járványügyi kockázattal jár.
- [7] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény még veszélyhelyzetben sem ad teljesen szabad kezet a Kormánynak az alapvető jogok korlátozására, mivel a korlátozásoknak ebben az esetben is meg kell felelniük az 53. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak. A Kormány rendeletalkotási jogkörét kijelölő alaptörvényi rendelkezések alapján veszélyhelyzetben a Kormány a gyülekezési jogot valóban korlátozhatja rendeleti úton, de csak a sarkalatos törvényben előírt szabályok szerint.

- [8] Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a veszélyhelyzetben alkalmazható intézkedéseket az Alaptörvény alapján a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) keretek közé szorítja. A Kat. 49. § (3) bekezdése értelmében „veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa”. Az indítványozó szerint e követelmények három szempontból sem teljesültek: (1) nem került mérlegelésre a „védelmi érdek”, azaz, hogy az elérni kívánt célt (jelen esetben a járvány elleni védekezést) szolgálta az intézkedés, (2) nem a rendőrség tiltotta meg a rendezvényt, hanem az R. normatív rendelkezései, valamint (3) a tilalom nem csupán a nyilvános (közterületen tartott) gyűlésekre vonatkozik, hanem általában minden gyűlésre.
- [9] Összességében az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének a korlátozása az indítványra okot adó ügyben nem volt célhoz kötött, szükségtelen és aránytalan volt. Az indítványozó megjegyezte azt is, hogy nincs alkotmányosan igazolható oka annak, hogy egyes esetekben a jogalkotó kivételt tesz az összejövétel tilalma alól (temetés, vallásszabadság gyakorlása, sportrendezvény), míg más, Alaptörvényben védett összejövétel (gyülekezés) esetében nem.
- [10] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [11] 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.
- [12] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria döntését az indítványozó 2021. március 31. napján töltötte le, és alkotmányjogi panaszát 2021. május 10-én – határidőben – küldte meg az Alkotmánybíróságnak. Az indítványozó saját ügyében, jogi képviselő útján járt el, és az R. megsemmisítésére vonatkozóan határozott kérelemmel élt.
- [13] Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [14] 5. Az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követően a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta azt a kérdést, hogy veszélyhelyzet idején az általános gyülekezési tilalom összeegyeztethető-e az Alaptörvény rendelkezéseivel. A határozat hasonló ténybeli okok alapján vizsgálta az R. jelen indítványban is támadott rendelkezéseit, és arra következtetett, hogy az általános gyülekezési tilalom – meghatározott feltételek mellett – veszélyhelyzet idején nem eleve ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel.
- [15] A határozat ugyanakkor alkotmányos követelményként mondta ki, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlását veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és körben függesztheti fel akként, hogy észszerű időközönként meg kell vizsgálnia, hogy a korlátozásra okot adó körülmény továbbra is indokolja-e az alapjog felfüggesztését, vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését meghaladó mértékű korlátozását.
- [16] Az Abh. indokolása kifejtette: „A koronavírus-járvánnyal szembeni védekezés számos alapjog gyakorlásának a korlátozásával jár. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai a veszélyhelyzet idejére a Kormányt hatalmazzák fel arra, hogy határozza meg azokat az intézkedéseket, amelyek a veszélyhelyzet leküzdéséhez, a normális működés helyreállításához szükségesek. Veszélyhelyzet idején ezeknek az intézkedéseknek a politikai kontrollját az Országgyűlés, alkotmányossági kontrollját az Alkotmánybíróság látja el, amelynek működése különleges jogrend idején sem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés].

Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelősége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást. A Kormány rendkívüli intézkedési jogköre ugyanakkor nem korlátlan. Abból, hogy az Alaptörvény rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején sem korlátozható, egyenesen következik, hogy az Alaptörvény célja annak biztosítása, hogy a különleges jogrendi intézkedések is alkotmányos kontroll alá essenek. Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek.

A Kormány az Alaptörvényből következően szabadon eldöntheti, hogy a járvány elleni védekezés jegyében megtiltja-e személyek azonos helyen és időben való összegyűlését, csoportosulását. Fogalmilag nem elképzelhetetlen olyan helyzet sem, amikor a járvány terjedése olyan kockázatot rejt magában, hogy a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen interakciókat leszámítva mindenféle társadalmi érintkezés időleges korlátozása szükséges.

A gyülekezéshez való jog gyakorlása – a rendhagyó eseteket leszámítva – emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ami járványügyi szempontból kockázatot rejt magában. Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a gyülekezésen ténylegesen részt vevők számát előzetesen csak megbecsülni lehet: mivel egy rendezvényhez bárki szabadon csatlakozhat, nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy a gyülekezésen többen (esetleg az eredetileg tervezett létszám többszöröse) lesz jelen, amellyel párhuzamosan értelemszerűen a járványügyi kockázat is növekszik. Épp ezért – a jelenlegi szabályozás alapján – egy kis létszámmal bejelentett gyülekezés is tömegrendezvényé válhat, sokszorozva a kockázatot.” (Indokolás [27]–[30])

- [17] 6. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében „[h]a alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának”. Jelen ügyben az indítványozó nem hívott fel olyan Alaptörvényben rögzített jogot vagy alkotmányos összefüggést, amelyet az Alkotmánybíróság az Abh.-ban ne vett volna figyelembe. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakra, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.
- [18] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az R. rendelkezéseit a Kormány módosította: az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerinti gyűlések megtartását ismét a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény szabályozza, azt az R. nem korlátozza.

Budapest, 2021. július 12.

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Márki Zoltán*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1171/2021.

