

Az irat elektronikusan készített másolat

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

2021 MAJ 11

Ügyszám: **IV/01171-0/2021**

A Kúria mint első fokon eljáró bíróság útján!

Kezelt: **2021 MAJ 11**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Példány: 1 Kezelti kód: **2021 MAJ 11**

Alulírott

a továbbiakban **Panaszos**, meghatalmazott jogi

meghatalmazas **M/1. szám** alatt csatolva) az Alaptörvény 21. cikk (2) bekezdés c) pontja valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: **Abtv.**) 26. § (1) és a 26.§ (2) bekezdése alapján

alkotmányjogi panasszal

fordul a tisztelt Alkotmánybírósághoz.

Egyrésztől a Panaszos az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kéri a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **Rendelet**) 4. § (1) bekezdése és az 5. § (1) és (2) bekezdése - alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt, figyelemmel arra, hogy a **Kúria K.IV.39.725/2021/2. sz. ítéletével** (a továbbiakban: **Ítélet**) elbírált egyedi ügyben - a Rendeletben foglaltak alkalmazása folytán - **sérült a Panaszosnak az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt békés gyülekezéshez fűződő joga.**

Noha Panaszos egyedi bírói úton is orvosolni kívánta alapvető jogának sérelmét, másrésztől a Rendelet 4.§ és az 5.§ (1) és (2) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességének megállapításával kapcsolatosan, ahogy azt a Kúria határozata is alátámasztja, valójában nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslat sem, így az egyedi bírói döntés hiányában is megállapítható.

I. A TÉNYÁLLÁS ÉS A MEGELŐZŐ JOGI ELJÁRÁS

I.1. A veszélyhelyzetben elrendelt generális tilalom

2020. november 4. napjától kezdődő hatállyal a Kormány a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel a SARS-CoV-2 koronavírus járványra tekintettel Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki.

2020. november 11. napjától kezdődő hatállyal a Kormány a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: **Katv.**) 51/A. §-ban kapott felhatalmazás alapján megalkotott Rendeletben általános gyülekezési tilalmat rendelt el az alábbiak szerint:

"4. § (1) **Tilos** a közterületen, illetve a nyilvános helyeken a csoportosulás, illetve a **gyülekezés.**

[...]

5. § (1) **Tilos** – a 6. § szerinti kivétellel – rendezvényt, valamint **gyűlést szervezni, illetve tartani.**

(2) Rendezvény helyszínén – a 6. § szerinti kivétellel – a rendezvény helyszínétől függetlenül **tilos tartózkodni. Gyűlés helyszínén tartózkodni tilos.**"

I.2. A 2021. március 26-ra tervezett tüntetés betiltása

2020. november 10-én, a Rendelet Magyar Közlönyben történt kihirdetése napján a Kormány beterjesztette az Alaptörvény kilencedik módosítását és egy salátatörvény javaslatát. A jogszabálytervezetek több olyan rendelkezést is tartalmaztak, amelyek csorbítják az LGBTQI emberek jogait: alaptörvényi szintre emelik a születési nem védelmét, megfosztják őket az örökbefogadás lehetőségétől, és - az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával (többek között a 6/2018. (VI. 27.) AB határozattal) is ellentétes módon - a szexuális és nemi kisebbségek közvetlen diszkriminációját valósítják meg.

Panaszos az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO), 2020. március 11. napján világjárvánnyá, vagyis pandémiává nyilvánította a **SARS-CoV2 koronavírusjárványt, s ezzel összefüggésben köztudomású tény, hogy mint mindegyik, így a magyar Kormány is számtalan döntést hozott ezzel összefüggésben az azóta eltelt több, mint egy év alatt. Ezen jogi, politikai, társadalmi döntésekkel, azok hatásaival kapcsolatban kívánta Panaszos politikai álláspontját, kritikáját kifejezésre juttatni.** Véleménye szerint a járványügyi veszélyhelyzetet ugyanis a Kormány az érdekkörébe tartozó vállalkozások előnyhöz juttatására, politikai ellenfelei kedvezőtlen helyzetbe hozására, indokolatlan alapjogi korlátozásokra, az egészségügyi dolgozók helyzetének ellehetetlenítésére, a járvány kedvezőtlen hatásait valójában nem ellensúlyozó és más, a bejelentésben részletesen felsorolt, megítélése szerint hibás döntések meghozatalára használta fel, melyekkel nem ért egyet.

2021. március 21. napján a Szervező elektronikus úton bejelentést tett a Gyülekezési Hatóságnál egy 2021. március 26-án 17:00 órától 19:00 óráig tartandó gyűlésre. A bejelentés szerint (F/3. szám alatt csatolva) a tüntetést Gyulán a Művelődési ház parkolója - Béke Sgt. - Körforgalom (szökőkút) - Szent István u – Temesvári u. – Paradicsomi Ltp – Temesvári u – körforgalom – Botond u – Tiborc u – Nagyváradi u - Kossuth L. u. – belvárosi templom – Városház u - Árpád u körforgalom – Béke sgt. – Vasútállomás – Halácsy u – Ajtóssy – Vértanúk u – Csabai u – Jász L – Budai N.A. u – Kőműves – Budapest Krt - Leiningen – Cselebi – Pósteleki – Törökzugi – Halácsy – Madách – Csókos – Nagyváradi u – Kossuth – Szent L – Karácsonyi J. – körforgalom (szökőkút) – Béke sgt – Művelődési ház parkolója útvonalon, a járványhelyzet szempontjából maximális gondossággal eljárva, zárt autókban ülve, legfeljebb rövid ideig azok mellett állva, maszkban és egymástól mindvégig biztonságos távolságot tartva, fizikai kontaktus nélkül, legfeljebb 10 fő részvételével kívánta megtartani. A résztvevők dudálással és az autókból szóló hangosbeszélők segítségével kívánják a tervezett útvonalon haladva a nyilvánosságot tájékoztatni véleményükről, felhívva a lakosság figyelmét a Kormány járványhelyzeti politikájának kritikájára. Említést érdemel, hogy a Szervező és a demonstrálók a forgalmat nem kívánják lassítani, szemben a Határozatban foglaltakkal.

2021. március 22. napjára a Gyülekezési Hatóság személyes egyeztetésre idézte a Szervező képviselőjét és rövid úton tájékoztatta arról, hogy a Rendelet „5. § (1) bekezdése alapján tilos rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, tartani, továbbá ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint gyűlés helyszínén tartózkodni tilos.”¹ Tájékoztatta továbbá arról, hogy a bejelentés „a különleges jogrend kógens rendelkezései alapján szükségszerű tiltó határozat meghozatalát

¹ Határozat, 2. o. 1. bek.

vonja maga után.² Figyelemmel arra, hogy a Szervező úgy nyilatkozott, hogy a tájékoztatást megértette és a bejelentését fenntartja, a Gyülekezési Hatóság az egyeztetést lezártnak tekintette és a gyűlés megtartásának részleteit nem egyeztette tovább.

2021. március 23. napján kelt és kézbesített Határozatával a gyűlés megtartását megtiltotta Alperes. A Határozat indokolása szerint „Minden felelősséggel gondolkodó ember számára a saját és mások egészségének védelme érdekében kötelessége az elrendelt, vagy ajánlott korlátozó intézkedések betartása. Kijelenthető, hogy minden intézkedés arra vonatkozik, hogy csak a lehető legszükségesebb mértékben történhessen meg a különböző emberek, csoportok olyan jellegű személyes találkozása, amely növelheti annak a kockázatát, hogy egy vagy több esetleges koronavírusos fertőzött személy további fertőzötteket generáljon.”³ Továbbá „a gyülekezési hatóság nem hozhat más jogszerű döntést, csak azt, hogy a bejelentett gyűlés megtartását megtiltja. (...) a gyülekezés korlátozó határozattal történő előírása sem lehetséges, hiszen a hivatkozott kötelezés egyértelmű és kógens, valamint a gyűlés tervezett időpontjában még szükségszerűen alkalmazandó”⁴ „Kategorikusan minden további feltétel és részletszabály teljesülése nélkül valamennyi rendezvényt és gyűlést tilalmazza. Ebből kifolyólag a gyülekezési hatóságnak nem szükséges vizsgálnia azt, hogy a tervezett gyűlés megvalósítása hogyan, milyen módon viszonyul a koronavírus-járvány egészségügyi kockázataihoz. A gyülekezési hatóság pusztán a gyűlés megtartásának tényét és a tilalmazott időszak időintervallumát ütközteti eljárása során, és ebből szükségszerű tiltó határozatot hoz.”⁵

2021. március 24-én a Panaszos keresettel fordult a Kúriához, kérve a Gyülekezési Hatóság határozatának hatályon kívül helyezését. A Panaszos emellett azt is kérte, hogy a Kúria kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a Rendelet 4. § (1) bekezdése, valamint az 5. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és az alaptörvény-ellenes jogszabályok alkalmazásának kizárását.

2021. március 30-án kelt ítéletében a Kúria a Panaszos keresetét elutasította, és a Gyülekezési Hatóság határozatát hatályában fenntartotta. Az ítélet indokolásában a Kúria rögzítette, hogy „szükségesség és arányosság mérlegelése ekként a Kúria szerint nem vethető fel, mivel az alapjogok legális korlátozása körében nincs lehetőség az alapjog-korlátozás arányosságának mérésére”, ezért nem fordult az Alkotmánybírósághoz utólagos normakontroll kezdeményezése érdekében.

Figyelemmel arra, hogy a Panaszos a keresetében kifogásolta, hogy **az eljárás eredményeként olyan tüntetést tiltott meg a Gyülekezési Hatóság, amely a járványveszély szempontjából teljesen kockázatmentes volt**, a Kúria elvi élel - a határozat precedens értékű tartalmi elemeként - rögzítette, hogy „Gyülekezési ügyben a veszélyhelyzet idején gyűlés tartását kógensen tilalmazó jogszabályi rendelkezésre alapított tiltó határozat jogszerű.”

A Panaszos a gyűlést sem 2021. március 26-án, sem későbbi időpontban nem tudta megtartani, mivel az eredetileg 2020. november 11-től 2020. december 10-ig elrendelt gyülekezési tilalom hatályát a Kormány később több ízben is meghosszabbította. Az 569/2020.

² Határozat, 2. o. 2. bek.

³ Határozat 3. oldal alulról 3. bek.

⁴ Határozat 3. o. utolsó előtti bek.

⁵ Határozat 4. o. 2. bek.

(XII. 9.) Korm. rendelet 2021. január 11-ig, a 3/2021. (I. 8.) Korm. rendelet 2021. február 1-jéig, a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet pedig 2021. február 23-ig, a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvényben kapott felhatalmazás alapján meghozott 80/2021. (II. 22.) Korm. rendelet 2021. május 23-ig rendelte el a gyülekezés generális és teljes tilalmát, így **a Panaszos békés gyülekezéshez fűződő jogának sérelme nem csupán az általa 2021. március 26-ra bejelentett és alaptörvény-ellenes módon megtiltott, hanem 2020. november 11-től a jelen panasz benyújtásának napjáig terjedő időszakban mindvégig folyamatosan fennállt**, függetlenül attól, hogy a sikertelen bejelentést követően a Panaszos további kísérletet már nem tett újabb gyűlés bejelentésére.

II. AZ INDÍTVÁNYOZÁSI JOGOSULTSÁG ALÁTÁMASZTÁSA

A jelen indítvány útján **a Panaszos az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez fűződő joga sérelmére hivatkozással kéri** a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az **Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdései alapján állapítsa meg a Rendelet 4. § (1) és 5. § (1) és (2) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg** azokat. A Panaszos által kezdeményezett 2021. március 26-i gyűlés bejelentésére irányuló eljárást jogerősen lezáró Ítélet ezen alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán sérti a Panaszos békés gyülekezéshez fűződő jogát. A jogsértés súlyát növeli, hogy a Rendelet az Ítélettel elbírált konkrét gyűlésen túl is jogkorlátozó, figyelemmel arra, hogy annak többszöri meghosszabbított hatálya alatt mindvégig fennállt a Panaszos gyülekezési jogának és a gyűlések szervezéséhez fűződő jogának a tilalma. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette.

[Érintettség]

A Panaszos az Abtv. 1. § a) pontja értelmében a **Kúria K.IV.39.725/2021/2. sz. ítéletével elbírált egyedi ügyben érintett természetes személy** akinek az Alaptörvényben biztosított békés gyülekezéshez, gyűlések szervezéséhez fűződő jogát közvetlenül érintette a Kúria által hozott Ítélet, de a Rendelet fenti szakaszai az egyedi ügytől függetlenül is közvetlenül érintették e jogát.

[Jogorvoslatok kimerítése]

Az Ítélet a közléssel jogerőre emelkedett, azzal szemben **további jogorvoslatnak helye nincs**, így a Panaszos számára az alkotmányjogi panaszon kívül más jogorvoslati lehetőség már nem áll rendelkezésre.

Emellett álláspontunk szerint, melyet a Kúria határozata is alátámaszt, bár jóhiszeműen kértük a gyülekezési határozat bírósági felülvizsgálatát és az eljáró bíróságot is arra, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz, **a Rendelet jelen panasszal támadott rendelkezéseivel szemben valójában nem áll(t) rendelkezésre hatékony jogorvoslat sem.**

[Az Alaptörvényben biztosított jog sérelme]

A Panaszos azon az alapon támadja a Rendeletet, hogy a 2021. március 24-re bejelentett tüntetés ügyében hozott jogerős Ítélet a Rendeletben foglalt alaptörvény-ellenes jogszabályi

rendeletek alkalmazás folytán és utóbbi az egyedi döntés nélkül is sérti **az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében garantált békés gyülekezéshez való jogát.**

[A jogérvényesítési határidő megtartottsága]

Az Ítéletet a Panaszos jogi képviselője 2021. március 31-én vette kézhez. A Panaszos az alkotmányjogi panasz benyújtására rendelkezésre álló **jogérvényesítési határidőt betartotta**, figyelemmel arra, hogy a jelen alkotmányjogi panaszindítványt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt határidőben, az Ítélet kézbesítésétől számított 60 napon belül nyújtja be. Panaszos a 180 napos határidőt is betartotta, mivel az a mai napon jár le.

III. A PANASZ TARTALMI ALAPÚ BEFOGADHATÓSÁGÁNAK MEGALAPOZÁSA

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság a panaszt akkor fogadja be, ha annak tárgya **bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség** vagy **alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.**

A Panasz befogadhatóságát a gyülekezési jog gyakorlásának szükségtelen és aránytalan tilalma alapozza meg. A 2021. március 26-i tüntetést megtiltó Ítélet vonatkozásában a **Rendelet alaptörvény-ellenessége** nem csupán érdemben befolyásolta a Kúria döntését, hanem a **döntés elvi tartalmaként jelent meg:** „*Gyülekezési ügyben a veszélyhelyzet idején gyűlés tartását kógensen tilalmazó jogszabályi rendelkezésre alapított tiltó határozat jogszerű.*” Az alaptörvény-ellenes jogszabályi tilalom hiányában, a gyülekezésre vonatkozó alaptörvényi és sarkalatos rendelkezések alapján a Kúriának mérlegelnie kellett volna a gyülekezési jog gyakorlásának körülményeit, és a békés gyülekezés bármiféle korlátozásának szükségességét és arányosságát. A Kúriának az eljárás során meg kellett volna győződnie arról, hogy a tüntetés tilalmát annak konkrét közegészségügyi kockázatai indokolják-e. Figyelemmel azonban arra, hogy a Rendelet kizárta a mérlegelés lehetőségét, annak hiányában az ügyben hozott Ítélet szükségtelenül és aránytalanul korlátozta a Panaszos gyülekezési jogát.

Emellett alapvető alkotmányjogi kérdés a Panaszos álláspontja szerint az egyedi döntéstől függetlenül is az, hogy **az állampolgárok békés gyülekezéshez való jogukat a Rendelet hatálya alatt a pandémiára tekintettel is gyakorolhatják-e olyan módon, hogy a józan ész szerint ez semmilyen járványügyi kockázattal nem járhat**, avagy a jogalkotónak alkotmányosan felfüggesztheti-e e jog gyakorlását különösen úgy, hogy más jogok (lásd IV.5.. pont) esetén ezt nem tarja szükségesnek.

IV. AZ ALAPTÖRVÉNY-ELLENESÉG ALÁTÁMASZTÁSA

IV.1. Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

A Rendelet jelen indítvánnyal kifogásolt rendelkezései a Panaszosnak az **Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt békés gyülekezéshez fűződő jogát sértik**, figyelemmel arra, hogy a Rendelet megalkotása során a Kormány **az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésébe** ütköző módon túlterjeszkedett a sarkalatos törvényben rá ruházott rendeletalkotási jogkörön.

IV.2. A Kormány túlterjeszkedett az Alaptörvény által rá ruházott rendeletalkotási jogkörön

IV.2.1. A gyülekezési jog korlátozásának Alaptörvény által kijelölt keretei

A jelen indítvánnyal támadott Rendelet bevezető rendelkezései szerint a Rendeletet "a Kormány az **Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára**" alkotta.

Az Alaptörvény hivatkozott 53. cikk (2) bekezdése szerint "[a] Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - **sarkalatos törvényben meghatározottak szerint** - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat." Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint veszélyhelyzetben "**az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető** vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható."

A Panaszos nem vitatja, hogy az Alaptörvény fenti szabályai alapján a Kormánynak valóban lehetősége nyílik arra, hogy a gyülekezési jogot - mint alapvető jogot - veszélyhelyzetben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl is korlátozza, vagy annak gyakorlását akár fel is függesse. Ez a lehetőség azonban nem korlátlan. 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 Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak.** Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése csupán tovább bővíti a rendeleti úton bevezethető korlátozások tárgykörét, kiterjesztve azt az alapvető jogok körére is, de ugyanúgy, ahogy bármely más korlátozás esetén, az alapvető jogok korlátozása esetén is, a Kormánynak meg kell felelnie az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak. Vagyis **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.**

IV.2.2. A gyülekezési jog korlátozásának sarkalatos törvény által kijelölt keretei

A veszélyhelyzetre irányadó sarkalatos törvény - a Katv. - tovább pontosítja a veszélyhelyzetben a Kormány által bevezethető, lehetséges korlátozások körét és mértékét, és **garanciális feltételeket szab** a rendeletalkotási jogkör gyakorlásához. A Katv. **két, egymással párhuzamos jogalapot** is biztosít a Kormány számára arra, hogy veszélyhelyzetben a gyülekezési jogot korlátozó intézkedéseket vezessen be.

(1) **Egyfelől, a Katv. 49. § (3) bekezdése** a veszélyhelyzetben általában irányadó szabályként rögzíti, hogy a Kormány előírhatja, "*hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa.*" E sarkalatos törvényi rendelkezés szerint a Kormány veszélyhelyzetben

- (i) **csak a védelmi érdekek sérelme esetén** ad lehetőséget a gyűlések megtiltására; vagyis feltételhez köti a gyűlések veszélyhelyzetben történő megtiltását, és nem generálisan ad lehetőséget a tilalom elrendelésére, meghagyva a gyülekezési hatóság mozgásterét a mérlegelésre;
- (ii) **csak a rendőrség számára írhatja elő** kötelezettségként a szélesebb körű tiltást, (tehát a norma címzettjei ebben az esetben nem az alapjog gyakorlására jogosult személyek, hanem a gyülekezési hatóság); vagyis a Kormány nem arra kap felhatalmazást, hogy közvetlenül maga tiltsa meg a gyűlések megtartását, hanem arra, hogy gyülekezési törvény által előírtaknál tágabb körben tegye lehetővé a rendőrség számára a tiltást;

- (iii) **csak közterületen tartandó gyűlések megtiltását** teszi lehetővé, és nem a gyűlés valamennyi formájának tilalmát.

A Kormány által bevezetett generális tilalom a fenti feltételek egyikének sem felel meg, mivel feltétel nélküli tiltást tartalmaz, amelynek alanyai közvetlenül a gyülekezési jog gyakorlására jogosult személyek, ráadásul kizárja a mérlegelés lehetőségét, ezzel a védelmi érdek sérelmének figyelembe vételét, vagyis a Rendelet sem formailag sem tartalmilag **nem a Katv. 49. § (3) bekezdése alapján** kapott felhatalmazáson alapszik.

(2) Másfelől a Katv. 51/A. § (1) bekezdése, amely a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetre irányadó rendeletalkotási jogkört rögzíti, és amelyre maga a Rendelet is visszavezeti a Kormány jogalkotási hatáskörét. E szerint a Kormány *"az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben - a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl - az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében* rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat."

A Katv. 51/A. § (1) bekezdése szerinti rendkívüli jogalkotási jogkör azonban nem korlátok nélküli. A törvények alkalmazásának felfüggesztésére, a törvényi rendelkezésektől való eltérésre vagy más rendkívüli intézkedések bevezetésére (a továbbiakban együtt: Rendkívüli Intézkedés) **két garanciális feltétel** mellett van lehetőség:

- (i) egyrészt, a Katv. 51/A. § (1) bekezdése szerint a Rendkívüli Intézkedést **az állampolgárok életének, egészségének védelme, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében** lehet csak bevezetni;
- (ii) másrészt, a Katv. 51/A. § (2) bekezdése szerint a Kormány a rendeletalkotási jogkörét **"a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja."**

Vagyis a Kormány rendeletalkotási jogkörét kijelölő alaptörvényi és sarkalatos törvényi rendelkezések alapján a gyülekezési jog kormányrendelet útján történő korlátozása csak akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az állampolgárok életének, egészségének védelme, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának garantálása érdekében történik ÉS ha a korlátozás a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása céljából, e céllal arányosan, a szükséges mértékben valósul meg.

A Panaszos egyedi ügyében hozott Ítélet egyértelműen rámutat arra, hogy a Kormány az **Alaptörvény által kijelölt fenti garanciális korlátozásokat figyelmen kívül hagyva alkotta meg a Rendelet 4. § (1) bekezdését és az 5. § (1) és (2) bekezdését.** A gyülekezés generális tilalma a járványhelyzetben nem szükséges és nem arányos korlátozás, és nem minden esetben indokolható az állampolgárok életének és egészségének védelmével.

A jelen panasz tárgyát képező Ítélettel lezárt ügyben – az alaptörvény-ellenes rendelkezések alkalmazása révén – **a Gyülekezési Hatóság olyan tüntetés tiltott meg, amelynek**

megtartása a járványhelyzet szempontjából nem hordozott kockázatot. A józan ész szerint a zárt gépjárművekben folyamatos tartózkodás, a maszk megszakítás nélküli viselése és a résztvevők egymástól való távolságának megtartása megakadályozza azt, hogy a résztvevők akár egymást, akár járókelőket vagy a rendezvényt biztosító rendőröket, vagyis bárkit a COVID19 megbetegedést okozó SARS-CoV-2 vírussal fertőzzék meg. A Szervező által bejelentett gyűlést korlátozott számú résztvevővel, forgalomban részt vevő, azt nem lassító autókban ülve, száját és az orrot teljes mértékben eltakaró maszkban és a tiltakozásuknak dudálva (a járvány szempontjából veszélyt hordozó kiabálást is mellőzve) és a hangosbeszélő segítségével kifejezve tartották volna meg az érintettek. A veszélyhelyzetben rendeleti úton bevezetett generális tilalom azonban még a járvány szempontjából biztonságos gyűlés megtartását is ellehetetlenítette, vagyis **az intézkedés célhoz kötöttsége, szükségessége és arányossága nyilvánvalóan nem teljesült.**

IV.3. A generális tilalom fogalmilag nem lehet célhoz kötött

A Rendelet által bevezetett általános gyülekezési jogi tilalom alaptörvény-ellenes, mert nem felel meg a Katv. 51/A. § (2) bekezdésében előírt célhoz kötöttség követelményének. A Kormány által a veszélyhelyzetben hozott védelmi intézkedéssel szemben elsődleges követelményként jelenik meg a **célhoz kötöttség**: a Katv. 51/A. § (2) bekezdése szerint az intézkedésnek a humánjárvány megelőzését, kezelését, felszámolását, továbbá káros hatásainak megelőzését, illetve elhárítását kell szolgálnia. A célhoz kötöttség szempontja azonban csak akkor valósul meg, ha a korlátozás jellege összhangban áll az elérni kívánt céllal. **A gyülekezési jog gyakorlására nyitva álló megoldások sokfélesége, a tiltakozás kifejezésének változatos módjai lehetővé teszik olyan szabályok megalkotását, amelyek járványhelyzetben is biztonságos kereteket teremtenek a gyülekezési jog gyakorlására.** A büntetések valamennyi formájának tilalma nyilvánvalóan nem célhoz kötött intézkedés, mivel egyformán tiltja a járványhelyzet szempontjából biztonságos és kockázatos gyűléseket is. A Rendeletben foglalt tilalom épp annak generális jellege miatt alkalmatlan arra, hogy abból a gyülekezési jog korlátozásának célja kiolvasható legyen.

IV.4. A generális tilalom szükségtelenül korlátozza a gyülekezés szabadságát

A Rendelet által bevezetett általános gyülekezési jogi tilalom alaptörvény-ellenes, mert nem felel meg a Katv. 51/A. § (2) bekezdésében előírt szükségesség követelményének. A tilalom szükségtelen alapjogkorlátozást valósít meg egyfelől azért, mert a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: **Gytv.**) alapján **a rendőrség mint gyülekezési hatóság számára eleve adott a lehetőség, hogy egy konkrét gyűlés megtartását egyedi határozattal megtiltsa** vagy korlátozza. A gyülekezésre vonatkozó törvényi szabályozás a Kormány rendkívüli intézkedése nélkül is tökéletesen alkalmas arra, hogy kizárja a járványhelyzet szempontjából kockázatos gyűlések megtartását és nincs szükség jogszabály által központilag előírt, általános tilalomra.

A szükségesség követelménye azonban nem csupán amiatt sérül, mert már eleve adott a tilalom elrendelésének jogszabályi lehetősége, hanem amiatt is, mert **az általános tilalom a járványhelyzet szempontjából veszélytelen esetben is kizárja a gyülekezési jog gyakorlását.** Míg ugyanis a rendőrségnek a Gytv. alapján minden esetben csak egyedi mérlegelés útján van lehetősége az alapjog korlátozására, a Kormány által elrendelt generális tilalom teljes mértékben ellehetetleníti a gyülekezési jog gyakorlását. *"A korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését."* [30/2015. (X. 15.) AB

határozat [30.] pont]. A Rendelet az alapjog érvényesülését teljes egészében megakadályozó, *ultima ratio* megoldást tette főszabállyá az egyedi mérlegelés lehetősége nélkül. A veszélyhelyzetre irányadó sarkalatos törvényi rendelkezések nem arra adtak felhatalmazást a Kormány számára, hogy minden további nélkül, teljes egészében kizárja a gyülekezési jog gyakorlásának lehetőségét. Az elrendelt általános tilalom mellett azonban sem a rendkívüli intézkedés célhoz kötöttsége, sem a szükségesség, sem az arányosság követelménye nem tudott érvényesülni.

IV.4. A generális tilalom aránytalanul korlátozza a gyülekezés szabadságát

A Rendelet által bevezetett általános gyülekezési jogi tilalom alaptörvény-ellenes, mert nem felel meg a Katv. 51/A. § (2) bekezdésében előírt arányosság követelményének, figyelemmel arra, hogy semmilyen észszerű mérlegelésre nem ad lehetőséget. A támadott Ítélet szerint a Gyülekezési Hatóság "a döntéshozatala időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján **nem rendelkezett mérlegelési jogkörrel, nem volt lehetősége arra, hogy a konkrét gyülekezés járványügyi kockázatait elemezze, mert helyette a jogalkotó ezt már eldöntötte.**" A Rendelet éppen azért valósít meg aránytalan jogkorlátozást, mert semmilyen módon nem teszi lehetővé a járványügyi kockázatok mérlegelését, így még a járványveszély szempontjából biztonságos gyűlések – így a Szervező által bejelentett autós-dudálás tüntetések - megtartását is tiltja. A Rendelet a gyülekezési jog gyakorlásának minden lehetséges formáját ellehetetleníti, tekintet nélkül arra, hogy a gyűlések szervezői és résztvevői a járványveszély szempontjából felelősen járnak-e el. Figyelemmel arra, hogy a Gytv. 2. § (1) bekezdése szerint a gyűlés fogalmában már a két személy részvételével tartott nyilvános összejövetel is beletartozik, a Rendeletben foglalt tilalom rendkívül tág és a közös véleménynyilvánítás járványveszély szempontjából teljesen veszélytelen formáit is csírájában fojtja el. **A Rendelet ezzel teljesen kiüresíti a gyülekezési jogot:** kizárja az egyedi körülmények mérlegelésének lehetőségét és tényleges elemző, értékelő tevékenység és konkrétan meghatározható cél nélkül, **önkéntes módon rendel el biankó tilalmat a gyűlésekre, ezzel elvonja a békés gyülekezéshez való jog alapjog jellegét.**

Az alapjogkorlátozás szükségtelenségét és aránytalanságát igazolja végül, hogy míg a Rendelet általános jelleggel tilalmazza a gyülekezési jog mint politikai szabadságjog gyakorlását, **a járványhelyzet szempontjából hasonló kockázatokkal járó vallásszabadság gyakorlását célzó vallási rendezvények megtartását semmilyen módon nem korlátozza.** Ugyanígy lehetővé teszi zárkapus sportmérkőzéseket, és a kegyeleti jogok gyakorlása céljából engedélyezi az ötvenfős temetések megtartását is. Nincs semmilyen észszerű magyarázat arra, hogy gyülekezési joghoz hasonlóan a kommunikációs alapjogok körébe tartozó vallásszabadság gyakorlása miért hordoz kevesebb kockázatot a koronavírus szempontjából, mint a gyülekezési jog? Miért kevésbé kockázatos egy ötvenfős temetés, mint egy ugyanekkora létszámú gyűlés? Nyilvánvaló, hogy egy gyűlés konkrét célja a koronavírus terjedése szempontjából irreleváns, mégis, a politikai alapjogok körébe tartozó gyülekezési jog gyakorlása tilos, míg a más, nem politikai célú gyülekezések észszerű korlátok között gyakorolhatóak a járvány alatt is. Mindez rávilágít arra, hogy az intézkedés valódi célja nem a járványveszély kiküszöbölése, hanem a politikai jogok önkényes korlátozása.

"Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak, és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad

megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele." [30/1992. (V.26.) AB határozat]

IV.5. A generális tilalom a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik

A Rendelet által bevezetett általános tilalom, amellyel, hogy a Panaszos gyülekezési jogát sérti, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközik. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint **"Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."** Az Alkotmánybíróság gyakorlatában valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

A járványveszély szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben vannak mindazok a személyek, akik valamely tevékenység, jog gyakorlása céljából közösségi formában összejönnek, tág értelemben véve "gyülekeznek". A Rendelet a tárgyilagos mérlegelés szerint nem indokolható módon személyek egyes csoportjai számára járványhelyzetben is változatlanul lehetővé teszi a gyülekezést vagy csoportosulást, míg a kollektív véleménynyilvánítás szabadságával élni kívánó polgárokat - járványveszélyre hivatkozással - elzárja a gyülekezési jog gyakorlásától. A koronavírus-járvány szempontjából az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint összehasonlítható helyzetben vannak mindazok a személyek, akik bármilyen célból fizikailag összegyűlnek: a misére összegyűlő, vallásukat gyakorló személyek, a temetésen megjelent, kegyeleti jogot gyakorló személyek, a kaszinóban egymás mellett rulettezők, a plázában vásárolók, a postán sorban állók, iskolai oktatásban résztvevők és minden más, különböző célból, egymással fizikailag összegyűlő személyek.

A Rendelet diszkriminatív, mert a gyülekezés célja szerint hátrányos helyzetbe hozza mindazokat, akik legfontosabb politikai szabadságjogukkal - a véleménynyilvánítás szabadságával - kívánnak közösen élni (még akkor is, ha az a járvány szempontjából semmilyen kockázatot nem hordoz). A hátrányos megkülönböztetés egyértelműen politikai alapú, mivel a Rendelet totálisan tiltja a gyülekezési jog gyakorlását, eközben minden más célú gyülekezést észszerű korlátokkal lehetővé teszi.

V. A GENERÁLIS TILALOM AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYZMÉNYÉBE IS ÜTKÖZIK

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint *"a békés gyülekezéshez való jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok rendszerében egy demokratikus jogállamban. Ez ugyan nem vezet arra, hogy ez a 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."* [az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII. 18.) AB határozata, 30. pont]

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 11. Cikk 2. pontja szerint a gyülekezési jog *"gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai*

védelve érdekében szükségesek. "Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben hangsúlyozta – figyelemmel az EJEE 11. Cikk 2. pontjában foglaltakra –, hogy annak kizárólag olyan indokból lehet helye, amely egy „*demokratikus társadalomban szükséges*”. *Ez pedig feltételezi, hogy „a beavatkozás »nyomós társadalmi szükséglet«-nek tesz eleget, s – különösen – hogy arányos az elérni kívánt céllal*” [Patyi és Mások kontra Magyarország (5529/05), 2008. október 7., 38. bekezdés]. Hivatkozunk emellett a Szerdahelyi vs. Magyarország ügyre (303085/07., 2012. Január 17.), amelyben az EJEB megállapította, hogy a gyülekezési jog kizárólag törvényben előírt ok alapján korlátozható, a **jogalap hiánya** már önmagában megalapozza az Emberi Jogok Európai Egyezményének sérelmét. A fenti IV. pontban részletesen kifejtettek szerint sem az Alaptörvény, sem a sarkalatos törvények nem adtak lehetőséget a Kormánynak a generális tilalom bevezetésére, vagyis **a generális tilalomnak nincs törvényi alapja.**

A felperes, mint Szervező olyan gyűlést kívánt megszervezni, amely a járványveszély szempontjából semmiben sem különbözik a veszélyhelyzetben minden korlátozás nélkül szabadon végezhető tevékenységektől. Az áruházi vásárlás, Budapest belvárosi utcáiban a parkolás vagy akár a közutakon történő közlekedés a járványhelyzetben semmiféle korlátozás alá nem esik, holott a vírus terjedése szempontjából pontosan ugyanilyen kockázatot hordoznak, mint egy autós-dudálás tüntetés. Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata egybehangzóan arra a következtetésre jutott, hogy a **közterületek gyülekezés céljából történő igénybevétele a rendeltetésszerű használat része.** A Patyi és mások kontra Magyarország ügyben ([5529/05] 42-43) az EJEB kimondta, hogy: *„a tüntetések, és általában a gyülekezési jog gyakorlása a közterületek éppoly legitim használatának minősülnek, mint a közterületek olyan ismerősebb, hétköznapi igénybe vételei, mint a kereskedelmi tevékenység, illetve a gyalogos és járműközlekedés”.* Ugyanez az elv a magyar alkotmánybírói gyakorlatban a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban a következőképpen jelenik meg: *„Tekintettel arra, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek.”*

A Panaszos szerint a fenti alkotmányos védelem a járvány idején is ugyanúgy érvényesül: **a közterületek gyülekezés céljából történő igénybevételét a koronavírus járvány idején is biztosítani kell.** Az EBESZ Békés gyülekezés jogával kapcsolatos irányelvei szerint: *„Azon ritka esetekben, amikor mások egészségének veszélyeztetése alapot adhat egy vagy több gyűlés korlátozására, a korlátozás alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a személyek más hasonló csoportosulása is korlátozott. Vagyis, a közegészség védelme érdekében alkalmazott korlátozás megalapozottságához hasonló korlátozást kell bevezetni az iskolalátogatásra, koncertekre, sportra és más olyan tevékenységekre, ahol az emberek általában összegyűlnek.”*

A fenti nemzetközi és alkotmányos követelményekkel ellentétes módon, míg a Panaszos által bejelentett tüntetéssel egy időben az előírt védelmi intézkedések (távolságtartás, maszkhasználat) mellett állampolgárok tízezrei jártak egyidejűleg vásárolni plázákba az ünnepekre, álltak sorban közterületen a postahivatalok, webáruházi átvevőpontok, kaszinók és egyéb kiskereskedelmi létesítmények előtt, a Panaszos és az LMBTQI közösség mellett kiálló állampolgárok semmilyen formában nem adhattak hangot tiltakozásuknak az őket megalázó, kirekesztő jogalkotással szemben.

A Panaszos megítélése szerint nem megfelelő hivatkozási alap a jogsértés alóli mentesülésre az EJEE Kúria által hivatkozott, 15. cikke. Az Ítélet szerint *„Az alapjogsérellemmel kapcsolatos vizsgálat során a Kúria az Emberi Jogok Európai Egyezményének 15. cikkére is tekintettel volt,*

*amely szerint a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot esetén - amelyként a Kúria álláspontja szerint a jelenleg fennálló járványügyi helyzet is értékelhető - el lehet térni az Egyezményben meghatározott kötelezettségektől **a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben**. Ennek megfelelően közegészségügyi okból az abszolút jognak nem minősülő gyülekezési jog is indokoltan korlátozható.” Az EJEE 15. cikk 1. bekezdésének „eltérő intézkedéseket (...) a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben” megfogalmazása azonban ugyanúgy megköveteli az arányossági teszt elvégzését, mint az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése által hivatkozott sarkalatos törvényi rendelkezések.*

V. AZ INDÍTVÁNY

A Panaszos a fentiekben kifejtettek alapján kéri a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja, a 24. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján **állapítsa meg a Rendelet 4. § (1) bekezdése, 5. § (1) és (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg** azokat.

Budapest, 2021. május 10.



panaszos
képviselőjében:
dr. Fazekas Tamás
ügyvéd