



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/117/2021.

Hivatkozási szám: IV/288/2021.

**Dr. Sulyok Tamás úr,  
az Alkotmánybíróság elnöke**

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

**Alkotmánybíróság**

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

**Tárgy:** a IV/288/2021. számú indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény

***Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!***

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétételre került a IV/288/2021. számú indítvány, amelyben az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 4. § (1) bekezdése és az 5. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó álláspontja szerint a Korm. rendelet érintett rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével.

Az indítvánnyal összefüggő jogi véleményemről az Abtv. 57. § (1b) bekezdésére tekintettel az alábbiak szerint tájékoztatom.

### **I. A Korm. rendelet megalkotása**

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a különleges jogrendben 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 békés gyülekezéshez való alapvető jogot az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése garantálja, így a békés gyülekezéshez való jog különleges jogrendben felfüggeszhető vagy korlátozható.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) – az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatos törvényként – meghatározza, hogy a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendelete mely esetekben függesztheti fel törvények alkalmazását, mely feltételekkel térhet el törvény rendelkezéseitől vagy milyen módon alkothat egyébként egyéb rendkívüli intézkedéseket. A Kat. 51/A. § (1) bekezdése szerint az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben a Kormány – a Kat. 21–24. alcímében 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 Kat. 51/A. § (2) bekezdése emellett kimondja azt is, hogy a Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.

A Kormány tehát – élve az Alaptörvényben, a Kat.-ban számára biztosított felhatalmazással – a COVID-19 fertőzés okozta humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására számos ehhez szükséges és arányos rendkívüli intézkedést hozott a járványügyi helyzet sikeres kezelése érdekében. Ezen intézkedések között, a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetben került sor a Korm. rendelet megalkotására is, amely intézkedést a Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti – jelenleg is hatályos – veszélyhelyzetben is fenntartott.

Az indítvány által hivatkozott Kat. 49. §-ra történő hivatkozás kapcsán ki kell emelni, hogy a fent részletezettek szerint a Kat. 51/A. §-a speciális rendelkezést tartalmaz a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzet vonatkozásában, ennek megfelelően – az indítványozó álláspontjával ellentétben – a jelen helyzetben nincsen kettő, egymással párhuzamos jogalap a gyülekezési joggal kapcsolatos korlátozások vonatkozásában, így a Kat. 49. §-ra való hivatkozás jelen ügyben nem releváns.

## **II. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének sérelme**

II. 1. Az indítványozó álláspontja szerint „*a gyülekezés generális tilalma a járványhelyzetben nem szükséges és nem arányos korlátozás, és nem minden esetben indokolható az állampolgárok életének és egészségének védelmével*”, azonban ezt a megállapítását álláspontom szerint érdemi indokolással nem támasztja alá.

A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki. A veszélyhelyzet kihirdetésének indoka az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus világgjárvány ismételt megerősödése volt.<sup>1</sup>

A Korm. rendelet preambulumának első bekezdése szerint „*[a] Kormány értékelte Magyarország járványügyi helyzetét és az eddig meghozott intézkedéseket, ennek alapján megállapította, hogy az*

---

<sup>1</sup> A Korm. rendelet vitatott rendelkezéseit azon tények ismeretében szükséges megítélni, hogy az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO), 2020. március 11. napján világgjárvánnyá nyilvánította a SARS-CoV2 koronavírus-járványt.

*eddig meghozott intézkedések fenntartása mellett újabb védelmi intézkedések bevezetése vált szükségessé (...)*”.

Kiemelendő, hogy az Országgyűlés a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 2. § (3) bekezdése alapján a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet hatálybalépését követően a törvény hatálybalépéséig megalkotott kormányrendeleteket, így a támadott jogszabályt is megerősítette.

Magyarországon, mind a Korm. rendelet hatályba lépésekor, mind jelen pillanatban súlyos járványügyi helyzet alakult ki, amely az egészségügyi ellátó rendszert komoly próbára teszi. Amennyiben a járványügyi korlátozásokat nem tartják meg, illetve nem sikerül az emberek közötti kontaktusokat drasztikusan csökkenteni, az érdemben kihatással lehet az egészségügyi ellátórendszer teherbíró képességére. A koronavírus terjedése két módon állítható meg: egyfelől oltással, másfelől pedig a társadalmi kontaktusok csökkentésével. Ezen körülmények megalapozzák a gyülekezési jog korlátozásának legitim célját: az emberi élet és egészség védelmét. Mindez alátámasztható a hazai egészségügyben dolgozó, elismert szakemberek megállapításaival is. Megemlíthető, hogy a Semmelweis Egyetem rektora, Dr. Merkely Béla felhívta a novemberi korlátozások kapcsán a figyelmet arra is, miszerint kiemelten fontos, hogy mindenki tartsa be a bevezetett korlátozó intézkedéseket, amelyek célja, hogy jelentősen csökkentsék az emberek közötti kapcsolatokat a járvány lassításának érdekében.<sup>2</sup>

Ennek megfelelően a Korm. rendeletbe foglalt szabályozás célja tehát a kontaktusok számának érdemi csökkentése, figyelemmel az állam élet- és egészségvédelmi kötelezettségére is. Az Alkotmánybíróság – eltérő tárgykört érintő, különböző eljárások során hozott – döntéseinek indokolásából kitűnik, hogy a testület figyelembe vette a járvány okozta súlyos egészségügyi kockázatot {pl. 3067/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [38-40]}, továbbá többször deklarativan rögzítette, hogy a Kormány az Alaptörvény és a vonatkozó törvényi keretek alapján alkotott veszélyhelyzeti kormányrendeletet {pl. 8/2021. számú AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [103]}. Az Abh.-ban a testület azt is rögzítette – a kellő felkészülési idő követelménye kapcsán –, hogy veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek {Indokolás [105]}, amelyre álláspontom szerint jelen ügyben is figyelemmel kell lenni az eltérő vizsgálati fókusz ellenére. Emellett az Abh. alapján az alkotmánybírósági vizsgálat során meghatározó szempont a veszélyhelyzeti jogalkotással összefüggésben, hogy a veszélyhelyzetet előidéző (világ)járvány, az az elleni védekezés és a negatív hatások elhárítása érdekében tett intézkedések jellege eltérő lehet {Indokolás [145]}.

A Korm. rendelet a fentiek miatt rendelkezik úgy, hogy tilos gyűlést tartani és szervezni, azon részt venni, illetve tilos a gyülekezés közterületen, nyilvános helyen. A Kormány az Operatív Törzs véleménye, valamint járványügyi szakemberek meghallgatása után vonta le azt a következtetést, hogy a Kat. 51/A. §-a szerinti speciális veszélyhelyzetben a gyülekezési jogot korlátozni kell.

Annak meghatározása, hogy járványügyi szempontból mely gyűlés minősül biztonságos vagy kockázatos gyűlésnek, egyrészt jogilag nem értelmezhető, másrészt a rendőrkapitányság – mint a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 10. § (1) bekezdése szerinti gyülekezési hatóság – kompetenciáján kívül álló kérdés. Bár a Gytv. 11. §-a szerinti egyeztetés keretében a gyülekezési hatóság határozatban rendelkezhet a gyűlés megtartásához kapcsolódó biztonsági feltételekről. Azonban jelen körülmények között, ha a határozatba foglalt feltételek betartásáról a szervező nem gondoskodik, az nem reparálható helyzetet eredményezne, ugyanis a rendőrség hiába oszlatná fel a gyűlést, az utólagos felosztatás nem tudná megakadályozni a járványügyi szempontból kockázatot jelentő kontaktusok bekövetkezését. E kérdést a Kormány maga mérlegelte, és döntött a tilalom bevezetéséről. Mivel a Kat. 51/A. § (1) bekezdése szerint a

<sup>2</sup> <https://semmelweis.hu/hirek/2020/11/11/dr-merkely-bela-a-lakossag-egyuttmukodeset-keri/>



Kormány e speciális veszélyhelyzetben rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, nem sérti az arányosság követelményét a gyűlés generális tilalma sem, különösen tekintettel a fennálló járványhelyzetre.

Kiemelendő, hogy a Gytv. 13. § (1) bekezdése kimondja: „a gyülekezési hatóság a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül a gyűlésnek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban való megtartását megtiltja, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, illetve mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, és a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme az (5) bekezdés szerinti enyhébb korlátozással nem biztosítható.” A közrend elemei – a közbiztonság mellett – a köznyugalom, a közbizalom és a közegészség. Jól látható tehát, hogy a Gytv. alapján a gyülekezési hatóság megtilthatja a gyülekezést, ha az a közegészség közvetlen, szükségtelen és aránytalan veszélyeztetésével járna. Jelen helyzetben bármilyen gyűlés közegészséget – ezen keresztül az egyes természetes személyek élethez és testi épséghez való jogát – nem absztrakt módon veszélyezteti, hanem konkrétan és súlyosan sérti, így szükségesnek és arányosnak tekinthető az általános gyülekezési tilalom.

Ezzel összefüggésben – a vonatkozó szakirodalom alapján – kiemelendő, hogy a külföldi alkotmányok és nemzetközi jogi dokumentumok alapján megállapítható, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának alapvető feltételei mellett a gyülekezési szabadság egyes korlátait is meghatározzák. Ebből pedig következik, hogy a gyülekezési jog korlátozására speciális szabályokat is lehet hozni, vagyis az alkotmányozó – annak ellenére, hogy kommunikációs jogként kitüntetett védelem illetné meg – nem pusztán közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítése és védelme – így álláspontom szerint különösen az emberi élet és egészség védelme – érdekében korlátozhatja a gyülekezési jogot, hanem akkor is, ha az alapjogokat mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével védi; sőt abban az esetben is, ha a védelem tárgya önmagában csupán valamely elvont érték. Így alapozhatja meg a korlátozást többek között a közérkölc, a közbiztonság vagy a közérdek.<sup>3</sup>

**Fentiek alapján megállapítható, hogy a Korm. rendelet szerinti általános tilalom szükséges és a világjárványra tekintettel arányos, mivel az állampolgárok életének, egészségének védelme garانتálása érdekében született.**

E körben indokolt utalni arra is, hogy a járványhelyzetre figyelemmel a Kormány megalkotta a védelmi intézkedések ideiglenes szigorításáról szóló 104/2021. (III. 5.) Korm. rendeletet, amely keretében döntenie kellett olyan szigorításokról is, miszerint közterületen, illetve nyilvános helyen mindenki köteles más emberrel a szociális érintkezést – a közös háztartásban élők kivételével – a lehető legszűkebb személyi körre korlátozni, és a másik embertől lehetőség szerint legalább 1,5 méter távolságot tartani. [2. § (1) bekezdés]

II. 2. Az indítvány az általános tilalom kapcsán továbbá kifejti, hogy a Korm. rendelet a hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközik. Ezzel kapcsolatban szükséges rögzíteni, hogy az indítvány nem jelöli meg pontosan, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben a Korm. rendelet mely rendelkezését sérelmezi, továbbá azt sem, hogy ezen okból az Alaptörvény mely rendelkezésébe ütközik a Korm. rendelet.

Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli a vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pontja] és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pontja]. Álláspontom szerint ezért ezen indítványi elem vonatkozásában

<sup>3</sup> Hajas Barnabás: Utcák, terek szabadsága, Századvég Kiadó, 2014., 235-236. o.

visszautasításnak van helye. Amennyiben az Alkotmánybíróság mindezek ellenére a Korm. rendeletet ezen szempontból is meg kívánja vizsgálni, úgy e vizsgálatához a következőkben bemutatott szempontok szíves figyelembe vételét javaslom.

Az indítványozó a gyűlés résztvevőjét – egyebek mellett – a vallási rendezvények résztvevőivel, mint nem politikai célú gyülekezések résztvevőivel hasonlítja össze, és vonja le azt a következtetést, hogy a gyűlés tilalma a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, mivel álláspontja szerint a járványveszély szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben vannak.

Álláspontom szerint az indítványozó egymással nem összehasonlítható helyzetben lévő kategóriákat vetett össze. Egyrészt ugyanis a Gytv. 2. § (1) bekezdése alapján – a Gytv. alkalmazása során – gyűlés a legalább két személy részvételével közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel, másrészt a misére összegyűlő emberek, a bevásárlóközpontban vásárolók, a postán sorban állók esetében nincsen olyan speciális helyzet, amely a tevékenység biztosítását igényelné. A Gytv. 7. § (1) bekezdése szerint azonban a gyűlés békés megtartását valamint a gyűléseken a közrend fenntartását a rendőrségnek biztosítani kell, ennek keretében a megfelelő intézkedéseket kell foganatosítani annak érdekében, hogy a gyűlést harmadik személy ne zavarja meg. A gyűléseken számítani lehet ugyanis „ellentüntetőkre”, különböző atrocitásokra is, amelyek miatt egy – a szervező által egyébként járványügyi szempontból kockázatmentesnek tekintett gyűlés – könnyen súlyos járványveszélyes helyzetet idézhet elő.

**Fentiek alapján megállapítható, hogy a Korm. rend szerinti szabályozás nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába.**

### III. Összegzés

Az indítvánnyal összefüggésben ismételten szükségesnek tartom kiemelni, hogy álláspontom szerint

- a Korm. rendelet szerinti általános tilalom szükséges és a világjárványra tekintettel arányos, mivel az állampolgárok életének, egészségének védelme garantálása érdekében született,
- a Korm. rend szerinti szabályozás nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába.

A fentiekben bemutatott indokok alapján a Korm. rendelet támadott rendelkezése álláspontom szerint nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását!

Budapest, 2021. március „25”.

Tisztelettel:

