

Alkotmánybíróság
1535 Budapest, Pf. 773.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 0 0 7 4 5 - 0 / 2021	
Érkezett: 2021 ÁPR 0 1.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 1 db	<i>du</i>

[REDACTED] a továbbiakban: **Panaszos**) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: **Abtv.**) **26. § (2) alapján**

alkotmányjogi panasszal

fordul a tisztelt Alkotmánybírósághoz.

A Panaszos az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kéri a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg 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, valamint az ezekhez kapcsolódó szankciót megállapító 22. § (2) bekezdés és a 23. § bekezdés alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azokat, figyelemmel arra, hogy a Rendelet ezen rendelkezései közvetlen hatályosulásuk folytán **sértik a Panaszosnak az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt békés gyülekezéshez fűződő jogát és az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésébe és a XV. cikk (2) bekezdésébe ütköző módon megfosztják a gyülekezési szabadságától.** A Panaszos alapjogséremlme a Rendelet hatályba lépésétől, **2020. november 11-től a jelen panasz benyújtásának napjáig a Rendelet rendelkezéseinek közvetlen hatályosulása folytán folyamatosan fennáll.**

I. A TÉNYÁLLÁS

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.***

A Rendelet a fenti tilalmak megszegése esetére az alábbi szankciókat rendelte alkalmazni:

22. § (2) *Ha a rendőrség az ellenőrzés során, vagy a rendőrség a katona értesítése alapján a [...] az 5. § (1) bekezdése [...] szerinti kötelezettség megszegéséről szerez tudomást, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 38/B. §-ától eltérően*
a) **100 000 forinttól 1 000 000 forintig terjedő bírságot** szabhat ki [...].

23. § (1) *A Szabstv. 1. § (1) bekezdésétől eltérően szabálysértést követ el, aki az [...] 4. § (1) és (3) bekezdésében, 5. § (2) bekezdésében, [...] meghatározott védelmi intézkedést megszegi.*
(2) *A Szabstv. 11. § (1) bekezdésétől eltérően az (1) bekezdés szerinti szabálysértés esetén a pénzbírság legalacsonyabb összege ötezer forint, legmagasabb összege **ötszázezer forint.***

Az eredetileg 2020. november 11-től 2020. december 10-ig elrendelt gyülekezési tilalom hatályát a Kormány később több ízben is meghosszabbította. Az 569/2020. (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 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 2020. november 11-től a jelen panasz benyújtásának napjáig terjedő időszakban mindvégig folyamatosan fennállt.**

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. § (2) bekezdése alapján állapítsa meg a Rendelet 4. § (1) és 5. § (1) és (2) bekezdéseinek, valamint a 22. § (2) és 23. § alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat.**

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az **alaptörvény-ellenes jogszabály** rendelkezésének alkalmazása vagy **hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás**, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

[Érintettség]

A Panaszost közvetlenül érinti a Rendelet alaptörvény-ellenessége: a jogszabály vele szemben közvetlen hatályosul, annak megszegése esetén a jogkövetkezmények alkalmazandóak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint *"a közvetlen érintettség követelménye akkor teljesül, ha a kifogásolt jogszabály maga érinti az indítványozó alapjogát."* A Panaszos emellett nem csupán közvetlenül, hanem aktuálisan is érintett, mivel a jelen panasz benyújtásakor is meg van fosztva a gyülekezési jog gyakorlásától. *"Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia"* [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás (31.)]. *"Az aktuális érintettség követelménye akkor is teljesül, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik"* [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás (66)].

[Jogszabály hatályosulása folytán bekövetkezett jogsérelem]

A Panaszos 2020. november 11. napjától a jelen Panasz beadásának napjáig mindvégig, (sőt, a jelen Panasz beadásakor hatályos szabályok szerint 2021. május 23-ig) el van zárva a gyülekezési jog gyakorlásának lehetőségétől. **A Panaszos gyülekezési jogának tilalmát közvetlenül a Rendelet állítja fel.** A Kormány a veszélyhelyzetben alkotott Rendelet útján, azaz **jogszabályi úton megfosztotta a Panaszost a békés gyülekezéshez fűződő jogától.** A Kúriának a Rendelet hatálya alatt született, a veszélyhelyzetben kihirdetett gyülekezési tilalommal kapcsolatos, precedens értékű K.II.40.446/2020/2. számú határozata¹ szerint: *"[...] a veszélyhelyzet idején gyűlés tartását kógensen tilalmazó jogszabályi rendelkezésre alapított tiltó határozat jogszerű. A generális tilalom kizárja, hogy a gyülekezési hatóság mérlegelje az egyedi ügy sajátos körülményeit."* Vagyis, a Rendelet hatálya alatt a gyülekezési hatóság és a bíróságok "csak" alkalmazzák az alaptörvény-ellenes jogszabályt, a jogsértést azonban nem az egyes egyedi ügyekben hozott bírósági döntések, hanem közvetlenül a jogszabály valósítja meg.

A Panaszos jogfosztottsága a Rendelet hatályba lépésével közvetlenül, azonnal, bírói döntés nélkül bekövetkezett és gyülekezési tilalom feloldásáig mindvégig folyamatosan fennáll, függetlenül attól, hogy a Panaszos ezen időszak alatt egyáltalán megkísérli-e, és ha igen, hányszor kísérel meg egy konkrét tüntetés bejelentését, megszervezését vagy az azon való részvételt.

[Nincs jogorvoslati eljárás]

A Rendelet által előírt generális gyülekezési tilalommal szemben **nem áll rendelkezésre semmilyen jogorvoslat.** Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szempontjából nem tekinthető jogorvoslatnak, ha a Panaszos a Gyülekezési Hatóság előtt megkísérel bejelenteni egy gyűlést és bíróság elé viszi a tiltó határozatot. A gyűlés bejelentésére irányuló eljárás valójában nem jogorvoslat, hanem a gyülekezési jog gyakorlására tett kísérlet, amely -- a Kúria fent idézett döntése értelmében -- a generális tilalom miatt eleve kudarcra ítélt. A

¹ Közzétéve a Kúria honlapján: <https://kuria-birosag.hu/hu/gyulhat/kii4044620202-szamu-hatarozat>

Panaszostól nem várható el sem egy ilyen, teljesen hiábavaló (ugyanakkor költséges) eljárás megindítása, sem pedig az, hogy a Rendelet által támasztott súlyos szankciókat kockáztatva megszegje a Rendeletet és egy szabálysértési eljárás keretében hivatkozzon a Rendelet közvetlen hatályosulása folytán előállt alaptörvény-ellenességre. A Panaszos jogsérelme nem csak egyetlen konkrét, bejelentett és megtiltott gyűlés kapcsán valósul meg, hanem immár több hónapja, folyamatosan fennáll. **A Rendelet nem egyszeri, hanem tartósan fennálló, súlyos alapjogsérelmet valósít meg, amellyel szemben az alkotmányjogi panaszon kívül nincs semmilyen jogorvoslati lehetőség.**

[A jogérvényesítési határidő megtartottsága]

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. A Rendelet 2020. november 11-én lépett hatályba [I. a Rendelet 29. §.], hatályát a Kormány azóta többször meghosszabbította. A Rendelet hatályba lépésétől számított 180 nap 2021. május 10-én jár le, így a Panaszos jelen indítványát az alkotmányjogi panasz benyújtására rendelkezésre álló jogérvényesítési határidőn belül terjesztette elő.

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 jelen Panasz befogadhatóságát a Panaszos alapjogsérelme alapozza meg. Figyelemmel azonban arra, hogy az az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapszik, az alaptörvény-ellenesség nem valamely bírói döntést befolyásolja érdemben, hanem a Panaszos gyülekezési jogának közvetlen érvényesülését.

A Panaszos azon az alapon támadja az Rendeletet, hogy az sérti **az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében garantált békés gyülekezéshez való jogát**. A Panasz befogadhatóságát a gyülekezési jog gyakorlásának szükségtelen és aránytalan tilalma alapozza meg. A **Rendelet alaptörvény-ellenessége** nem csupán érdemben befolyásolja a gyülekezési jog gyakorlását, hanem teljes egészében kizárja azt. Az alaptörvény-ellenes jogszabályi tilalom hiányában, a gyülekezésre vonatkozó alaptörvényi és sarkalatos rendelkezések alapján a gyülekezési hatóságnak minden egyes esetben mérlegelnie kellene a gyülekezési jog gyakorlásának körülményeit, és a békés gyülekezés bármiféle korlátozásának szükségességét és arányosságát. A gyülekezési hatóságnak esetről-esetre meg kell győződnie arról, hogy a tüntetés tilalmát annak konkrét közegészségügyi kockázatai indokolják-e. Figyelemmel azonban arra, hogy a Rendelet kizárja a mérlegelés lehetőségét, annak hiányában szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a Panaszos gyülekezési jogát.

IV. AZ ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉG 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 is, hogy a Rendelet megalkotása során a Kormány **az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésébe** ütköző módon túlterjeszkedett a sarkalatos törvényben rá ruházott rendeletalkotási jogkörön. A Rendelet egyúttal **az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütköző** módon hátrányosan megkülönbözteti azokat, akik a járvány idején gyülekezési joguk gyakorlása céljából gyűlnek össze azokkal szemben, akik más jog (pl. vallásszabadság, kegyeleti jog), vagy az alapjog gyakorlásához nem köthető egyéb tevékenységek (sorban állás, kaszinózás, stb.) céljából gyűlnek össze.

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 kezdet 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,² sem tartalmilag **nem a Katv. 49. § (3) bekezdése alapján** kapott felhatalmazáson alapszik.

(2) Másfelől jogalapot jelent 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*

² A Rendelet maga sem a Katv. 49. § (3) bekezdésére vezet vissza a Kormány jogalkotási jogkörét, hanem a Katv. 51/A. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazásra.

egyreszt, a Katv. 51/A. § (1) bekezdése szerint a Rendkívüli Intézkedést az állampolgárok életének, egészségének védelme, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garntálása érdekében lehet csak bevezetni;

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 garntálása 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 garntálása érdekében történik ÉS ha a korlátozás a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása céljából, e céllal arányosan, a szükséges mértékben valósul meg.

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.

Az alaptörvény-ellenes rendelkezések alapján a Gyülekezési Hatóság olyan tüntetést is köteles megtiltani és szankcionálni, amelynek megtartása a járványhelyzet szempontjából nem hordoz kockázatot. A józan ész szerint szükséges korlátozások mellett, pl. autós-dudálás tüntetéssel, vagy korlátozott résztvevőszám mellett tartott gyűlésen, ahol a résztvevők zárt gépjárművekben tartózkodnak, megszakítás nélkül viselnek maszkot és távolságot tartanak egymástól, nem áll fenn érdemben a kockázata annak, hogy a résztvevők akár egymást, akár járókelőket vagy a rendezvényt biztosító rendőröket, vagy bárkit a COVID19 megbetegedést okozó SARS-CoV-2 vírussal fertőzzenek meg. A veszélyhelyzetben rendeleti úton bevezetett generális tilalom azonban még a járvány szempontjából biztonságos gyűlések megtartását is ellehetetleníti, vagyis **az intézkedés célhoz kötöttsége, szükségessége és arányossága nyilvánvalóan nem teljesül.**

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 tüntetések 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 például akkor, ha az közegészségügyi kockázatot hordoz. 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, a Rendelet nélkül is 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.5. 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 Rendelet éppen azért valósít meg aránytalan jogkorlátozást, mert semmilyen módon nem teszi lehetővé a járványügyi kockázatok mérlegelését, így még a járványveszély szempontjából biztonságos gyűlések 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 rendezvények³ megtartását semmilyen módon nem korlátozza.** Ugyanígy lehetővé teszi a zártkapus sportmérkőzéseket, és a kegyeleti jogok gyakorlása céljából engedélyezi az ötvenfős temetések⁴ 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, sőt, olyan, nagy számú személy együttes részvételével járó tevékenységek is folytathatók (pl. a kaszinók látogatása), amelyek nem is köthetők alapjog gyakorlásához. Mindez rávilágít arra, hogy az intézkedés valódi célja nem a járványveszély kiküszöbölése, hanem a politikai jogok önkényes korlátozása.

³ Rendelet 5. § (4) bekezdése általános tilalom alóli kivételként a vallási közösségek belátása szerint engedélyezte a vallásos rendezvények megtartását. *"Ezen alcím alkalmazásában a vallási közösségek szertartása – a házasságkötés, valamint a temetés kivételével – nem minősül rendezvénynek. A szertartás megtartásáról a vallási közösség dönt."*

⁴ A Rendelet 6. § szerint: *"(2) A sportrendezvény nézők nélkül, zárt körülmények között megtartható. (3) A családi esemény vagy a magánrendezvény – a házasságkötés és a temetés kivételével – abban az esetben tartható meg, ha azon az egy időben jelenlévők száma nem haladja meg a tíz főt. (4) A temetésen jelenlévők száma nem haladhatja meg az ötven főt. [...]"*

'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.6. A generális tilalom a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik

A Rendelet által bevezetett általános tilalom, amellelt, 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 - eizárja 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 összegyűínek: a misére összegyűíő, vaiiasukat gyakorió személyek, a temetésen megjelent, kegyeleti jogot gyakorló személyek, a kaszinóban egymás mellett rulettezők, a plázában vásárolók, a postán sorban állók, iskolai oktatásban résztvevők, a tömegközlekedési eszközön utazók és minden más, különböző céiből, 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, miközben minden más célú gyülekezést észszerű korlátokkal lehetővé tesz.

„A legtöbb alapjogsértés vizsgálható tehát az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján, mivel eszerint az alapjogokat mindenféle faji, szín szerinti, nemi, fogyatékoság szerinti, nyelvi, vallási, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés nélkül biztosítani kell mindenkinek. Az alapjogok esetében ugyanakkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogi teszt a mérvadó a korlátozhatóságuk tekintetében, és elsődlegesen az garantálja, hogy az alapjogok biztosításában ne lehessen ilyen megkülönböztetést alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy **nem fogadható el szükségesnek olyan alkotmányos cél, amely diszkriminációt valósít meg, és arányosnak az olyan korlátozás, amely diszkriminatív helyzetet eredményez.**” (6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [39])

IV.7. A generális tilalomhoz fűzött szankció dermesztő hatást gyakorol

Az alaptörvény-ellenességet már önmagában a Rendelet által előírt generális tilalom megvalósítja, figyelemmel arra, hogy a jogkövető polgárokat megfosztja az alapjog gyakorlásának lehetőségétől. A gyűlések szervezésének tilalmát és a gyűlésen való részvétel tilalmát elrendelő szakaszok alaptörvény-ellenessége mellett azonban a Rendelet szankciókat megállapító 22. § (2) bekezdése és a 23. § bekezdése is alapjogsértő, mivel a tilalom megsértőivel szemben rendkívül súlyos bírságszankciók alkalmazását helyezi kilátásba. A Rendelet a gyűlések résztvevőivel szemben szabálysértési eljárás lefolytatását és a személyenként akár 500.000,- Ft-os szabálysértési bírság alkalmazását helyezi kilátásba, ami két fő részvétel mellett már 1.000.000,- Ft-os, egy tízfős tüntetés esetében 5.000.000,- Ft-os bírságot eredményez. Még ennél is erőteljesebb dermesztő hatást gyakorol a gyűlések szervezőivel szemben kilátásba helyezett közigazgatási bírság, amelynek összege akár 1.000.000,- Ft-ig is terjedhet.

Az aránytalan összegű bírságtételek jó eséllyel eltántorítják a közügyekben véleményüket kifejezni, kollektíven tiltakozni kívánó polgárokat a publikus véleménynyilvánítástól. A súlyos szankciók erőteljes dermesztő hatást gyakorolhatnak még azokra a személyekre is, akik rendszeresen vesznek részt tüntetéseken, demonstrációkon, és elriaszthatják a véleménynyilvánítás gyülekező formájában történő gyakorlásától. Különösen súlyos a szervezőkkel szembeni fellépés, ami nem csupán a bírság összegében, hanem a szankció jellegében is megmutatkozik: míg a gyűlések résztvevőivel szemben szabálysértési eljárás keretében szabálysértési bírság kiszabására van lehetőség, a szervezőkkel szemben közigazgatási bírságot szab ki a rendőrség. A közigazgatási bírság esetében nincs lehetőség a bírság mértányossági alapon történő mérséklésére vagy eiengedésére. A közigazgatási bírság nem változtatható át, viszont adók módjára behajtható, vagyis munkabérből vonják le, ingó/ingatlan vagyona hajtják végre.

A súlyos bírságszankciók kilátásba helyezése mellett bevezetett generális gyülekezési tilalommal a szabadság lényege vész el: a kollektív véleménynyilvánításhoz fűződő jog szabad gyakorlását fejszámoló alaptörvény-ellenes rendeletek végrehajtását alaptörvény-ellenes szankciók biztosítják. A polgároknak a gyülekezési joguk bármilyen formában történő gyakorlása során számolniuk kell a komoly egzisztenciális következményekkel járó szankciók alkalmazásával.

V. A GENERÁLIS TILALOM AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYZMÉNYÉBE 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 védelme 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” [Pati 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.**

Egy politikai célú gyűlés megtartása 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 pl. 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 Pati 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 igénybevételei, mint a kereskedelmi tevékenység, illetve **a gyalogos és járműközlekedés**”. Ugyanez az elv a magyar alkotmánybírósági 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 igénybevétele 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 megaiapozottságához hasonló korlátozást kell bevezetni az iskolalátogatásra, koncertekre, sportra és más olyan tevékenységekre, ahol az emberek általában összegyűlnek."*⁵

A fenti nemzetközi és alkotmányos követelményekkel ellentétes módon, míg az előírt védelmi intézkedések (távolságtartás, maszkhasználat) mellett állampolgárok százai jártak egyidejűleg vásárolni piázákba az ünnepekre, álltak sorban közterületen a postahivatalok, webáruházi átvevőpontok, kaszinók és egyéb kiskereskedelmi létesítmények előtt, a Panaszos semmilyen formában nem élhet a kollektív véleménynyilvánítás lehetőségével.

VI. 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, valamint a 22. § (2) bekezdése és a 23. § bekezdése alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg** azokat.

Kelt: 2021. 03. 27.



panaszos

⁵ ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 76.
pont. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf>

