# JOGVÉDŐK

„Tankönyvbe illő döntés született az Alkotmánybíróságon a koronavírus járvány idején bevezetett általános gyülekezési tilalom tárgyában. Ez a tankönyv azonban nem az alapjogvédelem tankönyve, hanem az illiberalizmusé, és azt mutatja be, hogy milyen torz eredményre vezet, ha az Alkotmánybíróság a hatalom szolgálatába áll, hogyan csikorognak, recsegnek az alkotmányos védelem eszközei egy kormányhű testület kezében."

*(Kádár András Kristóf – Farkas Erika)*

*Kádár András Kristóf – Farkas Erika*

# EGY TANKÖNYVI PÉLDA – A GYÜLEKEZÉSI JOG TILALMA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELÁLLÍTOTT MÉRLEGÉN

Tankönyvbe illő döntés született az Alkotmánybíróságon a koronavírus járvány idején bevezetett általános gyülekezési tilalom tárgyában.[1] Ez a tankönyv azonban nem az alapjogvédelem tankönyve, hanem az illiberalizmusé, és azt mutatja be, hogy milyen torz eredményre vezet, ha az Alkotmánybíróság a hatalom szolgálatába áll, hogyan csikorognak, recsegnek az alkotmányos védelem eszközei egy kormányhű testület kezében. Egy ennyire egyoldalú döntés értékelése során tulajdonképpen lehetetlenné válik a döntésben megjelenő különböző szempontok, érvek mérlegelése. Ehelyett – egy tanulmány szerzőitől elvárható távolságtartás mellett is – csupán arra tudunk vállalkozni, hogy lépésről-lépésre kimutassuk, milyen csúsztatásokkal, elferdített érvekkel és fonák módon alkalmazott eszközökkel érte el az Alkotmánybíróság, hogy ne csak a már megtörtént jogsértések felett hunyhasson szemet, hanem a jövőre nézve is legitimálja egy kiemelkedően fontos alapjog, a gyülekezési szabadság kiiktatását. A 2021 júliusában meghozott döntés elvi jelentőségét mutatja, hogy annak következményei az Alkotmánybíróság veszélyhelyzeti rendeletekkel kapcsolatos gyakorlatában azóta is nyomon követhetőek.[2]

## GYÜLEKEZÉSI JOG A KORONAVÍRUS IDEJÉN

Az Alkotmánybíróság döntésének (a továbbiakban: AB döntés) különös súlyt ad, hogy a vizsgált kérdés – a gyülekezési szabadság tágabb értelemben vett korlátozása – a koronavírus-járvány globális jelenléte miatt világszerte felmerült problémaként. Noha a járvány országonként és időszakonként eltérő intenzitással volt jelen, az alapjog korlátozásának célja a világon mindenhol ugyanaz volt: a vírus terjedésének megfékezése. Miközben a cél globális szinten azonos volt, az arra adott válaszok országonként igen eltérően alakultak. Magyarország pedig egészen biztosan a negatív rekorderek között volt, akár a jogkorlátozás mértékét, akár az időtartamát vesszük alapul, és az Alkotmánybíróság döntésének fényében már az is látszik, hogy dobogósok között van a jogsértéssel szembeni hazai jogvédelem hiányát tekintve is.

Az Európai Parlament húsz országot érintő felmérése szerint a koronavírus-járvány első hullámában valamilyen formában minden vizsgált ország korlátozta a gyülekezési szabadságot, különbségek csak a korlátozások mértékében és időtartamában mutatkoztak.[3] Az első hullám, és különösen a vírus megjelenését követő néhány hónap azonban a járvány egészét tekintve is speciális volt: az orvostudomány még nem ismerte a vírust, nem voltak pontos információk sem a terjedéséről, sem hosszú távú hatásairól, és nem állt rendelkezésre kellő mennyiségű maszk, védőfelszerelés sem. A járvány megjelenése a mindennapok valóságát is teljesen átalakította: az intézmények, munkahelyek többsége távoktatásra, illetve távmunkára állt át, a boltok, templomok zárva tartottak, és szigorú kijárási korlátozások léptek életbe. A legtöbb országban a demonstrációk kezdetben minden egyéb, a létszükségleten túli közösségi érintkezéssel azonos korlátozás alá estek. Csak elvétve akadt példa arra (például Dániában), hogy már első pillanattól fogva kivételként kezelték, és lehetővé tették a politikai jellegű gyűléseket.

Az első sokkot követően azonban a gyülekezési szabadságot korlátozó intézkedések számos országban igen hamar mérlegre kerültek. Németországban a szövetségi alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) egy 2020. április 4-én bejelentett tüntetés kapcsán már 2020. április 15-én kimondta,[4] hogy a német alkotmány rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen a gyülekezési jog generális tilalma, és nem lehet megakadályozni, hogy a hatóságok az arányosság követelményét szem előtt tartva esetről-esetre döntsenek a gyűlések tilalmáról.[5] Franciaországban a Conseil d'État 2020. július 6-i döntésével felfüggesztette a kormány által bevezetett és megújítani szándékozott korlátozás alkalmazását, amely generálisan tiltotta a 10 fő feletti demonstrációk megtartását, és 5000 főben állapította meg a tilalom korlátját.[6] Idővel Szlovéniában is eljutott az alkotmánybíróság an-

nak kimondásáig, hogy a gyűlések általános tilalma súlyos jogsértést valósít meg, és rámutatott: a kormánynak számos eszköz áll rendelkezésére ahhoz, hogy mind az alapjogot, mind az egészségügyi szempontokat kiegyensúlyozottan érvényre juttassa.[7]

## A MAGYARORSZÁGON BEVEZETETT JOGKORLÁTOZÁS DIMENZIÓI

Magyarországon a járvány első hulláma idején a gyülekezési tilalmat elrendelő norma alkotmányos vizsgálata elmaradt. A generális tilalom gyakorlati következményei viszont azonnal megjelentek: a polgárok már a tilalom első heteiben felhívták a figyelmet, hogy a veszélyhelyzet idején is szükség van a gyülekezési jog gyakorlására, és megtalálták a módját annak is, hogy a járvány veszélyeit kiküszöbölve demonstráljanak. A szükségtelen tilalommal szembeni polgári engedetlenség legfontosabb példái a 2020 tavaszán tartott autós-dudálós tüntetések voltak.

A más országokban megjelenő alapjogi szemléletű szabályozási minták és a hazai tapasztalatok ellenére a kormány a második hullám idején is totális gyülekezési tilalmat rendelt el. Ennek eredményeként Magyarországon a koronavírus-járvány kitörését követően összesen több mint tíz hónapon keresztül volt hatályban teljes tilalom a gyülekezésekre. A kormány a veszélyhelyzetben kapott törvényi felhatalmazás birtokában először 2020. március 17-től június 18-ig,[8] majd 2020. november 11-től 2021. május 23-ig minden tüntetést megtiltott.[9]

A MÁS ORSZÁGOKBAN MEGJELENŐ ALAPJOGI SZEMLÉLETŰ SZABÁLYOZÁSI MINTÁK ÉS A HAZAI TAPASZTALATOK ELLENÉRE A KORMÁNY A MÁSODIK HULLÁM IDEJÉN IS TOTÁLIS GYÜLEKEZÉSI TILALMAT RENDELT EL. ENNEK EREDMÉNYEKÉNT MAGYARORSZÁGON A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY KITÖRÉSÉT KÖVETŐEN ÖSSZESEN TÖBB MINT TÍZ HÓNAPON KERESZTÜL VOLT HATÁLYBAN TELJES TILALOM A GYÜLEKEZÉSEKRE

A Magyarországon bevezetett tilalom minden tekintetben példa nélküli. A generális tilalom hatálya *Magyarország teljes területére* kiterjedt, a tényleges helyi fertőzöttségi adatoktól és a gyűlések lehetséges helyszínétől függetlenül (vagyis, egyformán tilos volt tüntetni a Hősök terén és egy szűk belvárosi utcában; egy nagyváros forgalmas helyszínén vagy egy kisváros külterületén, függetlenül attól, hogy a járvány terjedésének kockázatai a konkrét helyszín függvényében is eltérőek). Emellett, a tilalom a *tüntetések legatomibb formájára is kiterjedt*, figyelemmel arra, hogy a gyülekezési törvényben (Gytv.) foglalt definíció szerint már a két személy részvételével megvalósuló nyilvános összejövetel is gyűlésnek minősül.[10] A kormány *a lehetséges jogkorlátozások közül a létező legsúlyosabbat,* az előzetes tiltást alkalmazta, azaz olyan *ultima ratio* jellegű korlátozást, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint[11] is teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. *„Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket."* A második hullám során a kormány összesen *195 egymást követő napon át* tartotta hatályban a tiltó normát, márpedig a jogkorlátozás súlyát nem egyszerűen megsokszorozta, hanem exponenciálisan növelte az a körülmény, hogy az intézkedés több mint fél éves egybefüggő, megszakítás nélküli időtartamra iktatta ki a gyülekezési jogot. A hosszú időre bebetonozott tilalom egy-egy fontos közügy kapcsán ugyanis nem pusztán elhalasztotta, hanem végleg ellehetetlenítette a kollektív véleményformálást. Azok számára például, akik egy 2020. novemberi jogalkotással szemben kívántak tiltakozni, 2021 májusára már értelmét vesztette a gyülekezési szabadság gyakorlásának lehetősége. A tilalom ilyen formán nem ideiglenesen függesztette fel a gyülekezési jog gyakorlását, hanem egyes konkrét ügyek kapcsán végérvényesen megfosztotta a polgárokat a tiltakozás lehetőségétől.

Adatokkal szemléltetve a második hullámban bevezetett jogkorlátozás jelentőségét: a korábbi évek adatai alapján[12] egy hasonló időszakban (2018. november 11. és 2019. május 23. között) több mint 1700 gyűlést jelentettek be az országban, több mint 250 000 tervezett résztvevővel.

## A GYÜLEKEZÉSEK TOTÁLIS TILALMA, VAGY MÉGSEM?

A második hullámban elrendelt gyülekezési tilalom további sajátossága volt, hogy a kormány főszabályként generális tilalmat állapított meg a nagyobb számú személy összegyűlésével járó eseményekre, de ezzel egyidejűleg rögzített bizonyos kivételeket is. A tilalom 195 napja alatt a kormány folyamatosan módosította (jellemzően bővítette) a kivételek körét, de a főszabály változatlanul a tiltó norma maradt, és a gyülekezési jog védelmi körébe eső – politikai-közéleti célú – gyűlések mindvégig a főszabály hatálya alatt maradtak. Első pillanattól a kivételek között szerepeltek például a vallási közösségek szertartásai, amelyek-

ről a rendelet megállapította, hogy *„nem minősülnek rendezvénynek"*, és a vallási közösségek belátása szerint engedélyezte a vallásos rendezvények megtartását, akár zárt térben is.[13] Ugyanígy lehetőség volt zártkapus sportmérkőzések megtartására, engedélyezettek voltak 50 fős temetések, és 10 fő részvételével bármilyen családi összejövetelt meg lehetett rendezni.[14] Gyülekezni azonban – a főszabály alapján – mindvégig tilos volt (még két főnek szabad téren is). A kivételek köre idővel egyre bővült, és e kivételek egyre kirívóbbak is lettek. A gyülekezési tilalom utolsó hónapjaiban már az üzletekben (tehát zárt térben) is csak négyzetméter-alapú korlátozásokat vezettek be,[15] néhány héttel később a kormány megnyitotta a vendéglátóegységek teraszait, ahol szabadon, maszk nélkül lehetett összejönni.[16] Végül, egy héttel a gyülekezési tilalom feloldását megelőzően, a kormány külön rendeletben, létszámkorlátok nélkül engedélyezte a ballagási rendezvények megtartását,[17] de továbbra is fenntartotta a gyűlések általános tilalmát.

AZ ELSŐ HULLÁM SORÁN TAPASZTALT POLGÁRI ENGEDETLENSÉG KAPCSÁN A KORMÁNY FELISMERTE: AHHOZ, HOGY EGY ILYEN TILTÓ NORMA A HÉTKÖZNAPOKBAN VALÓBAN ÉRVÉNYRE JUSSON, A POLGÁROKAT KOMOLYAN EL IS KELL RETTENTENI A NORMASÉRTÉSTŐL. ENNEK ÉRDEKÉBEN A JOGSZABÁLY SÚLYOS SZANKCIÓKAT RENDELT ALKALMAZNI A SZABÁLYSZEGŐKKEL SZEMBEN

## A POLGÁRI ENGEDETLENSÉG LEHETŐSÉGEI

A gyülekezési szabadságot totálisan tiltó normát megalkotni sokkal egyszerűbb, mint a gyakorlatban kikényszeríteni. A gyülekezési szabadság nagyon könnyen és egyszerűen gyakorolható alapjog: nincs szükség hozzá speciális eszközökre, anyagi feltételekre és (a bejelentés tudomásul vételét leszámítva) előzetes engedélyre sem. A közterek a nap 24 órájában rendelkezésre állnak, és egy tüntetéshez elég, ha többen együtt közösen arra veszik ezeket igénybe, hogy közösen véleményt nyilvánítsanak.

Az első hullám során tapasztalt polgári engedetlenség kapcsán a kormány felismerte: ahhoz, hogy egy ilyen tiltó norma a hétköznapokban valóban érvényre jusson, a polgárokat komolyan el is kell rettenteni a normasértéstől. Ennek érdekében a jogszabály súlyos szankciókat rendelt alkalmazni a szabálysegőkkel szemben. A gyűlés szervezését 1 000 000 forintig,[18] a gyűlésen való részvételt pedig 500 000 forintig terjedő bírsággal rendelte büntetni.[19] A kialakított szankciórendszer elrettentő hatását nem csak a bírságok magas összege és többszöri kiszabhatósága biztosította.[20] A szabályozásból kiolvasható, kifejezett cél volt, hogy a szervezőket eltántorítsa a gyűlések szervezésétől és megtartásától. Ezt a célt nem csak a szervezőkkel szemben alkalmazható magasabb bírságtételek szolgálták, hanem az is, hogy ezeket közigazgatási bírság formájában vezették be (szemben a gyülekezési szabadság gyakorlásához tapadó szankciós tényállások kapcsán tipikusan alkalmazott, büntetőjogi hátterű szabálysértési bírsággal). Noha a közigazgatási bírság a meg nem fizetése esetén nem változtatható át elzárásra, bizonyos szempontból súlyosabb jogkövetkezmény, mint a szabálysértési bírság: objektív alapú, méltányossági alapon nem mérsékelhető, előzetesen végrehajtható, és közérdekű munkával ki nem váltható. Nem vonatkoznak rá a büntetőjogot meghatározó elvek sem, így nem merül fel az a lehetőség, hogy utóbb pusztán amiatt mentesülhet valaki a szankció alkalmazása alól, mert az elbírálás időpontjában a magatartás már nem minősül szabálysértésnek (ez ugyanis az első hullám idején jogalap volt a szankció alóli mentesítésre), és a jogalkalmazók a jogsértést formálisan megvalósító magatartás társadalomra jelentett veszélyességét sem vizsgálhatják.

Azok, akik a második hullám idején gyűlés szervezésébe fogtak volna, két lehetőség közül választhattak: (i) bejelentés nélkül megszervezik a demonstrációt, és az utcára vonulnak, de ebben az esetben a fent leírt súlyos szankciókkal néznek szembe; vagy (ii) megkísérlik bejelenteni a gyűlést a hatóságoknál. Ez utóbbi esetben azzal kellett számolni, hogy a rendőrség a kormányrendeletre hivatkozva megtiltja a tüntetést. A rendőrség által megtiltott tüntetés megtartása pedig nem csak az (i) eset szerinti szankciók alkalmazását teszi lehetővé, hanem büntetőjogi következményekkel is jár.[21] A potenciális szervezők lehetőségei tehát itt bezárultak.

A második hullám kezdetekor elrendelt általános gyülekezési tilalmat a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) vezette be. A Rendelet 2020. november 11-én lépett hatályba. Noha az Alaptörvény akkor hatályos szövege szerint a veszélyhelyzetben hozott egyes kormányrendeletek csak külön országgyűlési döntés alapján maradhattak volna hatályban 15 napnál tovább, a kormány az egymást követő felhatalmazási törvények (és a technikai okból kihirdetett „új" veszélyhelyzet) révén ennél sokkal hosszabb ideig tartotta hatályban a veszélyhelyzeti rendeleteket

anélkül, hogy azokat az Országgyűlés egyenként és érdemben megvizsgálhatta volna. Ilyen módon a kormány a rendkívüli jogrend idejére meghozott és a vonatkozó szabályozás eredeti célja szerint átmeneti jellegű rendelkezéseket az időbeli hatályra vonatkozó alkotmányos korlátozásokat megkerülve tartotta hosszú időn keresztül hatályban.[22]

A Rendelet szerinti tilalom hatálya alatt bejelentés nélküli demonstrációk csak elvétve fordultak elő. Az első hullám idején tanúsított szigorú rendőri fellépés, valamint a második hullám kapcsán bevezetett és következetesen alkalmazott elrettentő súlyosságú szankciók megtették hatásukat. A tilalom ellenére megtartott tüntetések egyik legfontosabb példája a 2021. január végére és február elejére a budapesti Hősök terére meghirdetett vendéglátós tüntetéssorozat volt, amelynek kapcsán a rendőrség néhány nap leforgása alatt négy magánszeméllyel szemben összesen 4 750 000 Ft bírságot szabott ki (ebből egyetlen tüntetés kapcsán ugyanazon magánszemélylyel szemben egyidejűleg 500 000 Ft bírságot gyűlés szervezéséért és további 500 000 Ft bírságot gyűlés tartásáért).

A tilalom és az előre látható szankciók dacára több szervező is úgy döntött, hogy a gyülekezési törvényben szabályozott eljárás keretében bejelenti a tüntetését, mivel a tiltó norma mihamarabbi felülvizsgálatára ez a megoldás ígérkezett a leghatékonyabbnak. Részben ezek az ügyek kerültek később az Alkotmánybíróság elé, köztük a gyülekezési tilalmat érdemben elbíráló 23/2021. (VII. 13.) AB határozat alapjául szolgáló bejelentés is.

## AZ AB DÖNTÉS ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ BEJELENTÉS ÉS A RENDŐRSÉG ELJÁRÁSA

A szóban forgó bejelentés egy autós-dudálós tüntetésre vonatkozott, amelyet a Magyar Helsinki Bizottság által képviselt Szivárvány Misszió Alapítvány 2020. december 10-re tervezett.[23] A tüntetés célja az Alaptörvény kilencedik módosításával és az LMBTQI közösséghez tartozó személyeket kirekesztő törvénymódosításokkal szembeni tiltakozás volt. A szervező a bejelentésben megjelölte, hogy a tüntetést lezárt területen (az Országház épülete előtt húzódó rakpart kijelölt szakaszán), a járványhelyzet szempontjából maximális gondossággal eljárva, parkoló, zárt autókban ülve, maszkban és egymástól biztonságos távolságot tartva, legfeljebb 30 fő részvételével kívánta megtartani. A résztvevők dudálással és az autókra kihelyezett transzparensekkel kívánták tiltakozásukat kifejezni az LMBTQI közösség tagjait kirekesztő, megalázó törvényalkotással szemben.

A bejelentés nyomán a rendőrség ugyan megindította a Gytv. alapján kötelező előzetes egyeztetési eljárást, azonban ennek során mindössze arra szorítkozott, hogy tájékoztatást nyújtson a tilalomról. Ezen túl teljesen elzárkózott az érdemi párbeszédtől vagy a gyűlésre vonatkozó terv részleteinek vizsgálatától. Tiltó határozatában elmulasztotta rögzíteni a szervező által tervezett védőintézkedéseket,[24] és megállapította, hogy *„a gyülekezési hatóság nem hozhat más jogszerű döntést, csak azt, hogy a bejelentett gyűlés megtartását megtiltja"*. A rendőrség szerint a Rendelet *„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."*

A rendőrség tehát programszerűen lefuttatta a gyülekezési joghoz kapcsolt garanciális eljárást, anélkül azonban, hogy azt az alkotmányos céljainak megfelelően alkalmazta volna. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis az egyeztetési eljárás alkotmányos funkciója az, hogy elősegítse *„a kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését"*.[25] Miután a rendőrség az egyeztetés során mindvégig a generális tilalomra hivatkozott, és nem végzett semmilyen mérlegelést az alapjogi korlátozás arányosságával kapcsolatban, így a döntés során arról sem kellett megállapításokat tennie, hogy a tervezett tüntetés milyen kockázatokat hordoz (egyáltalán hordoz-e kockázatot) a koronavírus-járvány szempontjából.

## A KÚRIA PRECEDENSÉRTÉKŰ ÍTÉLETE

A döntéssel szemben a Szivárvány Misszió Alapítvány keresettel fordult a Kúriához, kérve a tiltó határozat hatályon kívül helyezését, valamint azt, hogy a Kúria kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a gyülekezési tilalmat bevezető normák[26] alaptörvényellenességének megállapítását és az alaptörvény-ellenes jogszabályok alkalmazásának kizárását.

A Kúria a keresetet elutasította, és jogerősen megtiltotta a gyűlés megtartását. Az ítélet indokolásában

rögzítette, hogy *„nem merült fel kétsége a 484/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet gyülekezési joggal összefüggő intézkedéseinek alaptörvényi megfelelőségét illetően*", ezért nem fordult az Alkotmánybírósághoz utólagos normakontroll kezdeményezése érdekében.[27]

A gyülekezési jogi eljárások – mind a hatósági eljárás, mind a bírósági szakasz – különlegessége, hogy az ügyeket elbíráló hatósági szereplők és bírák tisztán alapjogi döntéseket hoznak. Konkrétan és közvetlenül ezek a döntések határozzák meg, hogy a gyülekezési jog a gyakorlatban érvényesül-e vagy sem. Éppen ezért a gyülekezési ügyekben ítélkező bíráknak kiemelten ügyelniük kell arra, hogy az Alaptörvény és az abban garantált alapvető jogok érvényesülését szem előtt tartsák. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint: „[H]*a a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.*"[28]

A GYÜLEKEZÉSI JOGI ELJÁRÁSOK – MIND A HATÓSÁGI ELJÁRÁS, MIND A BÍRÓSÁGI SZAKASZ – KÜLÖNLEGESSÉGE, HOGY AZ ÜGYEKET ELBÍRÁLÓ HATÓSÁGI SZEREPLŐK ÉS BÍRÁK TISZTÁN ALAPJOGI DÖNTÉSEKET HOZNAK. KONKRÉTAN ÉS KÖZVETLENÜL EZEK A DÖNTÉSEK HATÁROZZÁK MEG, HOGY A GYÜLEKEZÉSI JOG A GYAKORLATBAN ÉRVÉNYESÜL-E VAGY SEM

A nyilvánvaló alapjogi relevancia ellenére a Kúria meglehetősen felületes vizsgálatot végzett. Az ítélet érvelése minden esetben csupán addig a mélységig merészkedik el, ahol a tilalom jogsértő jellege még éppen nem válik nyilvánvalóvá. Megállapítja például, hogy *„az alapjogsérelemmel 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*".[29] A Kúria itt figyelembe vette a jogkorlátozás elvi lehetőségét, de az érvelését nem mélyítette el addig, hogy ki is mutassa, hogy az előtte fekvő ügyben vizsgálandó konkrét alapjog-korlátozás ténylegesen megfelel-e az Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény) 15. cikkének; nem vizsgálta, hogy szükségesnek és a feltétlenül megkívánt mértéket meg nem haladónak minősült-e. Arról pedig nagyvonalúan megfeledkezett, hogy az Egyezmény 15. cikkére való hivatkozás csak akkor lehet megalapozott, ha a magyar kormány tájékoztatja az Európa Tanács Főtitkárát az általa bevezetett tilalomról és annak indokairól.[30] A valóságban ugyanakkor a magyar kormány sem 2020. november 10-én (a gyülekezési jog általános tilalmának bevezetésekor), sem később, a gyülekezési tilalom fenntartásának hónapjai alatt nem tett eleget az Egyezmény 15. cikk (3) bekezdése szerinti eljárási kötelezettségének az Egyezmény 11. cikke hatályának felfüggesztése érdekében, így az Egyezmény 15 cikkére való hivatkozás teljességgel megalapozatlan.

Az ítélet legabszurdabb megállapítása mégis az, amelyet a Kúria a jogkorlátozás szükségességével és arányosságával kapcsolatban tett. Az ítélkező tanács egyetértett azzal, hogy az eljárás során nincs szükség a gyűlés körülményeinek a vizsgálatára, mivel a rendőrség *„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*".[31] A Kúriától elvárt alapjogi szemléletű bíráskodás esetén azonban a bíróságnak – a konkrét ügyben alkalmazott jogkorlátozás szükségességét és arányosságát is figyelembe véve – éppen azt kellett volna megvizsgálnia, hogy ennek a hatósági mérlegelést teljes egészében kizáró szabályozásnak az alkotmányosságával kapcsolatban felmerül-e olyan mértékű kétely, amely az alkotmányjogi panasz előterjesztését indokolja.

Ezt a Kúria úgy spórolta meg, hogy csak azt a törvényi rendelkezést[32] idézte, amely 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 az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, majd rögzítette: *„kétség kívül megállapítható* […], *hogy a felhatalmazó rendelkezés alapján a korlátozó intézkedések meghozatalát az állampolgárok életének és egészségének biztonsága indokolta, e körben a Kúria alaptörvény-ellenességet nem észlelt*".

Csakhogy az 51/A. § folytatódik, és a (2) bekezdésében kimondja, 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 Kúria tehát megállt a legitim jogkorlátozási cél rögzítésénél, és az arányosság kérdését már nem vizsgálta, amivel megkerülte a konkrét ügy vizsgálatát, és a jog-

alkotó által bevezetett jogkorlátozásra való – szelektív – hivatkozással mentesítette magát a szükségesség és arányosság tesztjének elvégzése alól. Ha a bíróság minden esetben ezt a logikát követné, a bírói normakontroll lehetősége kiüresedne, és a bíróság minden esetben kimondhatná, hogy a jogkorlátozás szükségességét és arányosságát nem lehet megkérdőjelezni, mert azt jogszabály írja elő, és a jogszabályt alkalmazni kell.

Ez a körkörös érvelés vezetett el oda, hogy a bejelentett 30 fős autós-dudálós tüntetést tiltó határozat úgy emelkedett jogerőre, hogy sem a rendőrség, sem a bíróság nem vizsgálta meg, hogy a tilalom a járvány szempontjából valóban indokolt és arányos-e. A döntés során egyik fórum sem mérlegelte a konkrét autós-dudálós tüntetés járványügyi kockázatait. Mivel a keresetben hangsúlyos érvként szerepelt, hogy a rendőrség a tilalom automatikus alkalmazása folytán olyan tüntetést tiltott meg, amely a járványveszély szempontjából teljesen kockázatmentes volt, a Kúria elvi éllel – a határozat precedensértékű tartalmi elemeként – rögzítette, hogy „[...] *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.*"

A DÖNTÉS SORÁN EGYIK FÓRUM SEM MÉRLEGELTE A KONKRÉT AUTÓS-DUDÁLÓS TÜNTETÉS JÁRVÁNYÜGYI KOCKÁZATAIT

A precedensként megfogalmazott elvi tétel miatt az ítélet nem csak a 2020. december 10-re tervezett tüntetés sorsát döntötte el, hanem minden, a tilalom hatálya alatt bejelentett későbbi tüntetését is. A szervezőknek ezután már kétségük sem maradhatott afelől, hogy bejelentéseik nyomán a rendőrség és a bíróság – a tervezett demonstráció tényleges veszélyeinek mérlegelése nélkül, a kormány rendelkezésének automatikus alkalmazásával – meg fogja tiltani a gyűlést. Ahogyan az egy 2021 márciusára bejelentett, forgalomlassítással megvalósítandó autós tüntetés ügyében látható volt,[33] a Kúria sablonként alkalmazta, és majdhogynem szóról szóra átvette a Szivárvány Misszió ügyében hozott ítéletet. Azt a feltevést, hogy sablonszerű ítélkezésről van szó, az is alátámasztja, hogy még a korábbi ítéletből átvett téves adatok is maradtak a határozatban.

## AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉS A TOVÁBBI INDÍTVÁNYOK CÉLJA

A szervező a fenti előzményeket követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Habár az ügyben benyújtott alkotmányjogi panaszt formálisan az ítélettel szemben terjesztette elő, valójában nem csak a bírói döntést támadta, hanem a döntés alapjául szolgáló jogszabályt is. Ilyenformán a panasz nem csupán a szervezőt ért egyéni jogsérelem kiküszöbölését és a gyülekezési jognak a konkrét ügyben való kikényszerítését célozta (szubjektív alanyi jogvédelmi hatás), hanem az alkalmazott norma megsemmisítése révén általában a gyülekezési jog védelmét és a további jogsérelmek megelőzését is (objektív jogvédelmi hatás). Figyelemmel arra is, hogy a tilalom az ítélet meghozatalát követően is hatályban volt, és továbbra is elzárta a szervezőt a gyűlések tartásától, a panasz jogalapjaként az Alkotmánybíróságról szóló törvény (Abtv.) 26. § (1) bekezdése mellett, párhuzamos jogalapként, az Abtv. 26. § (2) bekezdését is megjelölte. Ilyen módon a panasz nem csak az ítélettel elbírált konkrét ügyben kért jogorvoslatot, hanem a jogszabály közvetlen hatályosulása folytán bekövetkező későbbi alapjogsértésekkel szemben is.

A Szivárvány Misszió Alapítvány által elszenvedett jogsérelem azonban nem elszigetelt eset volt. Ahogy a tilalomból fakadó jogkorlátozás dimenziói kapcsán már rávilágítottunk, ténylegesen egész Magyarországra kiterjedő, mindenkit érintő, időben hosszan elhúzódó alapjogsértő helyzet állt fenn. Éppen emiatt a Magyar Helsinki Bizottság készített egy mintát, amellyel minden olyan polgár az Alkotmánybírósághoz fordulhatott, akit a kormány megfosztott a gyülekezési jogától, és aki ezzel szemben jogorvoslattal kívánt élni. A Szivárvány Misszió Alapítvány által előterjesztett közvetlen panasz alapján elkészített minta felhasználásával közel tizenöt további panasz került az Alkotmánybíróság asztalára, valamennyi ugyanazzal a céllal: a tilalom megsemmisítése érdekében.

A panasz(ok) lehetséges kimeneteleit latolgatva az elképzelhető legrosszabb forgatókönyvnek az tűnt, hogy az Alkotmánybíróság addig halogatja a döntéshozatalt, amíg a kormány hatályon kívül nem helyezi a tilalmat. A tiltó norma hatályon kívül helyezését követően ugyanis az Alkotmánybíróságnak – feltéve, hogy következetesen alkalmazza a saját gyakorlatát – okafogyottá kell nyilvánítania a panaszt. Így járt el korábban két gyülekezési ügy kapcsán is: az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján 2013-ban előterjesztett panaszokat hat évvel később vette elő, és a szabályozási környezet időközben bekövetkezett megváltozása miatt okafogyottá nyilvánította azokat.[34] A közvetlen panasz kapcsán pedig már a veszélyhelyzet első hullámában leszögezte, hogy „[a

közvetlen] *alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányosságáról dönt, melynek lehetséges következménye a jogszabály megsemmisítése folytán annak hatályvesztése. Nem indokolt az eljárás lefolytatása, ha a támadott jogszabály már nem hatályos és nem is alkalmazható.*"[35]

Az Alkotmánybíróság döntése azonban minden pesszimista várakozást alulmúlt. Noha a testület az ügyet soron kívül bírálta el, a határozatra így is hónapokat kellett várni. Az Alkotmánybíróságot az sem ösztökélte gyorsabb döntéshozatalra, hogy a hivatalhoz ugyanabban a jogkérdésben már a sokadik indítvány érkezett be. Mire a határozat megszületett, a tiltó rendelkezést a kormány rég hatályon kívül helyezte, ezzel a panaszok útján elérni kívánt cél teljesült, és az indítványok elbírálása az alapjog védelme szempontjából egyértelműen értelmét vesztette. Az Alkotmánybíróság azonban a várakozásokkal szemben nem nyilvánította okafogyottá a panaszt. Szembefordulva saját korábbi gyakorlatával, érdemben bírálta el a kérdést, és olyan megoldással állt elő, ami az alapjogvédelem szempontjából még elkeserítőbb eredményre vezetett: nemcsak a megtörtént alapjogsérelem felett hunyt szemet, hanem a jövőre nézve is legitimálta a jogsértést.

## AZ ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉGET MEGALAPOZÓ OKOK

A benyújtott panasz számos ponton támadta a generális tilalom alkotmányosságát. Az indítványra reagálva az igazságügyi miniszter egy *amicus* beadványban foglalta össze jogi álláspontját az Alkotmánybíróság számára, amelyben részletesen érvelt az indítvány elutasítása mellett.[36] Az alábbiakban sorra vesszük a panaszban felsorolt alaptörvény-ellenességet megalapozó okokat, majd bemutatjuk az igazságügyi miniszter válaszát, végül pedig azt, hogy miként döntötte el a kérdést az Alkotmánybíróság.

### *A törvényes jogalap hiánya*

A panasz mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy a kormánynak sem az Alaptörvény, sem a sarkalatos törvények alapján nem volt felhatalmazása a gyülekezési jog ilyen mértékű korlátozására. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Szerdahelyi Magyarország elleni* ügyében a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben hangsúlyozta – figyelemmel az Egyezmény 11. cikk 2. pontjában foglaltakra –, hogy a gyülekezési jog gyakorlása kizárólag törvényben meghatározott korlátozásoknak vethető alá, így amennyiben a korlátozásnak nincs egyezményes értelemben véve „törvényes" alapja, az önmagában megalapozza az Egyezmény sérelmét.[37]

A Rendelet rögzíti, hogy megalkotására a kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a katasztrófavédelemi törvény[38] (Katv.) 51/A. §-a alapján került sor. Az Alaptörvény 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 54. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy 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 kormánynak tehát a veszélyhelyzetben lehetősége nyílt arra, hogy az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján rendeletet alkosson, és abban a gyülekezési jogot – mint alapvető jogot – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl is korlátozza, vagy annak gyakorlását akár fel is függessze. Ez a lehetőség azonban nem korlátlan. Az Alaptörvény még a 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, azaz veszélyhelyzetben a kormány rendeleti úton valóban korlátozhatja a gyülekezési jogot, de csak a sarkalatos törvényben előírt szabályok szerint.

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 Rendelet a kormány jogalkotási hatáskörét a Katv. 51/A. § (1) bekezdésére[39] vezette vissza, amely a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetre irányadó rendeletalkotási jogkört rögzíti. A Katv. 51/A. § (1) bekezdése szerint a törvények alkalmazásának felfüggesztésére, a törvényi rendelkezésektől való eltérésre vagy más rendkívüli intézkedések bevezetésére két garanciális feltétel mellett van lehetőség. 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; másrészt, a Katv. fent idézett 51/A. § (2) bekezdése szerint a kormány a rendeletalkotási jogkörét *„a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan* […] *a humánjárvány megelőzése, kezelése, fel-*

*számolása, 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.

Az igazságügyi miniszter jogi véleménye megerősítette a fentieket.

Az Alkotmánybíróság azonban semmilyen formában nem vizsgálta a kormány rendeletalkotási jogkörét. A döntés visszatérően idézte az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdését – azt a rendelkezést, amely lehetőséget ad az alapjogok korlátozására vagy felfüggesztésére –, ugyanakkor látványosan „megfeledkezett" a garanciális szabályokról, illetve különösen a kormány rendeletalkotási jogkörét kijelölő alaptörvényi és sarkalatos törvényi rendelkezésekről. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése és a Katv. 51/A. §-a még hivatkozás szintjén sem jelenik meg a döntés indokolásában. Ezzel az Alkotmánybíróság nem pusztán a panaszban foglaltakat, hanem magát az Alaptörvényt hagyta figyelmen kívül. A mulasztás kiváltképp azért szembeötlő, mert az Alkotmánybíróság éppen azt a két jogszabályhelyet felejtette el megvizsgálni, amelyre maga a kormányrendelet hivatkozik a tilalom bevezetésének törvényi alapjaként, és amelyre az igazságügyminiszter is visszavezette a kormány jogalkotási jogkörét.

A TÜNTETÉSEK VALAMENNYI FORMÁJÁNAK TILALMA NYILVÁNVALÓAN NEM CÉLHOZ KÖTÖTT INTÉZKEDÉS, MIVEL EGYFORMÁN TILTJA A JÁRVÁNYHELYZET SZEMPONTJÁBÓL BIZTONSÁGOS ÉS KOCKÁZATOS GYŰLÉSEKET IS. A TILALOM ÉPP ANNAK GENERÁLIS JELLEGE MIATT ALKALMATLAN ARRA, HOGY ABBÓL A GYÜLEKEZÉSI JOG KORLÁTOZÁSÁNAK CÉLJA KIOLVASHATÓ LEGYEN

### *Célhoz kötöttség, szükségesség és arányosság*

A sarkalatos szabályok szerint a kormány rendelete csak akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az állampolgárok életének, egészségének védelme érdekében történik, és ha a korlátozás a járvány megelőzése, kezelése, felszámolása céljából, e céllal arányosan, a szükséges mértékben valósul meg. A panasz szerint az elrendelt generális tilalom mellett sem a célhoz kötöttség, sem a szükségesség, sem az arányosság követelménye nem tudott érvényesülni. A Katv. 51/A. § (2) bekezdésében előírt *célhoz kötöttség követelménye* 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 tilalom épp annak generális jellege miatt alkalmatlan arra, hogy abból a gyülekezési jog korlátozásának célja kiolvasható legyen. A Katv. 51/A. § (2) bekezdésében előírt *szükségesség követelménye* ugyancsak sérül, mert a Gytv. alapján a rendőrség mint gyülekezési hatóság számára eleve adott a lehetőség arra, 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; nincs szükség jogszabály által központilag előírt, általános tilalomra. A Katv. 51/A. § (2) bekezdésében előírt *arányosság követelményének* sérelmét jelenti, hogy a tilalom 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 fogalmába már a két személy részvételével tartott nyilvános összejövetel is beletartozik, a tilalom rendkívül tág, és a közös véleménynyilvánítás járványügyi szempontból teljesen veszélytelen formáit is csírájában fojtja el. A rendelet teljesen kiüresíti a gyülekezési jogot: kizárja az egyedi körülmények mérlegelésének lehetőségét, és tényleges elemző, értékelő tevékenység, továbbá konkrétan meghatározható cél nélkül, önkényes módon rendel el biankó tilalmat a gyűlésekre, ezzel elvonja a békés gyülekezéshez való jog alapjog jellegét. A célhoz kötöttség, szükségesség és arányosság követelményének sérelmét önmagában igazolja a járványügyi veszélyt nem hordozó 30 fős autós-dudálós tüntetés megtiltása.

Az igazságügyi miniszter szerint a gyülekezési jog tilalma szükséges intézkedés volt. Megítélése szerint „[a]*nnak meghatározása, hogy járványügyi szempontból mely gyűlés minősül biztonságos vagy kockázatos gyűlésnek, egyrészt jogilag nem értelmezhető, másrészt a rend-*

*őrkapitányság – mint a* [Gytv.] *10. § (1) bekezdése szerinti gyülekezési hatóság – kompetenciáján kívül álló kérdés"*. Fonák módon az igazságügyi miniszter itt azt vitatta, hogy jogi szempontok meghatározásával különbséget lehetne tenni biztonságos és nem biztonságos gyűlések között, noha az egész veszélyhelyzeti kormányzati jogalkotás másról sem szólt, mint a járvány szempontjából biztonságos érintkezések részletekbe menő szabályozásáról. Ennek példája annak kimondása, hogy egy temetés a kegyeleti céllal összemérve még elfogadható kockázatot jelent, ha azon 48-an jelennek meg, de nem engedélyezhető, ha 55-en.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG EZZEL ABSZOLÚT, ÖNMAGÁBAN VALÓ CÉLKÉNT FOGADTA EL A JÁRVÁNY LEKÜZDÉSÉT, AMELY AZ ALAPJOGOT KORLÁTOZÓ INTÉZKEDÉST MINDEN TOVÁBBI NÉLKÜL LEGITIMÁLJA

Emellett pedig azzal érvelt, hogy a rendőrség nem is kompetens abban, hogy milyen intézkedések szükségesek a járvány terjedésének megelőzéséhez. Ez azonban egyszerűen áthidalható technikai kérdés, hiszen a rendőrség megkeresés útján bevonhatja a járvány elleni védekezésben kompetens szerveket a döntéshozatalba. Az érvelés ellentmond a Gytv.-nek is, amely mások jogainak és szabadságának védelme érdekében is megtilthatóvá teszi a gyűléseket, mely jogok és szabadságok körébe értelemszerűen beletartozik az egészséghez és élethez való jog is, amiből az következik, hogy a rendőrség akár járványügyi megfontolásokból is megtilthat gyűléseket a Gytv. alapján.

A miniszteri állásfoglalás további érve, hogy: *„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 feloszlatás nem tudná megakadályozni a járványügyi szempontból kockázatot jelentő kontaktusok bekövetkezését"*. Ez azonban minden feloszlatott gyűlés kapcsán elmondható, mert a feloszlatás mint jogkövetkezmény nem reparatív, hanem represszív szankció. A jogsértés megtörténtére reagál, de nem képes helyreállítani a jogsértés előtti állapotot. Ugyancsak igaz ez az állítás a jogalkotó által engedélyezett magatartásokra is. Ha a temetésen 50-nél többen jelennek meg, ha a szálláshelyre az érintettek valójában nem üzleti, gazdasági vagy oktatási tevékenység céljából érkeznek, a kockázatos kontaktusokat az utólagos szankcionálás ugyanúgy nem teszi meg nem történtté, ezen az alapon tehát nem lehet indokolt a gyülekezés teljes tiltása mindaddig, amíg a hasonló veszélyeket rejtő helyzetekben engedélyezett nagyobb társaság összejövetele.

Az Alkotmánybíróság a célhoz kötöttség kérdését egyetlen sommás bekezdéssel intézte el: *„a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a gyülekezési szabadság korlátozását is. Az alapjog korlátozásának tehát alkotmányosan igazolható, legitim célja van"* [AB döntés 26. pont]. A fentieken túl nem vizsgálta, hogy a konkrét intézkedés – a teljes tilalom – alkalmazása hogyan fér össze a kitűzött céllal. Az Alkotmánybíróság ezzel abszolút, önmagában való célként fogadta el a járvány leküzdését, amely az alapjogot korlátozó intézkedést minden további nélkül legitimálja.

A szükségességet illető gondolatmenet (már amennyire annak tekinthető és rekonstruálható) számos logikai bakugrással és csúsztatással jut el a tilalom szükségességének kimondásáig, mindenekelőtt azzal, hogy összemossa az alkalmasság problematikájával, és egy hipotetikus alaphelyzetből kiindulva végzi el a teljes gyülekezési tiltás mint járványügyi intézkedés értékelését. A döntés szerint *„az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek"* [AB döntés 28. pont]. Ahhoz nyilvánvalóan nem fér kétség, hogy a gyülekezések teljes tiltása a járvány terjedésének megelőzésére alkalmas intézkedés, a kérdés azonban az, hogy szükséges-e. Ezt a distinkciót azonban az Alkotmánybíróság nem teszi meg, tehát eleve csúsztatással indítja a vizsgálatát.

Ezt követően kijelenti, hogy *„a Kormány az Alaptörvényből következően szabadon eldöntheti, hogy a járvány elleni védekezés jegyében megtiltja-e személyek azonos helyen és időben való összegyűlését, csoportosulását"* [AB döntés 29. pont], ami a fentiekben kifejtettek miatt egyszerűen nem igaz, hiszen a kormány cselekvésének erős korlátját jelenti a Katv. 51/A. § (2) bekezdése, amelyet az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése hív fel, e jogszabályok azonban hiányoznak az alkotmánybírósági értékelésből.

Ezután következik a hipotetikus alaphelyzet vázolása, miszerint *„fogalmilag nem elképzelhetetlen olyan helyzet sem, amikor a járvány terjedése olyan kockázatot rejt magában, hogy a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen interakciókat leszámítva mindenféle társadalmi érintkezés időleges korlátozása szükséges"* [AB döntés 29. pont].

Fogalmilag valóban nem, de tudjuk, hogy a gyülekezési tilalom nem ilyen helyzetben állt fent, hiszen azzal egy időben más, személyek összegyűlésével járó események, rendezvények nem estek korlátozás alá, így például a létszámkorlát nélkül megtartható vallási szertartások sem. Márpedig az Alkotmánybíróságnak azt kellett megítélnie, hogy egy olyan tilalom, amely az aktuális járványügyi helyzetre való tekintet nélkül lehetetleníti el általános jelleggel a gyülekezési jog gyakorlását, illetve nem alkalmaz olyan mechanizmust, amely biztosítja (például a rendőrség számára) az adott időpontra, helyszínre és a tervezett gyűlés jellemzőire vonatkozó egyedi körülmények mérlegelését, megfelel-e a szükségesség követelményének.

Végül az Alkotmánybíróság azzal zárja a csapongó okfejtést, hogy egy gyűlés résztvevőinek számát előzetesen csak becsülni lehet, a gyűléshez bárki szabadon csatlakozhat, így egy kis létszámmal bejelentett gyülekezés is tömegrendezvénnyé válhat, ami megsokszorozza a kockázatot. Mindezek alapján pedig *„a járvány terjedése szempontjából egyik legkockázatosabb alapjog, a gyülekezés szabadsága gyakorlásának időleges kizárása szükséges korlátozásnak tekinthető"* [AB döntés 31. pont]. A gyűlések potenciális tömegrendezvénnyé duzzadásával kapcsolatos érv nem vesz tudomást arról a széles körben ismert tényről, hogy a résztvevők számát (például kordonozással és beléptetéssel) korlátozni lehet, ilyen létszámkorlátozást, illetve az annak betartatásához szükséges intézkedéseket a rendőrség a Gytv. 11. §-a alapján minden további nélkül előírhat. Ráadásul az AB döntés majd két hónappal a Rendelet azon módosítása után született, amely rögzítette, hogy az ötszázfősnél kisebb szabadtéri rendezvényeken a koronavírus ellen nem védett személy is jelen lehet, míg ötszáz fő feletti rendezvények csak védett személyek részvételével tarthatók. Azaz a jogalkotó is megoldhatónak tartotta a járványügyi szempontok érvényesítését a rendezvényekre vonatkozóan meghatározott létszámkorlátok révén, illetve a résztvevők ellenőrzésével, és a szintén a döntés keltét megelőzően megtartott Fudan-tüntetésen az is kiderült, hogy ezek az intézkedések a gyakorlatban meg is valósíthatók. Sajnálatos, hogy ezek az AB döntés meghozatalának időpontjában már ismert körülmények az Alkotmánybíróság figyelmét elkerülték.

A szükségesség megalapozását követően az Alkotmánybíróság egy újabb huszárvágással él. Kifejti, hogy mivel az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panasz esetében elsődlegesen arról kell döntenie, hogy az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály megfelel-e az Alaptörvénynek, ezért jelen ügyben nem az a feladata, hogy eldöntse, van-e járványügyi kockázata annak, hogy politikai véleménynyilvánítás céljából a résztvevők egymás melletti autóban ülnek, hanem annak eldöntése, hogy az adott körülmények között a gyülekezéseket általánosan tiltó szabály megmaradt-e az Alaptörvény keretei között. Ezzel elkerüli, hogy meg kelljen állapítania a nyilvánvalót: egy személyes kontaktussal nem járó gyülekezés megtiltása nem indokolható alkotmányos módon járványügyi szempontokkal (különösen akkor nem, amikor egyéb, adott esetben nagy számú személyes kontaktussal járó rendezvényeket meg lehet tartani, és amikor hasonló módon megtartott könnyűzenei koncerteket korábban maga a kormány engedélyezett rendelettel[40]). Ha ugyanis vizsgálnia kellene a panasz alapjául szolgáló konkrét bejelentést és meghiúsult gyűlést, nemigen juthatna más következtetésre, minthogy az a szabályozás, amelynek egy ilyen, járványügyi szempontból gyakorlatilag kockázatmentes demonstráció áldozatul esik, nem lehet alkotmányos. Mivel azonban gyakorlatilag megtagadja, hogy a konkrét ügy kontextusában vizsgálja a szabályozás alkotmányosságát, megmaradhat a hipotetikus szcenárióknál (a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen interakciókon túli társadalmi érintkezések időleges korlátozását szükségessé tevő járványhelyzet és a tömegrendezvénnyé duzzadó demonstráció elméleti lehetőségénél), és ezek alapján vonhatja le a következtetést egy nagyon is valóságos jogkorlátozás alkotmányosságáról.

Mindezek után egy árulkodó döntésszerkesztési érdekesség következik, mégpedig az, hogy az Alkotmánybíróság csak azután veszi elő az arányosság kérdését (a döntés 34. pontjában), hogy már levonta a következtetést, miszerint *„nem állapítható meg, hogy ebben az időszakban, a járvány újabb hullámának felfutó szakaszában alaptörvény-ellenes lett volna az a szabály, amely a gyülekezéseket általánosan kizárta"* [AB döntés 33. pont], tehát tulajdonképpen úgy utasítja el a panaszt, hogy nem futtatja végig az alkotmányossági tesztet, és annak egyik kulcselemét, az arányossági vizsgálatot kihagyja.

Az arányosság vizsgálata az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: *„az elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését kívánja meg, ami azt is jelenti, hogy minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál körültekintőbben kell eljárni annak korlátozásakor"*.[41] Az Alkotmánybíróságnak mérlegelés útján azt kellett volna megállapítania, hogy egyensúlyban van-e egymással a jogkorlátozás (a gyülekezési jog felfüggesztése) és az azzal elérni kívánt cél (a járvány megfékezése). Az Alkotmánybíróság azonban felismerhetetlenné torzított formában – és a fen-

tiek szerint csupán az elutasítás kimondását követően megfogalmazott utógondolatként – alkalmazta az arányossági tesztet. Ahelyett, hogy a jogkorlátozás súlyát vetette volna össze a járványügyi kockázatok súlyával, megállapította, hogy *„az arányosság garanciája – melyet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése kifejezetten és kényszerítően tartalmaz – ebben a tekintetben tehát az intézkedés formailag határozott időbeliségében valósul meg"* [AB döntés 24. pont]. Az Alkotmánybíróság képzeletbeli mérlegének egyik serpenyőjébe tehát a totális gyülekezési tilalom került, a másikba viszont nem a járvány veszélyei, hanem a tilalom időbeli hatálya. Az AB ugyanannak az alapjogsértő intézkedésnek a két aspektusát mérte össze – két, egymástól teljesen eltérő, és egymással össze nem vethető minőséget. Vitathatatlan, hogy a tilalom időbeli elhúzódása egyre súlyosabb jogsérelmet eredményez, de a korlátozás akár egyetlen napra vagy hétre vonatkozó tiltás esetében is aránytalan, ha meghaladja a cél eléréséhez szükséges mértéket. Az AB a kettőt összemosta, és megállapította, hogy a jogfosztás annyira arányos, amilyen hosszú.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KÉPZELETBELI MÉRLEGÉNEK EGYIK SERPENYŐJÉBE TEHÁT A TOTÁLIS GYÜLEKEZÉSI TILALOM KERÜLT, A MÁSIKBA VISZONT NEM A JÁRVÁNY VESZÉLYEI, HANEM A TILALOM IDŐBELI HATÁLYA

Egyetlen alkotmánybíró akadt csupán, aki nem értett egyet a döntés ezen részével. Czine Ágnes különvéleménye[42] szerint: *„olyan szabályozás egyeztethető össze az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és 54. cikkével, amely nem generális tilalmat állapít meg, hanem meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket a gyülekezési hatóságnak mérlegelnie kell és döntését a járványhelyzet érintett időszakában az aktuális egészségügyi kockázatokhoz tudja igazítani".*

### *A hátrányos megkülönböztetés tilalma*

A panasz arra is hivatkozott, hogy a tilalom a hátrányos megkülönböztetés tilalmában ütközik, mivel a járványveszély szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben vannak mindazok a személyek, akik valamely tevékenység, jog gyakorlása céljából közösségi formában összejönnek, tág értelemben véve „gyülekeznek", hiszen a legitim járványügyi cél kontextusában vizsgálva ez az a releváns, lényegi sajátosság, amelyben az összemért tevékenységeknek hasonlítaniuk kell.

A rendelet – 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, akik bármilyen célból személyesen összegyűlnek: a misére összegyűlő, vallásukat gyakorló személyek, a temetésen megjelent, kegyeleti jogot gyakorló személyek, a kaszinóban egymás mellett rulettezők, a plázában vásárlók, a postán sorban állók, az iskolai oktatásban részt vevők és minden más, különböző célból, egymással fizikai közelségben 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 tesz.

Az igazságügyi miniszter jogi véleménye hangsúlyosan tárgyalta a hátrányos megkülönböztetés kérdését. Az állásfoglalás szerint az indítványt azért kell elutasítani, mert *„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 közügyekben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel, másrészt a misére összegyűlő emberek, a bevásárlóközpontokban vásárlók, a postán sorban állók esetében nincs olyan speciális helyzet, amely a tevékenység biztosítását igényelné.* […] *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."* Az állásfoglalás ezen a ponton kissé komikussá válik: az igazságügyi miniszter itt azt bizonygatja, hogy a gyülekezési jog gyakorlása pontosan azért kezelendő eltérően minden más, hétköznapi tevékenységtől, mert annak biztosítása érdekében az államnak pozitív, tevőleges magatartást kell tanúsítania. Ahogyan más országok példáin is látszott, éppen azért kell mindenekelőtt a gyülekezési jog érvényesülését biztosítani, mert arra az alapjogi jelleg kötelezi az államot.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróságon is kifoghatott, mert csak a kérelem ismertetése körében említette. A tilalom mérlegelé-

se során azonban egyszerűen „elfelejtette" vizsgálni ezt a szempontot.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán Szalay Péter különvéleménnyel felérő párhuzamos indokolást fűzött a döntéshez. Ebben lényeges követelményként rögzítette, hogy bár az Alkotmánybíróságnak nem feladata a járvány elleni intézkedések célszerűségi vizsgálata, a kormányzati intézkedések konzisztenciájának lehet alkotmányossági relevanciája: *„az Alkotmánybíróság valamely alapjog-korlátozás céljának a vizsgálatakor figyelembe veheti a szabályozási környezetet, azaz, hogy a jogalkotó a hasonló társadalmi érintkezéssel járó, más alapjog védelmi körébe tartozó – vagy alapjogilag nem is védett – magatartásokat, tevékenységeket is hasonló súllyal korlátoz-e"* [AB döntés 56. pont].

Szalay arra jut, hogy *„azonos időszakban az összehasonlítható mértékű egészségügyi kockázattal járó tevékenységeket hasonlóan kell kezelni. Ha a vizsgálat a fenti szempontokat is magáévá tette volna, akkor meglátásom szerint adott esetben akár arra is juthatott volna, hogy a támadott, korábban hatályos rendelkezés – akár csak egy bizonyos időszakban – alaptörvény-ellenes volt. Más tevékenységekre figyelemmel, amelyek a gyülekezéshez hasonló egészségügyi kockázattal járnak, de adott időszakban annál enyhébb korlátozás alá estek, például létszámkorlátlal, megfelelő egészségügyi óvintézkedések mellett folytathatóak voltak, felvethető, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának generális tilalma helyett olyan differenciáltabb szabályozás lett volna alkotmányosan igazolható, amely az alapjog-gyakorlás és a járvány elleni védekezés szempontjait egyaránt érvényesíti"* [AB döntés 57. pont].

Ennél talán a panaszosok sem fogalmazhattak volna szabatosabban, a kérdés már csak az, hogy az erre irányuló kifejezett indítvány ellenére vajon az Alkotmánybíróság vizsgálata miért nem tette ezeket a szempontokat a magáévá, és hogy csak Szalay Péter észlelte-e a vizsgálatnak ezt a meglehetősen lényeges hiányosságát.

## ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY

Mindent egybevéve, a döntés legfájóbb fordulatát mégsem az elfelejtett jogcímek, törvényi garanciák, az alapelvek felismerhetetlenségig eltorzított, kifacsart alkalmazása és az Alkotmánybíróságra rótt feladat elvégzésének megspórolása volt, hanem az, hogy az Alkotmánybíróság módot talált arra is, hogy a jövőre nézve zavartalanul biztosítsa a kormány számára a gyülekezési jog kiiktatásának lehetőségét. A testület ezt úgy érte el, hogy nem egyszerűen elutasította a panaszt, hanem alkotmányos követelmény alkalmazása mellett döntött, amely szerint a kormánynak *„észszerű időközönként meg kell vizsgálnia, hogy a korlátozásra okot adó körülmény továbbra is indokolja-e az alapjog felfüggesztését"*.

Az alkotmányos követelmény alkalmazását az eszközt életre hívó döntés így indokolta: *„Ha a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága éppen a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses, az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az alkotmányos értelmezés tartományát, meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezésének meg kell felelniök."*[43] Az alkotmányos követelmény célja eredetileg a jogrendszer lehetséges kímélete volt: *„A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges vagy előfordul.* […] *Ilyenkor az Alkotmánybíróság azoknak az értelmezéseknek a körét határozza meg általában, az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van."*[44] Ez a lehetőség jelent meg törvényi szinten az Abtv. 46. § (3) megalkotásával.[45]

A DÖNTÉS TELJESEN SZABAD KEZET ADOTT A KORMÁNYNAK ARRA, HOGY HA ÉRDEKE ÚGY DIKTÁLJA, A JÖVŐBEN ISMÉT TOTÁLIS TILALMAT VEZESSEN BE

A veszélyhelyzeti gyülekezési tilalom ügyében megállapított alkotmányos követelmény alkalmazását sem az eszköz alkotmányos célja, sem a törvényi keretei nem tették lehetővé. Nem véletlen, hogy négy alkotmánybíró is szükségét látta annak, hogy az alkotmányos követelmény alkalmazásával szemben különvéleményt fogalmazzon meg. Először is, alkotmányos követelményt az eljárásban vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály kapcsán lehet megfogalmazni. Ebben az ügyben a vizsgált jogszabály a generális tilalmat megállapító kormányrendelet, amelyhez az Alkotmánybíróság több okból sem kapcsolhatott alkotmányos követelményt. Egyrészt azért, mert a rendelkezést a döntés idején már hatályon kívül helyezték, így értelmetlenné vált az annak alkalmazása érdekében megfogalmazott követelmény. Másrészt, az alkotmányos követelmény a jogalkalmazók számára határozza meg azt az értelmezési tartományt, amelyen belül a jogszabály alkalmazása megfelel az alkotmányos követelményeknek. Ez egyben azt is feltételezi, hogy a vizsgált jogszabály értelmezési tartományába többféle értelmezés is belefér, amelyek az alkotmányosság szempontjából eltérő eredményre vezethetnek. Ebben az ügyben azonban a tiltó normát csak egyféleképpen lehetett értelmezni, nem kínálkoztak alternatív értelmezési lehe-

tőségek. Mindemellett az alkotmányos követelmény címzettje fogalmilag csak a jogalkalmazó lehet. Ebben az esetben azonban az Alkotmánybíróság a jogalkotó (a kormány) számára írta elő alkotmányos követelmény alkalmazását. Végül pedig, az alkotmányos követelményből mint a normakontrollt biztosító eszközből űzött gúnyt az Alkotmánybíróság azzal, hogy garanciális követelményként azt írta elő, hogy a kormány időről-időre köteles ellenőrizni saját magát.

Az Alkotmánybíróság ezzel túllépett a rá irányadó törvény keretein, és olyan jogkövetkezményt alkalmazott, amelyet a jogszabály nem tesz lehetővé. Minderre természetesen nem csak azért volt szükség, hogy az Alkotmánybíróság fenntartsa a jogvédő intézmény látszatát. A döntés teljesen szabad kezet adott a kormánynak arra, hogy ha érdeke úgy diktálja, a jövőben ismét totális tilalmat vezessen be.

A Szivárvány Misszió Alapítvány már a Kúria döntése nyomán az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult a gyülekezési szabadság megsértése (az Egyezmény 11. cikkének sérelme) és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése (az Egyezmény 14. cikkének sérelme) miatt. A kérelmet lényegében az Alkotmánybíróság által elutasított panaszban foglaltakkal azonos indokok alapján terjesztette elő, anélkül, hogy a panasz elbírálását bevárta volna. Kezdettől fogva nyilvánvaló volt ugyanis, hogy a panasz – még ha sikerrel is jár az Alkotmánybíróság előtt – nem nyújthat jogorvoslatot a 2020 decemberére tervezett tüntetés megtiltásával szemben. A Szivárvány Misszió Alapítvány jogsérelme abban állt, hogy az a jogalkotási folyamat, amellyel szemben tiltakozni kívánt, lezajlott anélkül, hogy a gyűlést megszervezhette volna. Ez a jogsérelem bekövetkezett, és a jogsértést az sem tudta volna helyreállítani, ha az Alkotmánybíróság a panasz nyomán utólag megsemmisíti a generális tilalmat rögzítő rendelkezést. A lesújtó alkotmánybírósági döntés ismeretében azonban már az is világossá vált, hogy a hazai jogvédelmi keretek között a Szivárvány Misszió Alapítványt ért jogsérelem vonatkozásában elvi elégtételre sincs lehetőség.

## JEGYZETEK

1. 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.
2. A 23/2021. (VII. 13.) AB határozatra hivatkozó döntések között említhető a 2022 februárjában hozott, 3065/2022. (II.25.) AB határozat (Indokolás, [35] bekezdés). Az ügyben az indítványozó légiforgalmi irányítók arra hivatkoztak, hogy a kormányrendelet megfosztotta őket az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében rögzített munkabeszüntetési jog gyakorlásának lehetőségétől, dacára annak, hogy sztrájkhoz való jogukat a munkáltatónál bejelentették, és azt a bíróság jogszerűnek minősítette, így végső soron a végrehajtó hatalom a független bírói hatalom jogerős döntésével ellentétes tartalmú rendelkezést hozott. Az Alkotmánybíróság később, a 2022 áprilisában bányakoncesszziós szabályok veszélyhelyzeti szabályozásával kapcsolatban meghozott 3125/2022. (IV.12.) AB határozatában elvi jelleggel hivatkozott a döntésre (Indokolás [40], [43] és [46] bekezdése).
3. European Centre for Parliamentary Research and Documentation: Restrictions on the Right to Demonstrate in the Context of the Fight against COVID-19, 2020 november 30., *https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226108/No.30_Restrictions_on_the_right_to_demonstrate_in_the_context_of_the_fight_against_Covid-19.pdf.*
4. Az ügyben a panaszos 2020. április 4-én tett bejelentést egy hozzávetőleg 30 fős gyűlés megtartására, amelyet a résztvevők a saját maguk által meghatározott szigorú védelmi intézkedések betartásával terveztek lebonyolítani (pl. egymástól 10 méteres távolságot tartva, terelőtáblák segítségével vonultak volna), emellett kifejezetten kérték a hatóságot, hogy határozza meg azokat a további védelmi intézkedéseket, amelyek betartása mellett a gyűlés megtartható.
5. A Bundesverfassungsgericht 1 BvR 828/20. sz. döntése, *https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html.*
6. A Conseil d'État 2020. július 6-án kelt, 441257. számú döntése, ECLI:FR:CEORD:2020:441257.20200706 (a 441257, 441263 és 441384. számú ügyekben hozott döntés), 20. pont, *https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-07-06/441257.*
7. A szlovén alkotmánybíróság döntése: *https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-50-21-z-dne-17-6-2021/.* Az erről szóló hír: Constitutional Court stays ban on public gatherings, *Slovenia Times,* 2021. április 16., *https://sloveniatimes.com/constitutional-court-stays-ban-on-public-gatherings/.*
8. Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése szerint: *„Rendezvény helyszínén a résztvevők számától és a rendezvény helyszínétől függetlenül tilos tartózkodni. Gyűlés helyszínén tartózkodás tilos."*
9. A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet 5. § szerint *„(1) Tilos – a 6. § szerinti kivétellel – rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, illet-*

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

10. A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény 2. §. (1) bekezdése szerint: „*E törvény alkalmazása során gyűlés a legalább két személy részvételével közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel.*"
11. 30/2015 (X.15.) AB határozat 30. pont.
12. A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet által a 2018. október 1-jétől 2019. szeptember 30-ig tartó időszakra vonatkozó közérdekű adatigénylés keretében kikért adatok alapján.
13. A Rendelet 5. § (4) bekezdése általános tilalom alóli kivételként.
14. 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.* [...]"
15. A 2021. április 6-tól hatályos szabályozás szerint az üzletekben átlagosan 10 négyzetméterenként egy vásárló tartózkodhatott.
16. A Rendelet 2021. április 24-től hatályos 8. § alapján.
17. A 2021. évi ballagási rendezvények megtartásának feltételeiről szóló 250/2021. (V. 17.) Korm. rendelet.
18. A Rendelet 22. § (2) bekezdés a) pont.
19. A Rendelet 23. § (2) bekezdés.
20. A Rendelet 22. § (4) bekezdése szerint a gyülekezési tilalom megsértéséért kiszabható bírság „*azonos napon több egymást követő ellenőrzés alkalmával is alkalmazható*".
21. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 217/C. § szerint: „*Aki megtiltott gyűlést szervez, vagy azon való részvételre a gyülekezési jogról szóló törvény szerint felhív, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*"
22. Lásd erről részletesebben: Hüpp-hüpp-hüpp, Barbatrükk: veszélyhelyzet 3.0, *Helsinki Figyelő*, 2021. február 2., *https://helsinkifigyelo.444.hu/2021/02/02/hupp-hupp-hupp-barba-trukk-veszelyhelyzet-30*.
23. A tüntetés tárgyát képező jogszabályok elfogadását az Országgyűlés a 2020. december 15-i ülésnapjára tűzte ki.
24. A Budapesti Rendőrfőkapitány 01000-160/866-2/2020. számú határozata, *http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/gyulekezesi-hatarozatok/tilto-hatarozat-46*.
25. A 30/2015 (X.15.) AB határozat indokolásának 51. pontja.
26. A Rendelet 4. § (1) bekezdése, valamint az 5. § (1) és (2) bekezdése.
27. A Kúria K.II.40.446/2020/2. számú ítélete, *https://www.kuria-birosag.hu/hu/gyulhat/kii4044620202-szamu-hatarozat*.
28. 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 18. pont.
29. A Kúria K.II.40.446/2020/2. számú ítélete, 24. pont.
30. A Bíróság gyakorlata szerint „*az eltérésről szóló hivatalos értesítés hiányában a 15. Cikk nem alkalmazható az alperes állam által hozott intézkedésekre*" (*Ciprus Törökország elleni* ügye, a Bizottság 1983. október 4-i jelentése, §§ 66–68). Az értesítésre vonatkozó követelmény akkor minősül teljesítettnek, ha az érintett állam az Európa Tanács Főtitkárnak címzett levélben tájékoztatást nyújt az intézkedésekről és azok indokairól, és csatolja a szükséghelyzetben hozott intézkedésekre vonatkozó jogszabályokat (*Lawless Írország elleni* ügye [no. 3], 1961, § 47).
31. Kúria K.II.40.446/2020/2. számú ítélete, 28. pont.
32. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Katv.) 51/A. § (1).
33. A Kúria K.IV.39.725/2021/2. számú ítélete, *https://www.kuria-birosag.hu/hu/gyulhat/kiv3972520212-szamu-hatarozat*.
34. A szervező 2013. decemberében adta be a panaszt az Alkotmánybírósághoz, amely hat évvel később, 2019. decemberében – okafogyottságra hivatkozással – elutasította a panaszt azon az alapon, hogy időközben (2018. októberében) új gyülekezési törvény lépett hatályba (3354/2019. [XII.16.] AB végzés); hasonlóképpen járt el egy 2013-ban feloszlatott gyűlés ügyében is, amit ugyancsak hat évvel később vett elő, és nyilvánított okafogyottá a szabályozási környezet változására hivatkozással (3355/2019 [XII.16.] AB végzés).
35. 3413/2020. (XI. 26.) AB végzés, 4. pont.
36. Az igazságügyi miniszter 2021. március 25-i jogi véleménye, *http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/d40b2e62697552c4c1258709005bc5df/$FILE/IV_288_20_2021_amicusIM_anonim.pdf*.
37. *Szerdahelyi Magyarország elleni* ügye, 303085/07. számú kérelem, a Bíróság 2012. január 17-én kelt ítélete.
38. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény.
39. A Katv. 51/A. § (1) bekezdése 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 felfüg-*

*gesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat."*

40. 248/2020. (V. 28.) Korm. rendelet az autós könnyűzenei koncertek megtartásáról.
41. 3/2015 (II.2.) AB határozat, 23. pont.
42. Czine Ágnes idézett különvéleménye az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlatában is megjelenik: a 3048/2022. (II.4.) AB határozatban (Indokolás [66-70]), valamint a 3049/2022. (II.4.) AB határozatban (Indokolás [43]).
43. 38/1993 (VI.11.) AB határozat.
44. 38/1993 (VI. 11.) AB határozat.
45. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint: *„Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie."*