

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2021. (VII. 13.) AB HATÁROZATA

a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet egyes rendelkezési alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Horváth Attila, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Juhász Miklós, dr. Schanda Balázs és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde, dr. Juhász Imre és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva, a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabállyal összefüggésben – megállapítja: az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének és 54. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezéséből származó alkotmányos követelmény, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlását veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és körben függesztheti fel, akként, hogy észszerű időközönként meg kell vizsgálnia, hogy a korlátozásra okot adó körülmény továbbra is indokolja-e az alapjog felfüggesztését vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését meghaladó mértékű korlátozását.

2. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 2021. május 22. napjáig hatályban volt 4. § (1) bekezdésének „illetve a gyülekezés” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására, illetve megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdésének „valamint gyűlést” szövegrésze, továbbá 5. § (2) bekezdésének második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására, illetve megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

[1] 1. A Szivárvány Misszió Alapítvány indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) és (2) bekezdései alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 4. § (1) bekezdése és 5. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint az R. hivatkozott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében rögzített békés gyülekezéshez való joggal.

[2] 2. Az indítványra okot adó ügyben az indítványozó 2020. december 10. napjára 17:00 órától 19:00 óráig a Budapest V. kerület, Kossuth Lajos tér 1–3. szám alatt található Országház előtt húzódó Id. Antall József rakpartra kívánt a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá tartozó rendezvényt szervezni. A Budapesti Rendőr-főkapitányság a Gytv. 11. §-a szerinti tájékoztatási kötelezettségének eleget téve tájékoztatta az indítványozót arról, hogy az R. 4. és 5. §-ainak kógens szabályai értelmében gyűlés nem tartható, így csak gyülekezést megtiltó határozat meghozatalára volt lehetősége. A kógens szabályozásra tekintettel a rendőr-főkapitányság nem vizsgálhatta, hogy a rendezvény megtartása milyen egészségügyi kockázattal jár.

- [3] A tiltó határozattal szemben az indítványozó a Kúriához fordult. Hangsúlyozta, hogy a gyűlés megtartása a járványhelyzet szempontjából nem hordozhatott kockázatot, mert arra zárt gépjárművekben tartózkodás és a járványügyi szabályok betartásával (maszk használatával) került volna sor. A Kúria a K. II.40.446/2020/2. számú ítéletében az indítványozó keresetét elutasította. Döntésének elvi tartalma szerint „gyülekezési ügyben 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.”
- [4] 3. A Kúria döntését követően az indítványozó az Alkotmánybírósághoz fordult. Álláspontja szerint az R. következtében sérült az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való joga, mert ugyan általánosságban elfogadható, hogy a járványveszélyre tekintettel a jogalkotó korlátozza rendezvények megtartását, de esetében az eljárás eredményeként olyan tüntetést tiltott meg a gyülekezési hatóság, amely a járványveszély szempontjából teljesen kockázatmentes volt. A meghosszabbított veszélyhelyzetre tekintettel az indítványozó – és értelemszerűen mindenki más – gyülekezési szabadságának gyakorlása teljesen kizárt, függetlenül attól, hogy a szabadság gyakorlása milyen járványügyi kockázattal jár.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény még veszélyhelyzetben sem ad teljesen szabad kezet a Kormánynak az alapvető jogok korlátozására, mivel a korlátozásoknak ebben az esetben is meg kell felelniük az 53. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak. A Kormány rendeletalkotási jogkörét kijelölő alaptörvényi rendelkezések alapján veszélyhelyzetben a Kormány a gyülekezési jogot valóban korlátozhatja rendeleti úton, de csak a sarkalatos törvényben előírt szabályok szerint.
- [6] Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a veszélyhelyzetben alkalmazható intézkedéseket az Alaptörvény alapján a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) keretek közé szorítja. A Kat. 49. § (3) bekezdése értelmében „veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa”. Az indítványozó szerint e követelmények három szempontból sem teljesültek: (1) nem került mérlegelésre a „védelmi érdek”, azaz hogy az elérni kívánt célt (jelen esetben a járvány elleni védekezést) szolgálta az intézkedés, (2) nem a rendőrség tiltotta meg a rendezvényt, hanem az R. normatív rendelkezései, valamint (3) a tilalom nem csupán a nyilvános (közterületen tartott) gyűlésekre vonatkozik, hanem általában minden gyűlésre.
- [7] Összességében az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének a korlátozása az indítványra okot adó ügyben nem volt célhoz kötött, szükségtelen és aránytalan volt. Az indítványozó megjegyezte azt is, hogy nincs alkotmányosan igazolható oka annak, hogy egyes esetekben a jogalkotó kivételt tesz az összejövétel tilalma alól (temetés, vallásszabadság gyakorlása, sportrendezvény), míg más, Alaptörvényben védett összejövétel (gyülekezés) esetében nem.
- [8] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszának jogalapjaként elsődlegesen az Abtv. 26. § (1) bekezdését, másodlagosan pedig – mivel a jogsérelem a jogszabály hatályosulása folytán, bírói döntés nélkül is bekövetkezett – az Abtv. 26. § (2) bekezdését jelölte meg. Az indítványozó a Kúria döntésének a megsemmisítését nem kérte.
- [9] Az indítvány benyújtását követően a Kormány hatályon kívül helyezte az R. 4. §-át. Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján nyújtott be panaszt, az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtásakor hatályos, az indítványra okot adó ügyben alkalmazott jogszabályt vizsgálta.

## II.

- [10] 1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

[11] 2. Az R. vonatkozó, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„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.”

### III.

[12] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.

[13] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[14] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria döntését az indítványozó 2020. december 15. napján vette át, és alkotmányjogi panaszát 2021. február 8-án – határidőben – küldte meg az Alkotmánybíróságnak. Az indítványozó saját ügyében, jogi képviselő útján járt el, és az R. megsemmisítésére vonatkozóan határozott kérelemmel élt.

[15] 2. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

[16] 3. Az alkotmányjogi panaszban felvetett probléma – gyülekezési szabadság gyakorlása veszélyhelyzet idején – szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított joggal, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül.

[17] 4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz kiegészítő jellegű az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, alaptörvény-ellenes jogszabályon alapuló bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panaszhoz képest. Tekintettel arra, hogy az indítványozó egyedi ügyében bírósági döntés született, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdésének keretei között vizsgálta.

[18] A veszélyhelyzetre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 16. § (5) bekezdés a) pontja alapján soron kívül bírálta el.

### IV.

[19] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[20] 1. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez. Az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatában megerősítette a korábban kimunkált alkotmánybírósági gyakorlatot, amely szerint „a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát

a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663]. Az, hogy egy rendezvény közügyet érint-e, következésképpen gyülekezésnek minősül-e az Alaptörvény értelmében, a kifejezésre juttatni szándékozott vélemény tartalmától, formájától és kontextusától függ.” (Indokolás [39]) Más határozatában az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy „a gyülekezések kitüntetett kommunikációs funkciója [...] abban áll, hogy olyan módon teszik lehetővé a közügyek megvitatásába való bekapcsolódást, ami minden más formánál erőteljesebb hangsúlyt tud adni a kifejezett véleménynek” [30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [25]].

- [21] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából az következik, hogy fogalmilag a gyülekezési jog oltalma alá tartozik minden olyan csoportos kommunikáció, amelynek célja valamilyen álláspont megjelenítése egy közéleti témában. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése nem csupán a hagyományos értelemben vett tüntetéseket védi, hanem a kommunikációs tartalommal bíró egyéb rendezvényeket is. Erre tekintettel megállapítható, hogy az indítványozó által szervezni kívánt rendezvény, melynek során autóban ülve, molinóval és dudálással kívánták kifejezésre juttatni a közös véleményüket egy közéleti témában, a gyülekezési szabadság gyakorlásának minősül, és a Kúria döntése az indítványozóknak ezt a jogát érintette.
- [22] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy az R. támadott rendelkezése megfelel-e az alapjog-korlátozás feltételeinek.
- [23] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.
- [24] Ebben a tekintetben az Alaptörvény az alapjogok gyakorlásába kétfajta beavatkozást enged meg. Egyfelől lehetőséget biztosít az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, ami lényegében olyan erős korlátozást jelent, mely miatt az alapjog átmenetileg egyáltalán nem gyakorolható. Ennél enyhébb korlátozásnak minősül, amikor az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozhatja a jogalkotó egy alapjog gyakorlását. A felfüggesztés vagy korlátozás mindkét esetben legfeljebb addig állhat fenn, amíg a rendkívüli jogrend elrendelésének feltételei fennállnak, és a rendkívüli jogrend kihirdetésre is került. Az arányosság garanciája – melyet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése kifejezetten és kényszerítően tartalmaz – ebben a tekintetben tehát az intézkedés fogalmilag határozott időbeliségében valósul meg. A jogalkotó feladata annak eldöntése, hogy a különleges jogrend elrendelésének feltételei fennállnak-e, és ezzel párhuzamosan indokolt-e az ilyen jogrend szerinti rezsim alapján az alapjogok korlátozása, valamint milyen mértékű alapjog-korlátozás indokolt.
- [25] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése ugyanakkor nem adott parttalan felhatalmazást a jogalkotónak. Önmagában abból a körülményből, hogy az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején sem korlátozható [54. cikk (2) bekezdés], következik, hogy az Alaptörvény alkotmányossági kontrollt biztosít különleges jogrend idejére is. Ahogy arra a 15/2021. (V. 13.) AB határozat rámutatott: „az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.” (Indokolás [33]) Az adott ügyben az Alkotmánybíróság arra következtetett, hogy a „veszélyhelyzeti kormányrendelet alapjogot korlátozó szabálya tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonható” (Indokolás [37]). Különleges jogrend idején a jogalkotó az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott kivételektől eltekintve hozhat olyan rendkívüli intézkedéseket, amelyek ideiglenesen valamely alapjog gyakorlásának teljes felfüggesztésével járnak. Az ilyen rendelkezések célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között.
- [26] Általánosságban kijelenthető: 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 gyülekezés szabadságának a korlátozását is. Az alapjog korlátozásának tehát alkotmányosan igazolható, legitim célja van.
- [27] Az alapjog-korlátozás szükségessége tekintetében az Alkotmánybíróság álláspontja a következő: A koronavírus-járvánnyal szembeni védekezés számos alapjog gyakorlásának a korlátozásával jár. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai a veszélyhelyzet idejére a Kormányt hatalmazzák fel arra, hogy határozza meg azokat

az intézkedéseket, amelyek a veszélyhelyzet leküzdéséhez, a normális működés helyreállításához szükségesek. Veszélyhelyzet idején ezeknek az intézkedéseknek a politikai kontrollját az Országgyűlés, alkotmányossági kontrollját az Alkotmánybíróság látja el, amelynek működése különleges jogrend idején sem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés].

- [28] Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást. A Kormány rendkívüli intézkedési jogköre ugyanakkor nem korlátlan. Abból, hogy az Alaptörvény rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején sem korlátozható, egyenesen következik, hogy az Alaptörvény célja annak biztosítása, hogy a különleges jogrendi intézkedések is alkotmányos kontroll alá essenek. Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek.
- [29] A Kormány az Alaptörvényből következően szabadon eldöntheti, hogy a járvány elleni védekezés jegyében megtiltja-e személyek azonos helyen és időben való összegyűlését, csoportosulását. Fogalmilag nem elképzelhetetlen olyan helyzet sem, amikor a járvány terjedése olyan kockázatot rejt magában, hogy a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen interakciókat leszámítva mindenféle társadalmi érintkezés időleges korlátozása szükséges.
- [30] A gyülekezéshez való jog gyakorlása – a rendhagyó eseteket leszámítva – emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ami járványügyi szempontból kockázatot rejt magában. Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a gyülekezésen ténylegesen részt vevők számát előzetesen csak megbecsülni lehet: mivel egy rendezvényhez bárki szabadon csatlakozhat, nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy a gyülekezésen többen lesznek jelen (esetleg az eredetileg tervezett létszám többszöröse), amellyel párhuzamosan értelemszerűen a járványügyi kockázat is növekszik. Épp ezért – a jelenlegi szabályozás alapján – egy kis létszámmal bejelentett gyülekezés is tömegrendezvényé válhat, sokszorozva a kockázatot.
- [31] A gyülekezéshez való jog az egyik legfontosabb politikai alapjog, ami minden demokratikus társadalomnak alappillére. A másik oldalon pedig a pandémia sok ezer ember életét követelte, egészségét tette tönkre, és felbecsülhetetlen gazdasági és társadalmi károkat okozott. Az ezzel szembeni védekezés, a kockázatok lehetőség szerinti minimalizálása az állam kiemelkedő, alkotmányosan igazolt célja. Ugyan nem jelenthető ki, hogy minden alapjognak teljes mértékben meg kell hajolnia a járvánnyal szembeni védekezés jegyében, jelen esetben a járvány terjedése szempontjából egyik legkockázatosabb alapjog, a gyülekezés szabadsága gyakorlásának időleges kizárása szükséges korlátozásnak tekinthető.
- [32] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panasz esetében elsődlegesen arról kell döntenie, hogy az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály az indítványozó által felhozott szempontból megfelel-e az Alaptörvénynek. Jelen ügyben tehát nem az volt az Alkotmánybíróság feladata, hogy eldöntse: van-e járványügyi kockázata annak, hogy politikai véleménynyilvánítás céljából a résztvevők egymás melletti autóban ülnek. Az indítvány keretei között az Alkotmánybíróság arról dönthetett, hogy az adott körülmények között a gyülekezéseket általánosan tiltó szabály megmaradt-e az Alaptörvény keretei között.
- [33] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A járványügyi védekezés feladatát és felelősségét nem veheti át a Kormánytól, a feladata az, hogy az Alaptörvényt, benne az egyéni jogokat védje. Alapjogvédő szerepében is figyelembe kell vennie az alapjog gyakorlása szempontjából releváns körülményeket. Az indítványra okot adó ügyben az indítványozók 2020. december 10. napjára kívántak tüntetést szervezni. 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. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panaszt elutasította.

- [34] 4. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a gyülekezés szabadságának legitim célból történő, szükséges korlátozása is csak akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az alapjogot korlátozó szabály arányos. A szabályozás arányossága szempontjából különös jelentősége van az időbeliségnek: minél hosszabb ideig tart egy alapjog gyakorlásának felfüggesztése, annál erősebb indokra van szükség a korlátozás fenntartásához. A jogalkotónak visszatérően mérlegelnie kell – mint ahogy más esetekben mérlegeli is – az alapjog gyakorlása és a járványügyi célok elérése közti kollíziót, és ha a járványügyi célok engedik, legalább részlegesen teret kell engednie az alapjog gyakorlásának.
- [35] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a járványügyi védekezés során a Kormány feladata annak eldöntése, hogy milyen intézkedések célszerűek. Igazolható indokok esetén dönthet a gyülekezési jog korlátozásának fenntartása mellett is. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkotó a szabályok kialakítása során az alapjog kollíziót elvégzi-e. Ennek elmaradása esetén az alapjog korlátozása aránytalan, amely így a szabály megsemmisítését eredményezi.
- [36] A veszélyhelyzeti jogalkotónak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy egy alapjog általános felfüggesztése valóban elengedhetetlen eszköze-e a különleges jogrenddel elérni kívánt célok eléréséhez. Nem a veszélyhelyzet kihirdetése, hanem a veszélyhelyzetre okot adó különös körülmény igazolja alapjogok korlátozását. Valamely alapjog gyakorlásának teljes kizárása nem igazolható önmagában a veszélyhelyzettel, hanem visszatérően döntenie kell arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog felfüggesztését.
- [37] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban 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. A 8/2021. (III. 2.) AB határozat rámutatott, hogy alkotmányos követelménynek a jogalkotó is lehet a címzettje, mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg (Indokolás [174]). Az egyedi ügyön túlmutatóan az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta, hogy általánosságban is rámutasson arra, hogy a gyülekezési jog szabadságának korlátozása milyen feltételek mellett felel meg az Alaptörvénynek veszélyhelyzet idején.
- [38] 5. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján rendelte el.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [39] Megszavaztam a határozatot, mert álláspontom szerint az Abtv. 46. § (3) bekezdése nem szűkíti le az alkotmányos követelmény címzetti körét az jogalkalmazóra, hiszen a törvényszövegben ilyen explicit distinkció nem szerepel.
- [40] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében az alkotmányos követelményt annak érdekében állapítja meg az Alkotmánybíróság, hogy egyértelmű legyen az alkotmányos tartalom, amelynek „a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie”. Ugyanakkor „a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazás”-ával összefüggő törvényi kitétel – álláspontom szerint – nem kizárólag a jogalkalmazó vonatkozásában értelmezhető, hanem a jogalkotó számára is iránymutatásul szolgálhat.
- [41] Mindazonáltal az Abtv. 46. § (3) bekezdésének nyelvtani értelmezése alapján a jogalkotónak címzett alkotmányos követelményt nem lehet parttalanul megállapítani, az kizárólag a konkrét ügyben „vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazás”-ával függhet össze, ekként tartalmi és formai értelemben egyaránt behatárolja az Alkotmánybíróság által hivatalból alkalmazható jogkövetkezmény terjedelmét.
- [42] Álláspontom szerint a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság nem lépte túl az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti jogkövetkezmény alkalmazási körét, és azzal, hogy a rendelkező rész 1. pontjában kifejezetten megjelenítésre került, hogy az alkotmányos követelmény a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabállyal összefüggésben került megállapításra, az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy az a konkrét ügyben sem korlátok nélkül, hanem az Abtv. adta felhatalmazás keretei között érvényesült.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [43] Támogattam a határozat rendelkező részét, mert magam is arra a következtetésre jutottam, hogy a 2020. december 10. napjára tervezett gyülekezés tilalma az abban az időpontban fennálló járványhelyzetre – és ezzel kapcsolatban az élet és egészség védelmére – tekintettel szükséges és arányos korlátozás volt. Határozott álláspontom ezzel kapcsolatban az is, hogy ha egészségügyi kockázat indokolja a gyülekezési jog korlátozását, akkor a korlátozás határát is a mindenkori egészségügyi kockázat fennállásához kell igazítani időben, térben és módon egyaránt, ehhez pedig nem nélkülözhető a korlátozás (tilalom) időszakonként elvégzett felülvizsgálata. Az alkotmányos követelmény tükrözte ezt az álláspontomat, ezért azt is támogattam.
- [44] Elengedhetetlennek tartottam volna ugyanakkor annak hangsúlyosabb megjelenítését a határozat indokolásában, hogy a különleges jogrend idején bevezetett alapjog-korlátozás csakis a korlátozás mértékét tekintve kivételes: az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése annyiban ad felhatalmazást az általános alapjog-korlátozási tesztől való eltérésre, hogy adott esetben az alapvető jog lényeges tartalmát is érintheti a korlátozás, illetve az alapjogok gyakorlása időlegesen akár fel is függeszthető. A korlátozás szükségességének és arányosságának a vizsgálata azonban – arra is tekintettel, hogy az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szerint különleges jogrendben az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján ebben az esetben sem mellőzhető. Ez azért van így, mert az indítvány elbírálásakor az Alaptörvény szövegezéséből kell kiindulni. Az Alaptörvény az alapjog korlátozásának főszabályát, annak mértékét, szükségességét és arányosságát egy helyen, az I. cikk (3) bekezdésében rendezi. A „különleges idők” – mint amilyen egy világjárvány is – azonban a korlátozás általánostól eltérő, rendkívüli mértékét is megkövetelhetik. Ezt ismeri el az Alaptörvény az 54. cikk (1) bekezdésében, amely tehát az alapjog-korlátozás mértéke tekintetében tér el az I. cikk (3) bekezdésében foglaltaktól. Eltérő alaptörvényi rendelkezés hiányában azonban a rendkívüli korlátozás előírására felhatalmazott jogalkotó igazolási kötelezettsége nem változik a „különleges időkben” sem.

- [45] Értelmezésben ez azt jelenti, hogy különleges jogrend idején is csak akkor van mód alapjog gyakorlásának korlátozására (időleges felfüggesztésre), ha a bevezetett rendelkezés más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében a veszélyhelyzet elhárítása vagy következményeinek csökkentése céljából feltétlenül szükséges. Az arányosság körében pedig az vizsgálendő, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. A jogalkotó veszélyhelyzet esetében is köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választani, azaz a korlátozás nem haladhatja meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése a veszélyhelyzetben feltétlenül megkíván.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Miklós* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [46] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, azonban szükségesnek vélem az indokolás kiegészítését az alábbi elemekkel.
- [47] 1. A határozat többségi indokolásában szükséges lett volna megjeleníteni, hogy a támadott szabályozás a rendelkező rész 1. pontjában megfogalmazott követelménynek megfelel, és az elutasításnak ez az oka, hiszen a jogalkotó eleve határozott időre szóló szabályokat alkotott, és külön döntött azok – szintén szakaszos, határozott időre szóló – többszöri meghosszabbításáról. Emellett a jogalkotó gondoskodott a támadott veszélyhelyzeti rendelet politikai kontrolljáról is, mert a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 3. §-a biztosítja az alapjog-korlátozások fenntartása esetére, hogy annak igazolhatóságáról nyilvánosan, transzparensten és nem utolsó sorban intézményesített keretek között kell számot adnia a Kormánynak.
- [48] 2. Egyetértek azzal, ahogyan a többségi indokolás a teszt legitim célelemét tételezi és alkalmazza, ahogyan azzal is, hogy a szükségesség keretében győződik meg az Alkotmánybíróság arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Álláspontom szerint azonban a támadott jogszabály időbeliségének vizsgálatára nem az általános alapjogi teszt arányossági elemének keretében kerülhet sor. A különleges jogrend elrendelését követően ugyanis alaptörvényi vélelem szól amellett, hogy a különleges jogrendre okot adó körülmények bekövetkezte (pl. területi veszteség, szuverenitás elvesztése, tömeges halálozás, megbetegedés, anyagi értékek elvesztése) nagyobb hátrányt jelentenek, mint e következmények legyőzéséhez megkövetelt – akár alapjog-korlátozásban testet öltő – áldozatok. Tehát minden különleges jogrendi jogkorlátozás – az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében kivételként megfogalmazott jogosultságokat kivéve – az Alaptörvény erejénél fogva arányos kell, hogy legyen. Ugyanakkor az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére alapított érvelés mentén el lehet jutni a határozat alkotmányos követelményének magvát jelentő azon gondolatig, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás időbeli korlátokhoz kötött, s a jogalkotó kötelezettsége, hogy időközönként meggyőződjön a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.
- [49] A veszélyhelyzeti rendeletalkotással kapcsolatos időbeli korlátozást az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének első fordulata egyértelműen rögzíti. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének második, kivételként megfogalmazott fordulatából álláspontom szerint a különleges jogrend funkciójára tekintettel levezethető olyan jogalkotói kötelezettség, amely alapján a jogkorlátozás fenntartásának indokoltságáról meg kell győződnie észszerű időközönként. Ezen érvelés nyomán az Alkotmánybíróság nem a jogalkotói mérlegelés eredményét, hanem a jogalkotó általi mérlegelés megtörténtének tényét vizsgálhatja. E vizsgálathoz nem szükséges olyan – például járványügyi – adatok ismerete vagy speciális szaktudás, amellyel az Alkotmánybíróság nem, csak a Kormány



rendelkezik, ekképpen ez összhangban van a többségi indokolás azon megállapításával, hogy az Alkotmánybíróság nem veheti át a járványügyi védekezésért viselt felelősséget a Kormánytól.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [50] Egyetértek a határozat konklúziójával, hogy az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének és 54. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következően a gyülekezési jog gyakorlása veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és körben függeszthető fel.
- [51] Ahogy azt a többségi indokolás is idézi, a 15/2021. (V. 13.) AB határozat rámutatott: „az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.” (Indokolás [33])
- [52] Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján a Kormány meghatározott csapások (szerencsétlenség) esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdethet ki veszélyhelyzetet, és vezethet be rendkívüli intézkedéseket. Az 54. cikk (1) bekezdése szerint különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – meghatározott alapjogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.
- [53] Az alapjog-korlátozás mércéjének kiindulópontja veszélyhelyzet esetén is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, de mivel a jelen ügyben érintett VIII. cikk (1) bekezdése az 54. cikk (1) bekezdése értelmében nem kivételként szabályozott alapjog, ezért az általános alapjog-korlátozási teszt két eltéréssel érvényesül: egyrészt a jogkorlátozás mértéke túlmehet az elérni kívánt cél – a veszélyhelyzet következményeinek elhárítása – érdekében feltétlenül szükséges mértéken; másrészt az alapvető jog gyakorlásának esetleges felfüggesztése révén az alapvető jog lényeges tartalma is korlátozás alá kerülhet. Ugyanakkor az 54. cikk (1) bekezdése nem ad felmentést az I. cikk (3) bekezdésének azon szabálya alól, hogy alapvető jog csak az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Az Alkotmánybíróság tehát különleges jogrend, veszélyhelyzet idején is vizsgálhatja az alapvető jogot korlátozó intézkedés célját, azaz, hogy a veszélyhelyzetre okot adó csapás (és következményeinek) elhárítására irányul-e, valamint a korlátozás arányosságát.
- [54] A többségi határozat indokolásával egyezően kiindulópontnak tekintem a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban megerősített gyakorlatot, amelynek értelmében „a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását.” (Indokolás [39])
- [55] A közügyekről folytatott nyilvános vitának veszélyhelyzet idején sem csökken a jelentősége, sőt ilyen esetben az egész ország fokozott érdeke, hogy az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető csapás elleni védekezés érdekében szükséges intézkedésekről – illetve a veszélyhelyzetben a közhatalom gyakorlásáról általánosságban is – konstruktív eszmecsere folyjon, s az amúgy is jelentős társadalmi feszültséget jelentő veszélyhelyzet idején a vélemények spektruma kifejeződhessen. Ezzel együtt kétségtelen, hogy a gyülekezéshez való jog gyakorlása jellemzően emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ami járványügyi szempontból kockázatot rejt magában, ezért a járvánnyal szembeni védekezés érdekében a gyülekezési szabadság gyakorlása korlátozható, adott esetben ideiglenesen felfüggeszthető is lehet.
- [56] Egyetértek a többségi indokolással abban, hogy elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése.

Ugyanakkor álláspontom szerint az Alkotmánybíróság valamely alapjog-korlátozás céljának a vizsgálatok 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.

- [57] Ez rámutat a jelen ügyben a vizsgálat nehézségére, ti., hogy mivel az egészségügyi kockázat indokolja a korlátozást, – Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybírónak az ügyben kifejtett álláspontjával egyetértve – a korlátozás konkrét módját, valamint időbeli, illetve területi hatályát is az egészségügyi kockázat fennállásához és sajátosságaihoz kell igazítani. A járvány elleni védekezés érdekében bevezetett alapjogot korlátozó intézkedések alkotmányos elfogadhatósága tehát időszakonként eltérő lehet, de 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 létszámkorláttal, 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.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

- [58] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleménye

- [59] A rendelkező részben foglaltakat az alábbi indokok miatt nem támogattam.
- [60] 1. Fenntartom a 8/2021. (III. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben foglaltakat. Eszerint az alkotmányos követelmény funkciója alapvetően az, hogy a jogalkalmazó számára meghatározza valamely jogszabályi rendelkezés olyan értelmezését, amely az Alaptörvény rendelkezéseit kifejezésre juttatja {8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [54]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [61] Nem értek egyet ezért azzal, hogy a jogalkotó számára alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság megállapíthat.
- [62] 2. A koronavírus-járvány az egész társadalmat olyan új kihívások elé állította, amelyekkel korábban nem találkozott. Mind az érintett hatóságok, mind az emberek számára rendkívüli erőfeszítéseket igényelt a járvány elleni küzdelem. Ezen körülmények között az alapjogok gyakorlása kétség kívül fokozott társadalmi felelősséggel jár.

- [63] Egyetértek ezért az Alkotmánybíróság jelen határozatának azon megállapításával, hogy 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 gyülekezés szabadságának a korlátozását is.
- [64] Az Alkotmánybíróság régóta töretlen gyakorlatában a gyülekezéshez való jog az egyik legfontosabb kommunikációs alapjog. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ugyanis „[a] békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke” [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek” [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662].
- [65] Az Alkotmánybíróság a fentiek megerősítése mellett a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban is hangsúlyozta a gyülekezési jog kiemelkedő kommunikációs funkcióját a közügyek megvitatása terén, amit a testület a véleménynyilvánítás szabadságának speciális alapjogi megfogalmazása mellett a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formájaként értelmezett. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében egyértelművé tette azt is, hogy a gyülekezéshez való jog kitüntetett szerepe nem jelenti, hogy e 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 (Indokolás [25]).
- [66] A hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat alapján úgy gondolom, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának a veszélyhelyzetre tekintettel történő szigorítása igazolható. Álláspontom 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.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [67] Egyetértek az indítványnak a határozat rendelkező része 2. és 3. pontjaiban foglalt elutasításával, de nem tudom támogatni az 1. pontjában a hivatalból való eljárás alapján a jogalkotás számára megállapított alkotmányos követelményt, mivel arra az Alkotmánybíróságnak – az ugyancsak különvéleménnyel élő alkotmánybíró társaimmal egyező álláspontom szerint – nincs hatásköre.
- [68] Ezen álláspontom alátámasztására utalni kívánok arra is, hogy a határozat által precedensnek tekintett 8/2020. (III. 2.) AB határozat sem szolgálhat alkotmányértelmezési alapként, mivel az nem alapjogot érintő kérdéskörben, hanem államszervezési jellegű alaptörvényi háttérű kérdésben jutott arra a következtetésre, hogy a jogalkotó számára határozata rendelkező részében kivételesnek tekintett alkotmányos követelményt írjon elő.
- [69] Megjegyzem ugyanakkor, hogy támogatni tudtam volna, és javaslatot is tettem a határozathozatal során egy olyan megoldásra, amely kizárólag azt célozta, hogy az Alkotmánybíróság – a nem kívánt vészhelyzet megismétlődése esetén, amennyiben a jelen ügyben okafogyottá vált intézkedések újbóli elrendelése válna szükségessé – alkotmányos iránymutatásával segíthesse a jogalkotót a gyülekezési szabadság korlátozására vonatkozó jövőbeni szabályozásnak az Alaptörvénnyel összhangban álló kialakításában. Egyetértettem volna tehát azzal, hogy a határozat rendelkező része helyett az alkotmányos követelmény lényegi tartalma – és *mutatis mutandis* szövege is – az indokolása IV/4. pontja (Indokolás [34] és köv.) kiegészítéseként a határozat utolsó mondatában

szerepeljen, mintegy rámutatva arra, hogy a jogalkotónak a gyülekezési jog szabadságának korlátozó intézkedése milyen feltételek mellett van összhangban az Alaptörvénnyel veszélyhelyzet idején.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Imre* alkotmánybíró különvéleménye

- [70] A többségi határozat rendelkező résznek 1. pontját és az indokolás vonatkozó részét az alábbiak miatt nem tudtam támogatni.
- [71] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság – jogkövetkezményként – megállapíthat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató olyan alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.
- [72] Álláspontom szerint az Abtv. egyértelmű abban a tekintetben, hogy az alkotmányos követelményt mindig (a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó, tehát konkrétan meghatározott) jogszabályhoz kell fűzni. A törvényi szabály nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság általánosságban határozhatja meg alkotmányos követelményt az Alaptörvény valamely rendelkezésének érvényesülése érdekében. Ha ez így lenne, akkor lényegében az adott tárgykörben valamennyi jogszabályra – a jövőben megalkotásra kerülőkre is – kiterjedne a követelmény: azaz a jogalkalmazás helyett a jogalkotó válna annak címzettjévé.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

- [73] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleménye

- [74] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének első pontjában rögzített alkotmányos követelmény megállapításával; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [75] Az alkotmányos követelmény megállapítását nem támogatom, az alábbi indokokra tekintettel.
- [76] Egyrészt véleményem szerint az alkotmányos követelmény megállapítása az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglaltaknak nem felel meg. Az Abtv. rendelkezése szerint az Alkotmánybíróság meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, melyeknek a jogszabály alkalmazása során meg kell felelni. Ezzel szemben

a többségi határozat a jogalkotó számára fogalmaz meg alkotmányos követelményként lényegileg egy olyan kötelezettséget, mely nem vezethető le sem az Alaptörvényből, sem az Abtv.-ből.

- [77] A fentiekén túl az alkotmányos követelménynek a vizsgált vagy a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályhoz kellene kapcsolódnia az Abtv. szövege szerint. Az alkotmányos követelménybe szövegszerűen belekerült ugyan „a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabállyal összefüggésben” kitétel, azonban lényegi tartalom nélkül, azaz a vizsgált vagy alkalmazandó jogszabály, jogszabályi rendelkezés megjelölése és az alkotmányos követelmény funkciójából egyébként következő értelmezése hiányzik – ami a fentiekben írtak szerint abból is ered, hogy az alkotmányos követelmény adott esetben nem a jogalkalmazó számára került megfogalmazásra. Álláspontom szerint ezáltal összességében az Alkotmánybíróság túllép a törvényi lehetőségein: olyan jogkövetkezményt állapít meg és olyan módon, amit az Abtv. nem tesz lehetővé.
- [78] Másrészt az alkotmányos követelmény megállapítását nem tartom időszzerűnek sem. Az R. (többszöri) módosítása éppen azt igazolja, hogy a jogalkotó időről-időre (ahogy a többségi határozat fogalmaz: „észszerű időközönként”) megvizsgálja/megvizsgálta a teljes korlátozás indokoltságát, és a legutolsó módosítással a teljes gyülekezési tilalmat fel is oldotta.
- [79] A fentiekből következően véleményem szerint nincsen szükség egy egyébként az Abtv.-ből nem következő és az aktualitást is nélkülöző alkotmányos követelményre.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

- [80] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. június 22.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/288/2021.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 132. számában.

