



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

---

Ügyszám:

AJB-2193/2021

Dr. Szabó Máté Dániel szakmai igazgató  
Társaság a Szabadságjogokért

Dr. Kádár András Kristóf társelnök  
Magyar Helsinki Bizottság

E-mail:

[tasz@tasz.hu](mailto:tasz@tasz.hu)

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

Tisztelt Szakmai Igazgató Úr! Tisztelt Társelnök Úr!

Köszönöm, hogy megtisztelték bizalmukkal, és szervezeteik képviselőikben hozzám fordultak a gyülekezési jog veszélyhelyzet időszakában történő érvényesülését érintő beadványukkal. Kezdeményezték, hogy az alapvető jogok biztosaként hivatalból indítsak eljárást a Covid-19 járvány okozta megváltozott helyzetben a gyülekezéshez való jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.

A benyújtott kezdeményezésük rögzítette, hogy veszélyhelyzetben a Kormányt megillető különleges felhatalmazás alapján kiadott, *az élet- és vagyónbiztonságot 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 (a továbbiakban: Korm. rendelet1) 4.§ (1) bekezdése *megtiltotta a gyűlések helyszínén való tartózkodást*. A Korm. rendelet1 szerinti tilalom álláspontjuk szerint szükségtelen és aránytalan volt, mert a rendőrség egyéb eszközei elegendőek (pl. maszkhasználat, távolságtartás előírása) lettek volna, a felelős állampolgári magatartás pedig a járványhelyzeti korlátozást nem tette szükségessé.

Kifogásolták különösen a megvalósult gyülekezések tekintetében a rendőrség által kiszabott különböző bírságokat. Álláspontjuk szerint ugyanis ezen gyűlések esetében a részvétel tilalmához a Korm. rendelet1 szövegében nem kapcsolódott szankció. A beadványuk *9 db, bejelentés hiányában megtartott tüntetést* ismertetett. *Általánosságban pozitívnak értékelték a rendőrség fellépését, két esetben hivatkoztak esetleges alapjog-sérelemre* (Clark Ádám téri „autós-dudálás” tiltakozások, illetve Dohány utcai és Deák Ferenc téri, egy késelés áldozatára történő megemlékezésésként hirdetett tüntetés).

Álláspontjuk szerint a fenti ügyek egyben rávilágítottak a *jogorvoslat szabályozásának problémáira* a gyülekezési jog területén. A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) fenntartja a felülvizsgálat kezdeményezésének *háromnapos határidejét*. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 27. § (1) bekezdés a) pontja alapján a felülvizsgálati eljárásban a *jogi képviselet kötelező*, tekintettel arra, hogy – a felosztatás kivételével – a gyülekezési joggal kapcsolatos eljárásban a Kp. 12. § (2) bekezdés d) pontja értelmében a Kúria jár el *első és végső fokon*. Ezek a rendelkezések *együttes hatásukban* nagyon megnehezítik, akadályozzák a jogorvoslat igénybevételét.

Kérték, hogy az ombudsmani vizsgálat a tüntetések rendőri kezelésével kapcsolatban az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságok feltárására, valamint a visszasságok orvoslása érdekében általános és egyedi intézkedések kezdeményezésére is terjedjen ki.

Kérték különösen, hogy a jogalkotót kérjem fel arra, hogy tartózkodjon a gyülekezési joggal kapcsolatos általános tilalom bevezetésétől, továbbá az országos rendőrfőkapitányt a gyűlések differenciált kezelésére alkalmas utasítás kibocsátására hívjam fel. Ezen utasítás indítványozott fő tartalma: a békés gyűléseket a rendőrség járványhelyzetben is biztosítsa; a járványügyi védekezést a rendőrség a gyülekezések tiltása helyett egyeztetéssel, előíró határozattal biztosítsa; a rendőrség kizárólag a gyűlés vezetőjének adott utasítások elmulasztása esetén intézkedjen és csak megfelelő jogalapon, megfelelő kioktatás után szabjon ki szankciót.

Tekintettel a 2020 novemberében *a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről* szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet<sup>2</sup>) elfogadásával újból bevezetett általános gyűléstilalomra, 2021-ben benyújtott kezdeményezés-kiegészítésükben kérték továbbá azt is, hogy a vizsgálatot terjesszem ki mindazon gyűlések rendőrségi kezelésére is, amelyeket 2020. november 11. óta szerveztek, illetve tartottak meg, függetlenül attól, hogy bejelentették-e azokat vagy sem. Tájékoztatást kértek a gyülekezési joggal összefüggő vizsgálatokkal kapcsolatos döntésemről, álláspontomról.

*Két fő problémakör merült tehát fel beadványuk alapján.* Felvetettek jogalkotási kérdéseket, elsősorban is magának az általános gyülekezési tilalomnak az alkotmányossága tárgyában. Másrészt, felhívták a figyelmet jogalkalmazási kérdésekre, az általános gyülekezési tilalom hatálya alatt a gyülekezésekkel kapcsolatos rendőri fellépések (gyűlések megtartásának megtiltása, bírságolás) kérdéskörére. Ezen kérdésekben tájékoztatásomat az alábbiak szerint adom meg (részben megismételve a hasonló tárgyban 2021. június 1-jén, a K/16253 parlamenti iromány számú írásbeli választ igénylő kérdésre adott válaszomat).

1. Elsőként a hatásköri kérdésekről szükséges röviden szólnom az eljárási lehetőséget szabályozó törvényi előírások rövid ismertetésével.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A gyülekezési jog sérelmének gyanúja jellegéből adódóan a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintheti, azonban a hivatalbóli eljárásom mérlegelésekor kötve vagyok ahhoz az előíráshoz, hogy *vizsgálatomat az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében folytathatom le.* Ebből következően kizárólag akkor járhatok el hivatalból, amennyiben *a felmerült visszasság más eljárás keretében még nem nyert orvoslást.*

2. A szabályozási, jogalkotási kérdésekkel kapcsolatban megjegyzéseim a következők.

A felmerülő jogalkotási kérdések összetettségét mutatja, hogy az uniós tagállamok számos eltérő megoldást alkalmaztak a járvány időszakában. A nemzetközi szabályozási gyakorlatról rövid úton elérhető információk alapján<sup>1</sup> a járvány kitörésekor valamennyi EU

---

<sup>1</sup> Egyes részletesebb elemzések forrása és elérhetősége a következő. Képviselői Információs Szolgálat (Infoszolg) Elemzés az országgyűlési képviselők részére: Az új koronavírus járvány kapcsán hozott járványügyi intézkedések az Európai Unió egyes országaiban ([https://www.parlament.hu/documents/10181/25287874/Elemzes\\_2020\\_COVID-19\\_jarvanyugyi\\_intezkedesek.pdf/57906097-fe4b-c005-1c4e-1f62355310af?t=1602842483804](https://www.parlament.hu/documents/10181/25287874/Elemzes_2020_COVID-19_jarvanyugyi_intezkedesek.pdf/57906097-fe4b-c005-1c4e-1f62355310af?t=1602842483804)).

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) elemzése a Covid-19 járvány alapjogi hatásairól (<https://fra.europa.eu/en/themes/covid-19>) International Center for Not-for-Profit Law Covid-19 pandémiával összefüggő kormányzati intézkedéseket nyomon követő honlapja (<https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=&issue=2&date=&type=>)

tagállam bevezetett – eltérő időpontokban, időtartamra és eltérő intenzitással – a helyváltoztatást korlátozó és fizikai távolságtartást előíró szabályokat, és körben előírták a tömegrendezvények tilalmát is.

Volt példa a gyűlések során betartandó egészségvédelmi intézkedések szabályozására (Portugália), az általános alacsony létszámkorlát mellett az autós tüntetések tekintetében kivétel biztosítására (Észtország), vagy a megfelelő távolságtartással zajló „statikus” tüntetések megengedtségére (Olaszország). Felhozhatók ugyanakkor példák a magyarországival összehasonlítható gyülekezési tilalomra (Szlovénia), a politikai célú gyűlések tekintetében elvben kivételt nem engedő, alacsony vagy minimális létszámú csoportosulási korlátozásokra is (Szlovákia, Belgium).

Egyes országokban viszont a tilalom nem terjedt ki a politikai tartalmú gyülekezésekre (Dánia, Csehország). Másutt a gyűlések, tüntetések kezelése részben vagy egészben lokális vagy regionális szinten érvényesülő szabályok alapján történt (Finnország, Németország, Svédország), és akad példa arra is, hogy a gyűlések megengedhetőségének megítélése, illetve a részvétel/szervezés szankcionálása egyedi alapon történt (Ciprus). Néhány rendelkezés különbséget tett közterület és magánterület (Portugália, Málta), beltéri vagy kültéri gyülekezés (Ausztria) között.

Igen jelentős eltéréseket mutattak a szabályok megszegése esetén alkalmazható bírságok összegére vonatkozó szabályok is.

Fontosnak tartom arra is felhívni a figyelmet, hogy a fenti intézkedéseket csak példaként említettem, nem végezhettem jogösszehasonlítást kizárólag szorosan vett alkotmányjogi, emberi jogi szempontok alapján, mivel maguk a járványügyi folyamatok is érzékelhető eltéréseket mutattak az egyes országok között, amely bizonyos mértékig eltérő intézkedéseket indokolhatott – mindennek elemzése és értékelése azonban már meghaladja az alkotmányos hatáskörömet.

*Az általános gyülekezési tilalom alkotmányossági értékelése tekintetében mindenekelőtt hangsúlyoznom kell, hogy ez a probléma alkotmánybírószági eljárások, vizsgálat tárgyát képezte. Fontos körülmény ugyanakkor az is, hogy sor került már a tilalom fokozatos feloldására irányuló rendelkezések elfogadására.*

Kitérve elsőként a tilalom feloldására, mint az Önök előtt nyilvánvalóan ismert, *a védelmi intézkedések lépcsőzetes feloldásának ötödik fokozatára tekintettel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendelet módosításáról szóló 264/2021. (V. 21.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Korm. rendelet3) 7. §-ának rendelkezései alapján megszüntetésre kerültek a gyülekezésekre vonatkozó rendeleti korlátozások, és ezen rendelkezések hatálybalépését követően a Gytv. általános szabályai szerint gyakorolható a békés gyülekezéshez való jog. A Korm. rendelet3 14. § (2) bekezdése értelmében a korlátozásokat megszüntető rendelkezések 2021. június 14-én léptek hatályba. (Egy köztes időszakban, 2021. május 23-tól kezdődően<sup>2</sup> a Gytv. hatálya alá tartozó gyűlések megtartására korlátozások érvényesültek, de általános tilalom már nem állt fenn.)

A tilalom megítélése tekintetében a következőkre kell rámutatnom.

Beadványuk alapján felmerült, hogy indokolt-e a jogalkotót *előzetesen* felhívni a gyülekezési tilalom bevezetésének mellőzésére. Ezzel kapcsolatos megfontolásaim a következők voltak.

---

<sup>2</sup> A Korm. rendelet3 hatálybalépésének napját, a Korm. rendelet3 14. § (1) bekezdése szerinti hatálybalépési feltétel 2021. május 22. napján történt teljesülésének rögzítése mellett, 2021. május 23-a napjában állapította meg a belügyminiszternek a Korm. rendelet3 14. § (3) bekezdése alapján kibocsátott, *a védelmi intézkedések lépcsőzetes feloldásának ötödik fokozatára tekintettel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendelet módosításáról szóló 264/2021. (V. 21.) Korm. rendelet hatálybalépéséről szóló 4/2021. (V. 22.) BM határozata*

Le kell szögezni elsőként, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében a különleges jogrendben többlet-korlátozásokkal nem sújtható alapvető jogok körébe *nem* tartozik a gyülekezési jog, ez a jog tehát veszélyhelyzetben az általánosan alkalmazott, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mércén túlmenően is korlátozható (illetve felfüggeszhető).

A veszélyhelyzet idején irányadó szabályok kialakításakor a jogalkotónak – egyebek mellett a gyűlésekre vonatkozó szabályok kialakítása során is – értékelnie kellett, hogy a SARS-CoV-2 kórokozó magas fertőző potenciállal bír. Számolni kellett azzal is, hogy a fertőzés maga (a rendelkezésre álló tapasztalatok szerint elsősorban egyes korcsoportok esetében, illetve egyes kockázati tényezők, alapbetegségek megléte esetén) a halálozás jelentős kockázatával, az esetek egy másik részében pedig tartós, kedvezőtlen szövődményekkel jár. Mindez *alkotmányossági szempontból is indokolta, egyben szükségessé tette azt, hogy a Kormány ilyen jellemzőkkel bíró járvány esetén, az állampolgárok élethez való jogának, illetve a testi és lelki egészséghez való alapvető jog védelmét szolgáló, megfelelő védő- és megelőző intézkedéseket fogantossítson.*

A gyülekezési jog speciális esetében különösen nehéz választások elé került a jogalkotó az alapvető jogok kímélete és az elővigyázatosság elve együttes alkalmazása szempontjából. A dilemma lényege, hogy természetesen veszélyhelyzet esetében is lehetőleg úgy kell eljárni, hogy túlzott mértékben ne kerüljön korlátozásra az alapvető jogok gyakorlása; ugyanakkor éppen az adott típusú veszélyhelyzet (járvány) esetében éppen az adott alapvető jog (a gyülekezési jog) gyakorlása kiemelt kockázatot, veszélyforrást jelent<sup>3</sup>.

Az adott helyzetben (emberek közti kontaktus útján terjedő, veszélyes, járványos fertőzés esetében) *álláspontom szerint nem volt eleve egyértelműen indokolatlannak vagy önkényesnek minősíthető önmagában* annak ténye, hogy a bevezetésre került védelmi intézkedések, korlátozások valamilyen módon érintették a kiemelkedő kockázattal bíró, potenciálisan sok személy részvételével zajló gyűlések tartásának, azon való részvételnek a lehetőségét.

Ezen túlmenően, egy idő után, számolni kellett azzal is, hogy az Alkotmánybíróság előtt több eljárás volt folyamatban a gyülekezési tilalom tárgyában. *Ezen alkotmánybírósági eljárások eredményeként volt várható a veszélyhelyzetre tekintettel elrendelt általános gyülekezési tilalom megengedhetőségének kérdésében felmerülő alaptörvényi és sarkalatos törvényi rendelkezések mindenkire irányadó értelmezésének kialakítása és kifejtése.* Az ombudsmani jogvédelem szubszidiárius jellegére figyelemmel a kérdésben a meghatározó érdemi döntés megszületéséig a gyülekezési tilalom alkotmányosságának alapkérdésében külön ombudsmani intézkedésnek álláspontom szerint nem volt indokoltsága.

A kérdéskör *utólagos* megítélése tekintetében immár alapul vehetjük az Alkotmánybíróság irányadó jogértelmezését. Az irányadó döntésnek a IV/288/2021. sz. ügyben 2021. júniusában született, Önök által minden bizonnyal ismert döntés (a továbbiakban: Abh1.) tekinthető.<sup>4</sup>

*A testület a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése, valamint 5. § (1) és (2) bekezdése egyes szövegrészeinek alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.* (A támadott rendelkezések alapján veszélyhelyzet idején tilos volt a

<sup>3</sup> A dilemma természetesen elvi szinten korábban is felmerült, ezt jelzi, hogy a gyülekezési jog közegészségügyi okokból történő korlátozását egyaránt megengedi a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és Az emberi jogok európai egyezménye

<sup>4</sup>Van példa a gyülekezési tilalommal kapcsolatos beadvány eljárási akadály miatti visszautasítására is, de az gyülekezési tilalom alkotmányosságának érdemi alapkérdésben ilyen határozat értelemszerűen nem tartalmaz megállapítást. Vö. a IV/00418/2021. sz. AB ügyben született döntés a Korm. rendelet2 elleni alkotmányjogi panasz visszautasításáról:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DAD3F23D597525BCC12586CA003A8374?OpenDocument>

közterületen, illetve a nyilvános helyeken a gyülekezés, tilos volt rendezvényt vagy gyűlést szervezni, tartani, annak helyszínén tartózkodni.)

*Az Alkotmánybíróság ugyanakkor alkotmányos követelményként állapította meg, 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.*

Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság az általános gyülekezési tilalom megengedhetőségével kapcsolatban a következő fő gondolatokat fejtette ki.

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint: *„Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása [...] felfüggeszhető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”* Az Abh1. hivatkozott az Alkotmánybíróság ezzel összefüggő korábbi megállapítására: *„a rendkívüli helyzet rendkívüli intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, de 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.”* [15/2021. (V. 13.) AB határozat]

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti intézkedések szükségessége, illetve arányossága a fentiek figyelembevételével kialakított speciális mérce szerint vizsgálható.

A gyülekezéshez fűződő alapjog korlátozásának *szükségessége* tekintetében az Alkotmánybíróság álláspontja a következő volt. A testület, kiindulópontként, rámutatott, hogy 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. Ezen belül pedig *„(e)lsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez.”* *„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.”*

Az Alkotmánybíróság – hasonlóan az általam az előzőekben kifejtettekhez – rámutatott arra az óhatatlanul jelentkező *járványügyi kockázatra*, amelyet a gyülekezéshez való jog gyakorlása rejt magában. A gyülekezés emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ráadásul az abban ténylegesen részt vevők számát előzetesen csak megbecsülni lehet (az Abh1.-ben felhívott példa szerint: egy kis létszámmal bejelentett gyülekezés is tömegrendezvénné válhat, sokszorozva a kockázatot).

A pandémiára utalva a testület leszögezte: *„Az ezzel szembeni védekezés, a kockázatok lehetőség szerinti minimalizálása az állam kiemelkedő, alkotmányosan igazolt célja [...] jelen esetben a járvány terjedése szempontjából egyik legkockázatosabb alapjog, a gyülekezés szabadsága gyakorlásának időleges kizárása szükséges korlátozásnak tekinthető.”*

Az Abh1.-ben rögzítettek szerint az *arányosság* garanciája az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján fogantatosított beavatkozások tekintetében elsősorban az intézkedés *„fogalmilag határozott időbeliségében”* (tehát a rendkívüli jogrendhez kötöttségében) valósul meg.

Ezen túlmenően részletezve az időbeliséggel kapcsolatos tételket, az Alkotmánybíróság rögzítette: *„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.”*

Fontos tehát, hogy – miközben az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése fogalmilag a rendkívüli jogrend fennállásához kötött – „(n)em a veszélyhelyzet kihirdetése, hanem a veszélyhelyzetre okot adó különös körülmény igazolja alapjogok korlátozását”, tehát a veszélyhelyzet alatt is vizsgálni kell annak indokoltságát. „Valamely alapjog gyakorlásának teljes kizárása nem igazolható önmagában a veszélyhelyzettel, hanem visszatérően dönteni kell arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog felfüggesztését.” Ebből vezette le a testület a hivatkozott alkotmányossági követelményt, miszerint a veszélyhelyzeti jogalkotónak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy egy alapjog általános felfüggesztése valóban elengedhetetlen eszköze-e a különleges jogrenddel elérni kívánt célok eléréséhez.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy amennyiben az alapjogi kollízió ilyen vizsgálatának elvégzése elmarad, abban az esetben az alapjog korlátozása aránytalan, amelynek megállapíthatósága az adott szabály megsemmisítését eredményezi. Ugyanakkor az adott esetben – az adott ügyben érintett időszakra nézve – ezt nem tartotta megállapíthatónak, a támadott rendelkezéseket nem semmisítette meg.

A gyülekezési tilalom alkotmányosságának vizsgálata keretében a teljesség kedvéért feltétlenül említést érdemel a Kúria, mint elsőfokú bíróság K.IV.39.725/2021/2. sz. ítélete, amely a következő megállapításokat tette a gyülekezési tilalom elrendelését tartalmazó, fentiekben hivatkozott Korm. rendelet<sup>2</sup>-vel összefüggésben. A Kúria ítéletében – az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Katv.) 51/A. § alkalmazásával – rögzítette: „A felhatalmazó rendelkezés alapján a korlátozó intézkedések meghozatalát az állampolgárok életének és egészségének biztonsága indokolta, ezért e körben a Kúria Alaptörvény-ellenességet nem észlelt.” A Kúria álláspontja szerint továbbá a Korm. rendelet szerinti kógens gyülekezési tilalom „a járványhelyzetre tekintettel felelősen nem kérdőjelezhető meg”. A keresetben szereplő, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségesség és arányosság mérlegelése pedig a Kúria szerint nem vethető fel, figyelemmel az Alaptörvény (fentiekben ismertetett) 54. cikk (1) bekezdése. A Kúria ezért nem kezdeményezte az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll eljárását a 484/2020. Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése és 5. § (1) és (2) bekezdései tekintetében. {Ld.: K.IV.39.725/2021/2. sz. ítélet, Indokolás [17]-[21]}

A jogalkotó, illetve a kormányzat külső kontrolljának feladása nélkül rögzíteni egy olyan megfontolást, amely bizonyos mértékig az Alkotmánybíróság és a Kúria hivatkozott döntéseiben is megjelenik. A mostani járványhoz hasonló helyzetekben különösen nagy jelentőséggel bír annak biztosítása, hogy a védekezésért felelős és azt ellátni hivatott kormányzat a megfelelő, gyors és hatékony intézkedések bevezetésére megfelelő felhatalmazással bírjon; ezzel szoros összefüggésben egyes garanciák csak szűkebben érvényesülnek. Specifikusan a gyülekezési tilalom, vagy korlátozás tekintetében fontos rámutatni, hogy *ilyen helyzetben a jogalkotó maga is csak mérlegelés eredményeként, a jövőbeni folyamatok tekintetében csak előrejelzésekre támaszkodva, a jogi szempontok mellett epidemiológiai szakmai megfontolások elemzésével tud döntést hozni ebben a kérdésben.* Ezt a fajta bonyolult döntéshozatalt egy, a mostani Covid-19 járványhoz hasonló összetett helyzetben csak ritka esetben, viszonylag egyértelműen megállapítható megalapozatlanság esetén tudják *felelősen* felülbírálni a jogalkotóhoz hasonló szervezeti háttérrel *nem* rendelkező szervek.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vö. az Abh1. alábbi megállapításait: „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 [...]”; „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a járványügyi védekezés során a Kormány feladata annak



Az Önök által felvetett szabályozási kérdések közé tartozik még *a jogorvoslat szabályozása a gyülekezési jog területén* (rövid határidős eljárásban a kötelező jogi képviselő előírása). Az Önök által felhívottakkal kapcsolatban, irányadó alkotmánybíróági gyakorlatként, a 965/B/1998. AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) hívható fel, amely szerint *nem tekintendő alkotmányellenesnek a kötelező jogi képviselő előírása egy gyorsan lefolytatandó nemperes eljárásban sem* (az adott esetben a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény hatálya alá tartozó ügyekben).

Az Abh2. szövegében a testület – számos határozat hivatkozásával – rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság a kötelező jogi képviselő intézményét már az Alkotmány számos rendelkezésével és több jogszabállyal összefüggésben vizsgálta. *„Az egyes eljárások gyorsításához a szakszerűség és megalapozottság követelményét is eredményesen biztosítani képes jogi képviselő közreműködése kedvezően járulhat hozzá. A jogi képviselőnek a szerepe ugyanis nem csupán a képviselt személy helyettesítése, hanem a képviselt érdekeinek védelme, jogai érvényre juttatásának elősegítése.”* Az Abh2. indokolásában az Alkotmánybíróság különösen a 141/B/1993. AB határozatra hivatkozott, amelyben kimutatta, hogy a jogi képviselő, ezen belül a kötelező jogi képviselő előírása nem érinti a bíróság előtti egyenlőségnek Alkotmányban biztosított alapjogát, és nem hozható jogilag értékelhető összefüggésbe a jogorvoslathoz fűződő alapvető joggal sem. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: *„[a]z a körülmény, hogy a jogi képviselő költséggel jár, nem szükségszerűen rekeszti ki a személyeknek valamilyen meghatározott körét, pl. bizonyos, szűkös vagyoni helyzetben lévőkét, a felülvizsgálati kérelem előterjesztésének jogából.”*

A 942/B/1997. AB határozatra visszautalva továbbá, a nemperes eljárásokkal összefüggésben elrendelt kötelező jogi képviselőről is azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az nem sérti a jogorvoslathoz fűződő jogot, sőt, kifejezetten irányadónak tekintette az egyéb határozataiban tett megállapításokat.

Az Abh2. a fentiek szerint foglalta össze ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát. Mindazonáltal kétségtelen, hogy a jogalkotónak a gyülekezési jog biztosításához kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettsége körében feladata olyan szabályozás megalkotása, amely elősegíti a gyülekezési jog érvényesülését - az ezzel ellentétes irányban ható, a gyülekezések megtartását jelentősen nehezítő vagy ellehetetlenítő szabályozás nem áll összhangban az államnak a gyülekezési joghoz kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettségével. Figyelemmel arra, hogy a gyülekezésre vonatkozó szabályok hatályba lépése óta (tekintettel a járványveszély-helyzetre is) nem telt még el annyi idő, amely alapján hosszabb távú következtetések levonhatóak lehetnének, e vonatkozásban jelenleg további intézkedést nem teszek, a vonatkozó gyakorlatot azonban erre tekintettel is figyelemmel kísérem.

3. *A jogalkalmazási kérdések, illetve a rendőrségi gyakorlat tekintetében a következőkre tudom felhívni a figyelmet.*

*Feltétlenül figyelembe kell vennem egyrészt, hogy a gyülekezési tilalomra vonatkozó szabályt az Alkotmánybíróság, a hivatkozott Abh1.-ben nem semmisítette meg*

*Ez az irányadó alkotmánybíróági döntés jogalkalmazási kérdésekben is érdemben meghatározza egy ombudsmani vizsgálat, ombudsmani megállapítások kereteit is. Az Alkotmánybíróság döntésének folyamányaként a tilalom hatálya alatt a rendőrségnek a gyülekezések bejelentésével kapcsolatos gyakorlatával, tehát a bejelentések kezelésével összefüggésben külön vizsgálat lefolytatását nem látom érdemben kivitelezhetőnek. Ebben a kérdésben ugyanis, az adott szabályozási környezetben, a rendőrség nem rendelkezett mérlegelési lehetőséggel. A Kúria, mint elsőfokú bíróság ezzel kapcsolatban K.II.40.446/2020/2. sz. ítéletében a döntés elvi tartalmaként rögzítette a következőket:*

---

eldöntése, hogy milyen intézkedések célszerűek. Igazolható indokok esetén dönthet a gyülekezési jog korlátozásának fenntartása mellett is.”

*„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.”*

A Kúria tehát nem látott lehetőséget arra, hogy jogszabályi felhatalmazás hiányában, a rendőrség tudomásul vegye tüntetés megtartását, ezzel kapcsolatban körülményeket mérlegelés tárgyává tegyen. Ezzel kapcsolatban az ítélet indokolásában a Kúria kifejtette: „[...] *A Kúria álláspontja szerint az alperes jogalkalmazóként a gyülekezésre vonatkozó jogszabályokat köteles döntéshozatala során érvényre juttatni. Ha van egy kógens, generális gyülekezési tilalmat tartalmazó jogi norma, akkor a hatóság döntésének elégséges indoka az e tilalomról szóló jogszabályi rendelkezésre történő utalás, ezzel a hatóság indokolási kötelezettségének eleget tesz. Jelen ügyben a veszélyhelyzet elrendeléséről szóló 478/2020. (XI.3.) Korm.rendelet és a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedésekről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm.rendelet 4. § (1) bekezdése, 5. § (1) és (2) bekezdése a határozati döntés megfelelő jogalapja volt, további indokolásra nem volt szükség [...]*”{Ld.: K.II.40.446/2020/2. sz. ítélet, Indokolás [26]}. Az előzőekkel érdemben azonos megállapításokat tett a Kúria az előzőekben már hivatkozott, K.IV.39.725/2021/2. sz. ítéletében is.

Az adott kereteken belül kifejezetten üdvözlendőnek volt tekinthető az a fejlemény, hogy a tilalom időszakának végéhez közeledve – mintegy „felkészülésként” a gyülekezési tilalom akkor már valószínűsíthető hatályvesztésére – egyes döntéseiben a Kúria elfogadta azt, ha a rendőrség a tilalom hatálya alatt, de későbbi időpontra bejelentett gyűlések tekintetében tiltó határozatát feltételes rendelkezésként fogalmazta meg. Elfogadhatónak minősült tehát olyan határozat, amely azt rögzítette, hogy a tiltó rendelkezés csak és kizárólag abban az esetben érvényesül, ha a gyűlés megtartásának tilalmára vonatkozó kógens, különleges jogrendben alkalmazandó szabály a gyűlés tervezett időpontjában is hatályos marad.{Vö.: K.IV.40.001/2021/6. sz. ítélet, Indokolás [27]}

A fentiek alapján rögzíthető, hogy az általános gyülekezési tilalom hatálya alatt a rendőrség, mint gyülekezési hatóság, nem volt érdemi döntési helyzetben a tüntetések tudomásulvétele tekintetében, nem alakíthatta ki – sem a rendezőkkel, szervezőkkel együttműködésben, sem máshogy – a gyűlések jogszerű megtartásának feltételeit, a védőintézkedéseket, és így tovább. Erre figyelemmel ebben a tárgykörben az országos rendőrfőkapitány felé felhívás kibocsátására sem láttam lehetőséget, az Önök által kezdeményezett vagy hasonló tartalommal.

Figyelemmel kísérve az elmúlt időszak releváns eseményeit, a rendőrségnek az egyedi gyülekezések, tehát az általános tilalom időszakában ténylegesen (bejelentés nélkül, illetve tiltás ellenére) megtartott tüntetések kezelésével kapcsolatos általános gyakorlata tekintetében sem láttam indokot formális, széles körű vizsgálat indítására.

Ezzel kapcsolatban rögzítem különösen, hogy Hivatalomhoz egyedi érintettektől *nem érkezett olyan panasz, amely egyedi ügyben a veszélyhelyzeti tilalom idején tartott gyülekezésekkel összefüggő rendőri intézkedések rendőrségi törvény szerinti vizsgálatát kérte.* (Általában gyülekezési joggal, gyűlések rendőrségi kezelésével összefüggésben ezen időszakban is indultak ilyen eljárások, de *nem* a veszélyhelyzeti tilalomhoz kapcsolódóan).

A rendőrségi gyakorlattal kapcsolatban az Önök beadványa alapján sem volt egyértelműen megállapítható, hogy a gyülekezések széles körére kiterjedő, ilyen értelemben általános probléma lett volna a túlzó, túl szigorú rendőri fellépés. Kilenc tüntetés, illetve tüntetéssorozat közül beadványukban két esetben hivatkoztak esetleges alapjogi problémára, de ezek közül is egy esetben (Deák téri „megemlékezés”) a rendőrségi fellépés álláspontjuk szerinti elégtelenségét, az indokoltnál enyhébb voltát hozták fel kifogásolható tényezőként.

A 2020. május 22-én hajnalban történt tragikus incidenst, az azt tárgyaló politikai és társadalmi diskurzust, valamint a felmerülő szélsőséges és romaellenes megnyilvánulásokat a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes (a továbbiakban:



nemzetiségi biztoshelyettes) hivatalból észlelte, majd az Ajbt. 3. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörében eljárva megkezdte az ügy kiemelt figyelemmel kísérését. Ennek keretében egyeztetett az Országos Roma Önkormányzat elnökével és az Országgyűlés roma nemzetiségi szószólójával, valamint soron kívüli előzetes tájékoztatást kért Dr. Terdik Tamás budapesti rendőrfőkapitánytól a rendőrség álláspontjáról és a tervezett intézkedésekről. Levelében felhívta a figyelmet arra, hogy a meghirdetett esemény megvalósítása álláspontja szerint a Korm. rendelet1 egyes rendelkezéseivel, valamint a Gytv. 13. § (4) bekezdésében foglalt elvi és gyakorlati korlátozásokkal is ellentétes lehet. Külön is felhívta továbbá a rendőrkapitány figyelmét a napok óta tartó, egy jól meghatározható politikai csoport által tudatosan gerjesztett roma-ellenes közhangulatra, és az esemény ezzel kapcsolatos veszélyeire is. 2020. május 28-án Budapest rendőrfőkapitánya megküldte válaszát, amelyben az ügy részletei mellett jelezte, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság a nemzetiségi biztoshelyettes által ismertetett jogi állásponttal azonos jogi álláspontot alakított ki. A rendőrségi tájékoztató levél kitért arra is, hogy a másnapra meghirdetett rendezvény álláspontjuk szerint a Gytv. hatálya alá tartozik, emellett a Korm. rendelet1 szerint is szabálysértésnek minősül az azon történő részvétel, amiről tájékoztatták a szervezőket is.

A rendőrség a nyilvánosságra hozott adatok szerint a fenti esemény kapcsán 34 embert jelentett fel szabálysértés miatt, és 6 embert állítottak elő egyesülési és a gyülekezési szabadság megsértése miatt, mert náluk a közbiztonságra különösen veszélyes tárgyakat találtak.

A bejelentés nélkül tartott, „spontán” tüntetések kapcsán foganatosított rendőri intézkedések (bírság kiszabása és hasonló) tekintetében pedig az általános tapasztalat az, hogy olyan esetekben, amikor az érintettekben aggályok merültek fel az intézkedések megalapozottságát illetően (különösen az Önök által is említett „dudálós tüntetések” esetében), akkor ezen személyek széles körben, és nem egy esetben eredményesen fordultak bírósághoz az intézkedések felülvizsgálata érdekében. A bíróság által már felülvizsgált esetekben, illetve a bírósági gyakorlat felülvizsgálatára ugyanakkor az Ajbt. rendelkezései szerint vizsgálati, intézkedési lehetőségem nincsen. (Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét, illetve Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.) A bírósági döntésekkel szemben – amennyiben továbbra is kifogás állna fenn – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. § szerinti alkotmányjogi panasz nyújtható be; ilyen kezdeményezésre a „dudálós tüntetésekkel” kapcsolatos ügyben is felhozható példa<sup>6</sup>.

Jelen tájékoztatásomat a kezdeményezés benyújtására használt elektronikus elérhetőségre küldöm.

Végezetül ismételten köszönöm jelzésüket és remélem, hogy a fenti válaszzal elősegíthetem a tájékozódásukat.

Budapest, 2021.07.09.

Üdvözlettel:

Dr. Kozma Ákos s.k.

---

<sup>6</sup> Vö. a következő folyamatban lévő alkotmánybíróági ügyek: IV/00936/2021. AB ügyszám alatt, <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B59239953DAB6E9BC12586D9005B6B5B?OpenDocument> IV/01525/2021. AB ügyszám alatt <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/62769D54413659D5C12586E3005B09E3?OpenDocument> IV/01527/2021. AB ügyszám alatt <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6724587209AF8844C12586E3005B098E?OpenDocument>