

A Szivárvány Misszió Alapítvány és mások kontra Magyarország ügy – a járvány- ügyi védekezés és a gyülekezési szabadság alkotmányos egyensúlya

A Szivárvány Misszió Alapítvány és mások kontra Magyarország ügy központi jogkérdése az volt, hogy összeegyeztethető-e az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkével a COVID–19-járvány idején Magyarországon bevezetett általános gyülekezési tilalom. Az EJEB elismerte, hogy a korlátozás jogszabályi alapon, legitim közegészségügyi cél érdekében került bevezetésre, és a járványügyi intézkedések kialakítása során a tagállamokat széles mérlegelési mozgástér illeti meg. A Bíróság ugyanakkor jogsértést állapított meg, mivel álláspontja szerint a magyar hatóságok nem vizsgálták kellőképpen az egyes rendezvények konkrét körülményeit és az alkalmazott korlátozás arányosságát.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata a veszélyhelyzeti alapjog-korlátozások körében

A COVID–19-járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet során bevezetett alapjog-korlátozások alkotmányosságának megítélésében az Alkotmánybíróság több határozatában is kijelölte a különleges jogrendben érvényesülő alkotmányos követelményeket, amelyek közül kiemelkedő jelentőségű a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat és a 3048/2022. (II. 4.) AB határozat. E döntések meghatározták a különleges jogrendben alkalmazható alapjog-korlátozások alkotmányos kereteit.

A 23/2021. (VII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet idején elrendelt általános gyülekezési tilalom alkotmányosságát vizsgálta. A testület megállapította, hogy a koronavírus-járvány elleni védekezés alkotmányosan legitim célként igazolhatja a gyülekezési jog jelentős korlátozását, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a különleges jogrend sem eredményez korlátlan állami felhatalmazást. Ennek megfelelően alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a jogalkotónak észszerű időközönként felül kell vizsgálnia, fennállnak-e még azok a körülmények, amelyek az alapjog felfüggesztését vagy fokozott korlátozását indokolják.

A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a különleges jogrend idején a Kormány széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik a járványügyi intézkedések meghozatalában, ugyanakkor e mozgástér nem korlátlan. Az alapjogokat korlátozó veszélyhelyzeti szabályok továbbra is alkotmányossági kontroll tárgyát képezik, és a testület feladata annak vizsgálata, hogy a korlátozás valóban a veszélyhelyzet elhárítását szolgálja-e, valamint megfelel-e az Alaptörvényből fakadó követelményeknek.

A 3048/2022. (II. 4.) AB határozat a közismert „dudálás demonstráció” ügyében született. Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a nonverbális kommunikációra is kiterjedhet, amennyiben az objektíve alkalmas politikai vagy társadalmi üzenet közvetítésére. Ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy az adott ügyben a dudálás nem részesülhetett alkotmányos védelemben, mivel azt az indítványozó az általános gyülekezési tilalom alatt, jogellenesen megtartott gyűlés résztvevőjeként tanúsította. E megközelítésből az következik, hogy a különleges jogrend elsődleges célja

az állam cselekvőképességének fenntartása rendkívüli körülmények között, miközben az alapjogok védelmét az alkotmányos intézményrendszeren belül kell biztosítani.

Ez a megközelítés részben egybeesik az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) álláspontjával, amely szintén elismerte a tagállamok széles mérlegelési mozgásterét a járványkezelés során. A két bírói fórum megközelítése között ugyanakkor lényeges hangsúlybeli különbség mutatkozik. Míg az Alkotmánybíróság elsősorban abból indult ki, hogy a veszélyhelyzet kezelése a demokratikus legitimációval rendelkező magyar állami szervek felelősségi körébe tartozik, és e szervek számára a rendkívüli helyzetben megfelelő döntési mozgásteret kell biztosítani, addig az EJEB a Szivárvány Misszió Alapítvány ügyben a már meghozott általános intézkedések konkrét alkalmazását helyezte az ellenőrzés középpontjába.

A veszélyhelyzetek sajátossága ugyanis éppen abban áll, hogy a jogalkotónak és a végrehajtó hatalomnak gyorsan változó, sok esetben tudományosan és szakmailag is bizonytalan körülmények között kell döntéseket hoznia. A demokratikusan legitimált nemzeti intézmények felelőssége ezért nem szűkíthető pusztán az előre kiszámítható és egyedi mérlegelést lehetővé tevő helyzetekre. A rendkívüli jogrend egyik alkotmányos funkciója éppen az állam cselekvőképességének biztosítása olyan körülmények között, amikor a rendes jogrend eszközei nem feltétlenül alkalmasak a veszély elhárítására.

Ebből a szempontból az EJEB által megkövetelt individualizált mérlegelés kettős következménnyel jár. Egyfelől kétségtelenül erősíti az alapjogok konkrét ügyekben történő védelmét, másfelől azonban felveti annak kérdését, hogy a nemzetközi bírói kontroll milyen mértékben értékelheti utólag a nemzeti hatóságok olyan döntéseit, amelyek meghozatalakor a közegészségügyi kockázatok gyors változása és a védekezés hatékonyságának biztosítása elsődleges szempont volt. Az alapjogvédelem kiemelten fontos cél, de még így sem vezethet ahhoz, hogy a rendkívüli helyzet kezeléséért elsődlegesen felelős, demokratikusan legitimált nemzeti szervek döntési autonómiája utólag olyan mértékben szűküljön, amely már az állam hatékony válságkezelési képességét veszélyezteti.

A két megközelítés összevetése így nem egyszerűen az alapjogvédelem eltérő szintjeiről szól, hanem a nemzeti alkotmányos önrendelkezés és a nemzetközi bírói kontroll közötti határvonalról is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a magyar állami szervek veszélyhelyzeti döntési autonómiáját úgy ismeri el, hogy közben fenntartja az alkotmányossági kontrollt, az EJEB ítélete pedig e mozgástér elismerése mellett az egyedi alkalmazás szintjén állít fel további követelményeket. Ezért az ítélet legfontosabb kérdése az, hogy a nemzetközi jogi kontroll milyen ponton válhat a tagállami válságkezelési döntések érdemi újraértékelésévé.

A Szivárvány Misszió Alapítvány és mások kontra Magyarország ügy tényállása

A kérelmezők több, korlátozott létszámú nyilvános demonstráció megtartását jelentették be 2020 őszén. A rendezvények célja különböző társadalmi és közéleti kérdésekben való véleménynyilvánítás volt. A rendőrség valamennyi bejelentést elutasította arra hivatkozva, hogy a veszélyhelyzet idején hatályos kormányrendeletek általános jelleggel megtiltották a nyilvános gyűlések megtartását. A hazai bíróságok fenntartották a rendőrségi határozatokat. A kérelmezők ezt követően az EJEB-hez fordultak arra hivatkozva, hogy a teljes körű tilalom sértette a békés gyülekezéshez való jogukat.

Az EJEB jogi érvelése

Az EJEK megállapította, hogy a gyülekezési szabadságba történő beavatkozás jogszabályon alapult, továbbá legitim célt szolgált, nevezetesen a közegészség és mások jogainak védelmét, amelyet nem vitatott. A vita középpontjában az állt, hogy az alkalmazott korlátozás szükséges és arányos volt-e egy demokratikus társadalomban.

Az EJEK hangsúlyozta, hogy a világjárvány idején a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a közegészség védelmét szolgáló intézkedések meghozatalában. A Bíróság azonban felhívta a figyelmet arra, hogy ez a mozgástér nem korlátlan. Álláspontja szerint a magyar hatóságok kizárólag az általános tilalom fennállására hivatkoztak, és nem vizsgálták meg, hogy az adott demonstrációk sajátos körülményei – különösen azok alacsony létszáma, szabadtéri jellege és a járványügyi óvintézkedések alkalmazhatósága – lehetővé tették volna-e a rendezvények biztonságos megtartását.

Az EJEK érvelésének egyik központi eleme az volt, hogy a gyülekezési jog korlátozásának jogszerűsége nem merülhet ki az általános tilalmat elrendelő jogszabály alkalmazásában. A Bíróság szerint a nemzeti hatóságoknak az adott ügy konkrét körülményeit is mérlegelniük kellett volna, vagyis azt, hogy a szóban forgó rendezvények esetében ténylegesen fennállt-e olyan közegészségügyi kockázat, amely a gyülekezés teljes körű megtiltását szükségessé tette.

Az individualizált mérlegelés követelménye ebben az ügyben ezért nem azt jelentette, hogy a hatóságoknak a járványügyi intézkedések létjogosultságát minden egyes rendezvény esetében újra kellett volna vizsgálniuk. Az EJEK azt kifogásolta, hogy a hazai jogalkalmazás lényegében automatikusan alkalmazta az általános tilalmat: a Kúria szerint a veszélyhelyzet idején elrendelt általános gyülekezési tilalom önmagában kizárta az egyedi körülmények vizsgálatát. A Bíróság éppen ezt tekintette az arányossági vizsgálat hiányának.

Az EJEK szerint ennek azért volt jelentősége, mert a tervezett demonstrációk konkrét körülményei eltérhettek az általános járványügyi helyzettől. A kérelmezők által tervezett két rendezvény egyike legfeljebb 30, a másik legfeljebb 10 résztvevővel zajlott volna, a résztvevők pedig külön gépkocsikban, maszkot viselve tartózkodtak volna. A Bíróság értékelése szerint a nemzeti hatóságok nem állapították meg, hogy e rendezvények megtartása ténylegesen fertőzési kockázattal járt volna.

Az individualizált mérlegelés tehát az EJEK felfogásában az egymással ütköző érdekek konkrét ügyben történő összevetését jelentette. Ennek során nem kizárólag a közegészség védelmének szükségességét kellett figyelembe venni, hanem a gyülekezési szabadság gyakorlásának konkrét körülményeit is. Különösen jelentős volt, hogy a rendezvények közéleti kérdéseket érintettek, és a Bíróság szerint a hazai hatóságok e körülményt sem értékelték érdemben.

Magyarország szempontjából ugyanakkor lényeges körülmény, hogy az EJEK nem vitatta a tagállami mérlegelési mozgástér szélességét. A Bíróság kifejezetten arra a következtetésre jutott, hogy a járványhelyzetben a magyar hatóságokat széles mérlegelési mozgástér illette meg a gyülekezési jog korlátozásának meghatározásakor. A jogsértést ezért nem önmagában az általános gyülekezési tilalom bevezetéséhez kapcsolta, hanem ahhoz, hogy annak alkalmazása és bírósági felülvizsgálata során nem történt meg a konkrét körülmények kellően alapos vizsgálata.

Ebből következően az individualizált mérlegelés követelménye elsősorban a tagállami intézkedések alkalmazásának és utólagos bírói kontrolljának módját érinti. Szuverenitási szempontból ugyanakkor kérdésként merülhet fel, hogy egy gyorsan változó, egészségügyi kockázatokkal terhelt rendkívüli helyzetben milyen mértékben várható el a végrehajtó hatalomtól minden egyes rendezvény önálló

kockázatelemzése. Az EJEK ítélete alapján azonban a széles tagállami mérlegelési mozgástér sem mentesíti a nemzeti hatóságokat az alapjogi arányosság konkrét ügyben történő vizsgálatától.

Az ítélet további jelentős eleme, hogy a Bíróság a teljes körű tilalmat különösen súlyos alapjogi korlátozásként értékelte. Álláspontja szerint az ilyen jellegű, minden gyülekezést érintő tilalom különösen alapos bírósági vizsgálatot tesz szükségessé. Ezt a követelményt tovább erősítette, hogy a teljes körű tilalom összesen 193 napig volt hatályban.

Az EJEK megközelítéséből tehát az következik, hogy a rendkívüli helyzetre tekintettel elfogadott általános intézkedés önmagában nem zárja ki az alapjogi arányossági vizsgálatot. A tagállam széles mérlegelési mozgástere fennmarad, de annak gyakorlását a Bíróság utólag abból a szempontból is ellenőrzi, hogy az általános korlátozás konkrét alkalmazása során sor került-e az érintett alapjog és a vele szemben álló közérdek tényleges mérlegelésére. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezők ügyében nem történt kellően individualizált mérlegelés, így Magyarország megsértette az Egyezmény 11. cikkét.

A tagállami szuverenitás és az alapjogi kontroll viszonya

A tagállami szuverenitás szempontjából az ítélet egyik legfontosabb tanulsága, hogy az EJEK elvben elismeri a tagállamok elsődleges felelősségét a közegészség védelmében. A járványkezelés olyan szakpolitikai terület, amely gyors döntéshozatalt, tudományos bizonytalanság melletti mérlegelést és folyamatos kockázatértékelést igényel. Ezeket a döntéseket elsődlegesen a demokratikus legitimitációval rendelkező nemzeti szervek hozzák meg. Ugyanakkor az ítélet azt is mutatja, hogy az EJEK egyre nagyobb hangsúlyt helyez az ügyek egyedi körülményeinek vizsgálatára. A Bíróság nem magát a járványügyi védekezést vagy a veszélyhelyzeti intézkedések alkalmazását kérdőjelezte meg, hanem azt kifogásolta, hogy a hatóságok nem vizsgálták külön az egyes rendezvények sajátosságait.

A Bíróság érvelése ebből a szempontból egyszerre erősíti meg a tagállami mérlegelési mozgástérrel és állít fel annak gyakorlásával szemben alapjogi követelményeket. Egyrészt rögzíti, hogy a tagállamok rendkívüli helyzetben is kötelesek az alapjogok korlátozását megfelelő indokolással alátámasztani. Másrészt azonban felveti azt a kérdést, hogy egy gyorsan változó járványhelyzetben mennyiben várható el minden egyes bejelentett rendezvény részletes, egyedi kockázatelemzése. A központi járványügyi intézkedések célja éppen az volt, hogy általános, gyorsan végrehajtható szabályokat biztosítsanak egy rendkívül dinamikus közegészségügyi helyzetben.

Az ítéletből ugyanakkor az is következik, hogy az EJEK nem vitatta a járványügyi korlátozások szükségességét vagy legitimitását. A jogsértést kizárólag az arányossági vizsgálat hiányában látta megvalósulni. Ez arra utal, hogy a Bíróság továbbra is tiszteletben tartja a tagállamok járványügyi hatáskörét, ugyanakkor megköveteli, hogy a kivételes intézkedések alkalmazása során is érvényesüljenek az alapjogi garanciák.

Magyarország szempontjából az ítélet leginkább abban a tekintetben problematikus, hogy az EJEK a nemzeti hatóságok járványügyi mérlegelését utólag olyan alapjogi szempontok alapján értékeli, amelyek a rendkívüli helyzetben meghozott általános intézkedések szükségességének és arányosságának megítélését érdemben befolyásolják. A tagállamok továbbra is jogosultak rendkívüli intézkedések meghozatalára, azonban számolniuk kell azzal, hogy az EJEK az intézkedések gyakorlati alkalmazását és indokoltságát utólag arányossági szempontból felülvizsgálhatja.