

SZENTE ZOLTÁN*

A 2020. MÁRCIUS 11-ÉN KIHIRDETETT VESZÉLYHELYZET ALKOTMÁNYOSSÁGI PROBLÉMÁI**

A tanulmány a koronavírus miatti veszélyhelyzet 2020. március 11-i kihirdetésének, valamint a március 20-án elfogadott ún. „Felhatalmazási Törvény” alkotmányosságát vizsgálja. Ennek során meghatározza a különleges jogrend fogalmát és alkotmányos jelentőségét, majd azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy a különleges jogrenddel kapcsolatban milyen jogállami követelmények támaszthatók, s röviden bemutatja, hogy Magyarországon a történeti alkotmány hogyan viszonyult a szükséghelyzetekhez. Ezt a veszélyhelyzetre vonatkozó alkotmányos normák elemzése követi, mert a jogállami követelmények, valamint az Alaptörvény előírásai jelentik a mércét a veszélyhelyzet, valamint a Felhatalmazási Törvény alkotmányosságának megítéléséhez. Az elemzés mellett érvel, hogy a veszélyhelyzet bevezetése alaptörvény-ellenes módon történt, s emiatt – jogalap hiányában – valamennyi, a koronavírus következményeinek elhárítása érdekében hozott kormányrendelet ugyancsak ellentétes az Alaptörvénnyel, függetlenül attól, hogy a helyzet kezelése szempontjából azok egyébként mennyire voltak szükségesek vagy hasznosak. A felhatalmazási törvény „saját jogon” is sérti az Alaptörvény több alapelvét és konkrét rendelkezését. Az utolsó fejezet néhány, a különleges jogrendek jogállami kezelésével kapcsolatos javaslatot ajánl megfontolásra.

1. BEVEZETÉS

2020. március 11-én a Kormány Magyarország egész területére az Alaptörvény 53. cikke szerinti veszélyhelyzetet hirdetett ki a SARS-CoV-2 koronavírus által okozott COVID-19-járvány mint „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány” „következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében”.¹ A különleges jogrend e speciális formájának bevezetése a Kormány számára rendkívüli felhatalmazást jelentett arra, hogy a járvány által okozott veszélyhelyzetet rendeleti kormányzással hárítsa el. Ennek keretei között a Kormány olyan rendeletek egész sorát adta ki, amelyekkel felfüggesztette egyes törvények részleges alkalmazását, vagy eltért

* Tudományos tanácsadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék, 1083 Budapest, Ludovika tér 2. E-mail: szente.zoltan@tk.mta.hu.

** A kézirat lezárásának ideje: 2020. április 10. A tanulmány kéziratához tett megjegyzéseikért köszönetet mondok intézeti munkatársaimnak, Bán-Forgács Nórának, Ganczer Mónikának, Gárdos-Orosz Fruzsínának, Halász Ivánnak, Hoffmann Tamásnak, Hollán Miklósnak, Körtvélyesi Zsoltnak, Pap András Lászlónak, Schweitzer Gábornak és Szilágyi Emesének, valamint egyetemi tanszéki kollégáimnak, Horváth Attilának.

¹ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

bizonyos törvényi rendelkezésektől, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket léptetett életbe.

A koronavírus-járvány kezelésének hatékonyságához, illetve eredményességéhez képest külön kérdés, hogy a veszélyhelyzet, illetve egyes kormányrendeletek kihirdetése alkotmányos módon történt-e. Ebben az írásban ez utóbbi kérdést, egész pontosan a veszélyhelyzet kihirdetésének, illetve a 2020. március 30-án elfogadott 2020. évi XII. törvény (a továbbiakban: Felhatalmazási Törvény) alkotmányosságának kérdését vizsgálom, függetlenül attól, hogy e jogi aktusok végrehajtása milyen tényleges hatást gyakorolt a veszély elhárítására, illetve a járvány következményeinek megszüntetésére.

Az alábbiakban ennek érdekében először igyekszem meghatározni a különleges jogrend fogalmát és alkotmányos jelentőségét. Majd azt a kérdést próbálom körüljárni, hogy – a nemzetközi szervezetek ajánlásai, a modern demokráciák alkotmányos előírásai, illetve szakirodalmi álláspontok alapján – a különleges jogrenddel kapcsolatban milyen jogállami követelmények támaszthatók. Röviden azt is bemutatom, hogy Magyarországon a történeti alkotmány hogyan viszonyult a szükséghelyzetekhez. Majd a veszélyhelyzetre vonatkozó alkotmányos normákat elemzem, vagyis az Alaptörvény 53. cikkét, valamint azokat az egyéb rendelkezéseit, amelyek e szakasz értelmezéséhez szükségesek. Mindez azért fontos, mert a jogállami követelmények, valamint az Alaptörvény előírásai jelentik a mércét a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet, valamint az említett Felhatalmazási Törvény alkotmányosságának megítéléséhez. Ebben az elemzésben emellett érvelek, hogy a veszélyhelyzet bevezetése alaptörvény-ellenes módon történt, s emiatt – jogalap hiányában – valamennyi, a koronavírus következményeinek elhárítása érdekében hozott kormányrendelet ugyancsak ellentétes az Alaptörvénnyel, függetlenül attól, hogy a helyzet kezelése szempontjából azok egyébként mennyire voltak szükségesek vagy hasznosak. A Felhatalmazási Törvény, ha lehet így mondani, „saját jogon” is az Alaptörvény több alapelvét és konkrét rendelkezését is sérti. Az utolsó fejezetben megfontolásra ajánlok néhány, a különleges jogrendek jogállami kezelésével kapcsolatos javaslatot.

2. A KÜLÖNLEGES JOGREND FOGALMA ÉS ALKOTMÁNYJOGI JELENTŐSÉGE

Különleges jogrendet általánosságban olyan kivételes, szükség- vagy válsághelyzetben lehet bevezetni, amely a normális jogrend keretei között, a meglévő jogszabályok, illetve eljárások útján nem kezelhető eredményesen. Olyan helyzetekről van szó, amelyekben az állam jogszerű működése, és/vagy az állampolgárok élete, egészsége vagy vagyona tömeges mértékben veszélybe kerül, s e veszély elhárítása, következményeinek kezelése vagy a normális jogrend helyreállítása csak meghatározott állami-közhatalmi szervek speciális felhatalmazása által lehetséges.² A felhatal-

² Vö. Friedrich KOJA: „Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog” in TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (Budapest: Szent István Társulat 2003) 797.

mazást az teszi szükségessé, hogy a normális jogrend keretei között a szükséghelyzet következményei aránytalanul súlyosak, ezért ezek elhárítására meghatározott közhatalmi szervek különleges hatásköröket kapnak, amelyeket kivételes eljárási feltételek mellett gyakorolhatnak.

Az ilyen szükséghelyzetek szabályozása különleges alkotmányjogi jelentőséggel bír, egyrészt mert általában az alapjogok szokatlan és normális körülmények között elfogadhatatlan mértékű korlátozásával jár, másrészt pedig a közhatalmi jogosítványok olyan újraosztását (rendszerint erős központosítását) jelenti, ami a hatalomgyakorlás szokásos rendjétől eltér. Éppen ezért számos alkotmányban találhatók különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések, s az ilyen esetekre több nemzetközi emberi jogi egyezmény is tartalmaz derogációs klauzulát, amely ideiglenesen és a szükséges mértékig lehetővé teszi egyes jogok szigorúbb korlátozását vagy felfüggesztését.³

Érdemes kiemelni, hogy a hagyományos közjogi felfogás csak a hadiállapotra, esetleg egyéb, a közhatalom addigi gyakorlásának módját fenyegető más helyzetekre vonatkozóan ismerte el legitimnek a szükségrendeleti kormányzást.⁴ Leginkább a 20. századi alkotmányfejlődés terjesztette ki a rendkívüli jogrend lehetőségét a természeti csapásokra (például földrengésre, árvízre) és ipari katasztrófákra. Természeti vagy elemi csapásokon a természet erői által előidézett, előre nem látható és emberi közreműködéssel nem megakadályozható katasztrófákat értettek,⁵ szembeállítva azokat olyan válsághelyzetekkel, amelyek emberi tevékenységre vagy mulasztásra vezethetők vissza. A különleges jogállapotok a legtöbb ország jogrendszerében egyfajta lépcsőzetes szabályozást kaptak; a szükséghelyzetek leggyakoribb védelmi tárgya még ma is az állam, illetve az alkotmányos rend, ennél fogva e szabályok leggyakrabban a hadiállapotra, vagy a hatalomgyakorlás rendjét veszélyeztető egyéb helyzetekre vonatkoznak, ugyanakkor a jog több más katasztrófa-helyzet esetére is különleges, a válsághelyzet sajátosságaira specializált szabályokat alkalmaz⁶ – vagyis a normális jogrendtől való eltérés módja és mértéke alapvetően a veszély jellegétől függ.⁷

³ Lásd különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményének 15. cikkét, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 4. cikkét, továbbá egyes cikkeik derogációs rendelkezéseit.

⁴ Lásd például Giorgio AGAMBen: *State of Exception* (Chicago and London: The University of Chicago Press 2005).

⁵ Így Magyarországon is. „Elemi csapás, oly esemény, mely a természet erőinek (elemeinek) működése folytán szokott bekövetkezni. Amennyiben az E. hatása kellő gondosság által sem kerülhető el, az azáltal lehetetlenné vált teljesítés alól a kötelezett szabadul.” *A Pallas Nagy Lexikona. VI. kötet* (Budapest: Pallas 1994). 14.; ezt a definíciót ismételte meg szó szerint: *Révai Nagy Lexikona* (Budapest: Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság 1911) 359. „Elemi csapás, olyan természeti esemény, amely az emberi dologi alkotásokat megsemmisíti.” *Uj Lexikon, Második kötet* (Budapest: Dante-Pantheon 1936) 994.

⁶ John FERREJOHN – Pasquale PASQUINO: „The law of the exception: A typology of emergency powers” *International Journal of Constitutional Law* 2004/2. 229.

⁷ A Nemzetközi Monetáris Alap (IMF) adatbázisa szerint 2020. április 3-áig összesen 15 európai ország vezetett be szükséghelyzetet. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>. Más gyűjtésekből eltérő adatok gyűjthetők ki. (Lásd például: <https://www.icnl.org/covid19tracker/>. Ezek az összesítések azonban nem tesznek feltétlenül különbséget

A különleges jogrend alkotmányos kezelésével kapcsolatban általában kétféle modellt szoktak megkülönböztetni, s a *common law*, illetve a civiljogi jogrendszerek eltérő hagyományaira utalnak, azzal, hogy amíg az előbbieket gyakran nem tesznek különbséget a rendes, illetve a rendkívüli jogrend között, s a végrehajtó hatalom mintegy általános felhatalmazást élvez a válsághelyzetek elhárítására, addig az utóbbiakban az alkotmányok rendszerint külön szabályokat tartalmaznak az ilyen helyzetekre.⁸ E megkülönböztetés azon az elvi alapon áll, hogy a szükséghelyzeteket jogon kívüli, vagy a jogrendszer által szabályozható állapotoknak tekintik-e.⁹ Ennek megfelelően az alkotmányok egy része nem tartalmaz rendelkezéseket a rendkívüli helyzetekre vonatkozóan, és ebbe a körbe lehet sorolni azokat az alaptörvényeket is, amelyekben nincsenek kifejezett rendelkezések a szükséghelyzetről, de egyes hatásköri vagy eljárási szabályok közvetve utalnak ezekre (például a parlament összehívásának lehetőségére rendkívüli körülmények között), vagyis a szabályozás alapvetően törvényi szintű.¹⁰ A másik irányzat nem csupán lehetségesnek, hanem szükségesnek is tartja a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozást. Általában elmondható, hogy a kontinentális jogrendszerekben minél újabb egy alkotmány, annál nagyobb valószínűséggel tartalmaz rendelkezéseket a szükséghelyzetekre. Ez azt jelenti, hogy „a kivételes esetekre olyan kivételes szabályokat állapítanak meg, amelyekben pozitív jogilag meghatározott előfeltételekhez pozitív jogilag pontosan meghatározott jogkövetkezmények társulnak. Ennek során lehetséges a jogállamiság alapelvének korlátozása is [...] [a]z így felfogott szükségállapot tehát – [...] – egy alkotmányos állapot, nem pedig az alkotmány nélküli állapot.”¹¹

Az alkotmányok, amelyek egyáltalán tartalmazzanak rendelkezéseket a különleges jogrendről, általában csak hadiállapot, illetve az alkotmányos rendet fenyegető események vagy más fegyveres konfliktusok idejére írnak elő ilyen „ostrom-”, „riadó-”, „rendkívüli” vagy „szükségállapot” megnevezéssel. Néhány alkotmány azonban a különleges jogrend bevezetését a természeti és ipari katasztrófák által előállt válsághelyzetekben is megengedi.

a magyar szabályozáshoz hasonló különleges jogrend, illetve a speciális (pl. egészségügyi) vészhelyzetek között, s azzal kapcsolatban sem tartalmazzanak megbízható adatokat, hogy az egyébként nagyon hasonló intézkedéseket pontosan milyen jogállapot keretei között hozták.

⁸ Lásd például David DYZENHAUS: „States of Emergency” in Michael ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press 2013) 446–451.; Victor V. RAMRAJ – Menaka GURUSWAMY: „Emergency powers” in Mark TUSHNET – Thomas FLEINER – Cheryl SAUNDERS (szerk.): *Routledge Handbook of Constitutional Law* (London and New York: Routledge 2015) 86–87.; Günter FRANKENBERG: *Comparative Constitutional Studies. Between Magic and Deceit* (Cheltenham–Northampton 2018) 278–279. Mások az ókori Rómára utalva „római”, illetve törvényhozási modellként azonosítják a kétféle alkotmányos kezelési módot. FERREJOHN–PASQUINO (6. lj.); Oren GROSS – Fionnuala Ní Aoláin: *Law in Times of Crisis. Emergency powers in theory and practice* (Cambridge et al.: Cambridge University Press 2006) 17–85.

⁹ Lásd ehhez Nomi Claire LAZAR: *States of Emergency in Liberal Democracies* (Cambridge et al.: Cambridge University Press 2009).

¹⁰ A japán alkotmány például csak annyit ír elő, hogy szükséghelyzetben a kormány összehívhatja a parlament rendkívüli ülését. Japán alkotmány, 54. cikk.

¹¹ KOJA (2. lj.) 799.

3. A KÜLÖNLEGES JOGREND JOGÁLLAMI KÖVETELMÉNYEI

A szükséghelyzetekre vonatkozó szabályozás jogállami standardjai leginkább egyes nemzetközi szervezetek ajánlásaiból,¹² a modern demokráciák alkotmányainak követelményeiből¹³ és a szakirodalomból¹⁴ azonosíthatók. Ezek ugyan többnyire, ahogy már említettem, az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatására irányuló esetekre, vagyis hadiállapotra vagy más rendkívüli helyzetre vonatkoznak, természetük szerint azonban bármilyen veszélyhelyzet esetén alkalmazhatók, illetve elvárhatók.¹⁵

A különleges jogrend kihirdetésére, s ennek keretei között kivételes hatalomgyakorlásra alkotmányos demokráciákban mindig csak ideiglenes jelleggel, alkotmányos korlátok között kerülhet sor. Közvetlen célja a védett tárgyat fenyegető veszély, illetve következményeinek elhárítása, alkotmányos funkciója pedig az alkotmányos rend helyreállítása.

Minden különleges jogállapot alapvető dilemmája abban az ellentmondásban áll, hogy amíg a speciális alapjog-korlátozásokra, hatáskörökre és eljárási mentességekre irányuló felhatalmazás szükséges lehet a közveszély elhárítására, a kivételes hatalom természeténél fogva súlyos kockázatot jelent a személyes szabadságra és a demokráciára, azaz a jogállamiságra. A különleges jogrend(ek) alkotmányos, illetve jogi szabályozásának ezért mindig a speciális felhatalmazás és az azt keretek közé szorító intézményes garanciák közti egyensúly megteremtése a legfontosabb kérdése, vagyis, hogy hogyan egyeztethető össze egyrészt a rendkívüli felhatalmazás általi hatékony fellépés biztosításához, illetve az e felhatalmazással való visszaélés megakadályozásához fűződő érdek.¹⁶

Szükséghelyzetekben a végrehajtó hatalom olyan kivételes hatalomra tesz szert, amely normális körülmények között elfogadhatatlan lenne. Ezért az ilyen felhatalmazás mindig csak akkor lehet jogállami, ha szigorúan célhoz kötött, ideiglenes, és gyakorlása ellenőrzött keretek között történik. Mindezen garanciák megakadályozzák, hogy a kivételes hatalom biztosítása és gyakorlása olyan visszafordíthatatlan folyamat legyen, amikor az állandóvá válik. A kivételes hatalom „alkotmá-

¹² Mint például az ENSZ ún. Siracusa-i elvei: *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights Annex*, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984). Lásd továbbá: International Commission of Jurists: *States of Emergency: Their Impact on Human Rights*. Geneva, 1983.; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Emergency powers*. CDL-STD(1995)012, Strasbourg, 1995.

¹³ A különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályok európai összehasonlítására lásd: Anna KHAKKEE: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*. Policy Paper No. 30. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009.

¹⁴ Lásd például Ryan ALFORD: *Permanent State of Emergency: Unchecked Executive Power and the Demise of the Rule of Law* (Montreal et al.: McGill-Queen's University Press 2017) 12–29.

¹⁵ A jogállami követelményeket a koronavírus-járvány jogszabályi kezelésére alkalmazva – az Egyesült Királyság példáján keresztül – lásd Ronan CORMACAIN: *Rule of Law Monitoring of Legislation – Coronavirus Bill* (London: British Institute of International and Comparative Law 2020).

¹⁶ JAKAB András – TILL Szabolcs: „A különleges jogrend” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

nyos diktatúra”¹⁷ abban az értelemben, hogy benne a hatalomgyakorlás módja nem felel meg az alkotmányos demokrácia elveinek, ezért csak a legszükségesebb esetekben, a lehető legrövidebb ideig, a legkorlátozottabb módon tolerálható. Jogállamban „az állam nem „teljhatalmú”, hanem csak „hatalmasabb”, mint a normál állapotban, feltéve, hogy a tényállások és a jogkövetkezmények elég pontosan meghatározottak, és a kivételes hatáskörökkel való visszaélésekkel szemben hatékony garanciákról is gondoskodtak”.¹⁸

3.1. CÉLHOZ KÖTÖTTSÉG

A célhoz kötöttség elve két dolgot jelent. Egyrészt azt, hogy a különleges felhatalmazás által biztosított többletjogokat (ideértve a speciális hatásköröket és igénybe vehető eszközöket) csak annak a veszélynek az elhárítására lehet használni, amelyre a felhatalmazás szól. Ez az elv azt igyekszik meggátolni, hogy a meghatározott veszélyek kezelése érdekében biztosított túlhatalmat a végrehajtó hatalom egyéb célokra is fel tudja használni. Problémát az jelenthet, hogy számos veszélyhelyzet további, más típusú veszélyeket is generálhat. Egy jelentős ipari szerencsétlenség természeti katasztrófához is vezethet, ahogy azt a csernobili atomerőműben bekövetkezett nukleáris baleset példázta, de a COVID-19-járványnak is már előre láthatóan súlyos gazdasági következményei lesznek. Ugyanakkor az is igaz, hogy az eltérő típusú veszélyhelyzetek elhárítása általában különböző jellegű intézkedéseket igényel. A várható gazdasági krízis hatásainak ellensúlyozása, bármennyire összefüggésben van is a tömegjárvánnyal, biztosan más típusú intézkedéseket és politikákat igényel, mint a koronavírus-járvány egészségügyi következményeinek kezelése. (Ez az oka annak, hogy például a mostani koronavírus-járvány kezelésére a legtöbb demokratikus államban speciális egészségügyi szükséghelyzet keretei között kerül sor a védekezésre, s nem általános felhatalmazást adó különleges jogrendben.) Csábító lehetőség speciális válsághelyzetekre általános, komplex, mindenre kiterjedő felhatalmazást kapni – ám ez a fentiek miatt nem indokolt, és biztosan nehezebbé teszi a kivételes hatalom feletti kontrollt, amely ugyan sokszor felesleges formalitásnak tűnhet, tényleges gyakorlása azonban a különleges felhatalmazás alapján eljáró állami szerveket tevékenységük folyamatos igazolására kényszeríti, az utólagos parlamenti és bírósági felügyelet pedig technikailag biztosan nem akadályozza a szükséges intézkedések megtételét, ellenben biztosíthatja, hogy azok alkotmányos (jogszerű és arányos) keretek között szülessenek meg, és kerüljenek végrehajtásra.

Tágabb értelemben a célhoz kötöttség azt jelenti, hogy a szükséghelyzet célja az eredeti (normális) jogrend helyreállítása. Ez önmagában kizárja a különleges jogállapot állandóvá tételét, még ha az alkotmányos szabályok gyakran arra is felhatalmazzák a törvényhozást, hogy a különleges jogrend idején hozott szükségrendeletek hatályát a szükséghelyzet megszűnése után is fenntartsák.

¹⁷ Clinton ROSSITER: *Constitutional dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (Princeton University Press: Princeton 1948).

¹⁸ KOJA (2. lj.) 799–800.

3.2. IDEIGLENESSÉG

A kivételes hatalom esetére előírt garanciák között mindig vannak időbeli korlátok, amelyek vagy konkrét határidőt tartalmaznak, vagy procedurális jellegűek; ezek nélkül nem lenne biztosítható a különleges felhatalmazás ideiglenes jellege. A provizórikus jelleg a különleges jogrend időtartamára, illetve a szükségrendeletek és egyéb rendkívüli intézkedések időbeli hatályára egyaránt kiterjed. A legfontosabb alapelv az, hogy a különleges jogrend csak addig tartható fenn, amíg az annak elrendelését előidéző okok vagy feltételek fennállnak; gyakori azonban az a szabályozás is, amelynek következtében meghatározott idő (például fél vagy egy év) elteltével vagy automatikusan megszűnik a kivételes állapot, vagy kötelezően felülvizsgálatra szorul.

A szükséghelyzet idején hozott rendkívüli intézkedések időbeli hatálya általában ennél rövidebb (általában 8, 15 vagy 30 napos), meghosszabbítása pedig külön parlamenti vizsgálathoz és jóváhagyáshoz kötött.

Az időbeli korlátozásnak azonban csak intézményi garanciák mellett van értelme; ha ugyanis a kivételes felhatalmazás feltételeinek megállapítása a kivételes hatalom gyakorlójától függne, akkor az időbeli korlátozás tartalma kiüresedne, azaz elvesztené garanciális jelentőségét, amely annak ellenőrzésében áll, hogy a rendkívüli intézkedések csak a lehető legszükségesebb ideig maradjanak érvényben.

3.3. ARÁNYOSSÁG

Alapvető alkotmányos követelmény, hogy az alapvető jogok speciális, a szükséghelyzetre tekintettel való korlátozása, illetve az állami szervek különleges felhatalmazása arányos, vagyis csak a válság, illetve következményeinek elhárításához feltétlenül szükséges mértékű legyen. Az arányosság standardja aligha szorul külön igazolásra – hiszen a rendkívüli intézkedések egy normális jogrendben, amelynek helyreállítását szolgálják, jellegüknel fogva „aránytalanok” –, alkalmazása viszont gyakorlati problémákat vet fel, hiszen a válság elhárításához szükséges intézkedések meghozatalát éppen azért bízzák speciális szervekre (döntően a végrehajtó hatalom szerveire), mert azok vannak leginkább abban a helyzetben, hogy a megfelelő védelmi döntéseket meghozhassák. Ez azonban nem elégséges indok a felhatalmazás korlátlanságára, s a kivételes rendeletek és más intézkedések igazolási kötelezettségét róják a felhatalmazott szervekre.

3.4. FENNTARTOTT ALAPJOGOK ÉS JOGÁLLAMI ELVEK

Ugyancsak fontos jogállami standard, hogy bizonyos jogokat, továbbá jogállami alapelveket különleges jogrendben sem lehet felfüggeszteni. Némi malíciával azt is lehetne mondani, hogy ha nem így lenne – hanem például a közveszélyre való hivatkozással feláldozhatóvá válna az emberi méltóság vagy az élethez való jog –, akkor a szükséghelyzet értelmetlenné válna, mert nem lenne mit megvédeni. Ezért

bizonyos jogok és alkotmányos alapelvek szükséghelyzetben is különleges védelmet élveznek.¹⁹

3.5. A KIVÉTELES HATALOM FELETTI KONTROLL (INTÉZMÉNYI GARANCIÁK)

A kivételes hatalom célhoz kötött, és meghatározott indoka van: ezt bizonyítja, hogy a különleges jogrendek során az alkotmányos szabályok nagy súlyt helyeznek a parlament folyamatos működésére; szükséghelyzet idején általában nem engedik meg felosztatását vagy megbízatásának megszűnését, vagy rendkívüli összehívására teremtenek lehetőséget, ha éppen nem ülésezik. Jellemző módon az alkotmányos demokráciák alaptörvényi szabályozása még a legsúlyosabb esetekben (például háborús helyzetekben) sem engedi meg a törvényhozások működésének felfüggesztését. Ebből következően a szükségrendeleti kormányzás²⁰ még válsághelyzetekben sem feltétlen, vagy magától értetődő; csak az olyan intézkedések bevezetésére alkalmazható eszköz, amelyek eredményességét vagy hatékonyságát veszélyeztetné a rendes parlamenti törvényalkotás eljárási követelményeinek betartása. S noha szükséghelyzetekben a rendeleti jogalkotás több ország alkotmányos szabályozása szerint is ideiglenesen eltérhet egyes törvényektől, azok alkalmazását felfüggesztheti, vagy olyan rendelkezésekre is kiterjed, amelyek egyébként törvényhozási szabályozási tárgyak, súlyos tévedés lenne az a felfogás, amely szerint ebből az következik, hogy a szükséghelyzetben a kormányrendelet a törvény fölötti jogforrássá válik.²¹ A szükségrendeleti kormányzás valójában – régies magyar közjogi műszóval – olyan „szurrogát” eljárás, amelynek során a rendeleti jogalkotás a parlament jóváhagyásával és ellenőrzése mellett a törvényalkotás helyére léphet az alkotmányban meghatározott időre, vagy amíg a parlament azt saját döntésével meg nem változtatja.

A törvényhozások mellett számos országban fontos intézményi garanciát jelentenek a felsőbíróságok, mindenekelött az alkotmánybíróságok, amelyek normakontrollt gyakorolnak a szükségrendeletek fölött. A bírói felülvizsgálat értelemszerűen nem a válsághelyzeteket kezelő intézkedések megfelelőségére vagy hatékonyságára irányul, hanem a kivételes hatalom alkotmányos kereteinek betartása fölött őrökdi,

¹⁹ Az Alaptörvény ilyen, különleges jogrend idején sem felfüggeszhető alapjogként, illetve jogállami elvként határozza meg az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, a magzati élet védelmét, a kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés, a szolgaságban tartás, valamint az emberkereskedelem tilalmát, az ártatlanság védelmét, a védelemhez való jogot, a védői mentességet, a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmát és a *ne bis in idem* elvét. Alaptörvény, 54. cikk (1) bek.

²⁰ Mint alább látni fogjuk, a szükségrendeleti kormányzást a történeti magyar közjog nem ismerte el alkotmányosnak, mert „szükségrendeletek” alatt a közjogászok általában rendkívüli helyzetekben, törvényi felhatalmazás nélküli rendeleteket értettek. Az alábbiakban azonban nem ebben az értelemben használom a „szükségrendelet” kifejezést, hanem – követve a modern szóhasználatot – a különleges jogrend idején, alkotmányos vagy törvényi felhatalmazás alapján kiadott kormányrendeleteket értem alatta.

²¹ Ez még a szükségrendeleti kormányzás legismertebb korszakában, a Weimari Köztársaságban is így volt. Más kérdés, hogy ha a parlament felülírta a szükségrendeletek szabályozását, a birodalmi elnök feloszlathatta a törvényhozást.

különös tekintettel arra, hogy egyes alkotmányos alapelvek (szövetségi államokban például a föderális berendezkedés), illetve alkotmányos jogok (mint amilyen az emberi méltósághoz való jog vagy a büntetőjogi garanciák) még szükséghelyzet idején sem korlátozhatók.

Ami az alkotmányos gyakorlatot illeti, az utóbbi évtizedek tapasztalatai azt mutatják, hogy a különleges felhatalmazásokkal a fejlett demokráciákban csak nagyon ritkán élnek; ennek az az oka, hogy általában kockázatosnak tartják a végrehajtó hatalom kivételes hatalmát, illetve a modern jogrendszerekben a legtöbb válsághelyzet (ideértve a gazdasági kríziseket, az ipari szerencsétlenségeket vagy az egészségügyi kockázatokat) kezelésére speciális törvényeket alkottak, s így nincs is szükség különleges jogrend alkalmazására.²² A második világháborút követően az európai demokráciákban csak nagyon ritkán vezettek be különleges jogrendet, például polgárháborús vagy puccsvészély miatt (mint 1961-ben Franciaországban vagy Portugáliában 1975-ben), sztrájk vagy más, a közbiztonságot veszélyeztető politikai esemény kapcsán (például Spanyolországban a légiirányítók sztrájkja miatt 2010-ben). Újabb példát a terrorveszélyhelyzet adott (2015-ben Franciaországban a párizsi merényleteket követően), illetve maga a COVID-19-járvány jelent néhány országban (például Magyarországon, Spanyolországban vagy Portugáliában). Mindazonáltal különleges jogrend bevezetésére sokkal gyakrabban kerül sor törekeny demokráciákban, illetve tekintélyelvű rendszerekben.²³ Ezzel együtt is, a különleges jogrend maga is alkotmányos intézmény, amennyiben arra csak ideiglenesen, alkotmányos korlátok között, a legszükségesebb mértékben az állam és a társadalom normális működésének helyreállítása céljából kerül sor.

3.6. SZÜKSÉGRENDELETI KORMÁNYZÁS A MAGYAR TÖRTÉNETI ALKOTMÁNYBAN

Fontos megjegyezni, hogy a magyar történeti alkotmány „szükségrendeleteknek” a törvényi felhatalmazás nélkül a végrehajtó hatalom által alkotott törvényrontó és törvénytörlő rendeleteket értette, de a szükségrendeleti kormányzást nem ismerte el alkotmányosnak.²⁴ „A kormányhatalom államéletbeli rendeltetéséből elméletileg is nehéz konstruálni a szükségrendeleti jogot, mert hiszen a „*salus reipublicae suprema lex*”-féle szállóige könnyen vezethetne arra, hogy hogy a közjó nevében felforgattassék az alkotmányosság”.²⁵ A szükségrendeleti kormányzás tilalmának gyökereit általában Werbőczy Hármaskönyvére vezetik vissza,²⁶ amely a nemesek fölött

²² FEREOHNS–PASQUINO (6. l.) 215–216.

²³ FEREOHNS–PASQUINO (6. l.), 217.

²⁴ NAGY ERNŐ: *Magyarország közjoga (Államjog)* (Budapest: Eggenberger 31897) 324–325.; KMETY KÁROLY: *A magyar közjog tankönyve* (Budapest: Politzer 31905) 25.; VUTKOVICH SÁNDOR: *Magyar alkotmányjog* (Pozsony: Wigand 1904) 34–35.; MOLNÁR KÁLMÁN: *Magyar közjog* (Pécs: Danubia 31929) 674–675.; TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga* (Budapest: Királyi Magyar Egyetem 51943) 83.

²⁵ KMETY (24. l.) 26.

²⁶ Lásd Werbőczy István *Hármaskönyve* (Budapest: Franklin-Társulat, reprint kiadás 1987) I. 9. cím, 67.

csak a fejedelem törvényes hatalmát ismerte el, majd kategorikus alkotmányos szabályt az 1790/91. évi XII. tc. tartalmazott, kimondva, hogy „a törvények alkotásának, eltörlésének s magyarázásának hatalma Magyarországon és a hozzá kapcsolt részekben” az Országgyűlésen kívül „nem gyakorolható”. Számos törvény célja épp a kivételes hatalom tiltása, s az azzal szembeni garanciák biztosítása volt.²⁷ A közveszély elhárításához szükséges kivételes hatalomgyakorlást a történeti alkotmány csak kifejezett törvényi felhatalmazás alapján ismerte el. Ennek értelmében külön törvények „végveszélyben” felhatalmazást adhattak a végrehajtó hatalom számára olyan konkrét intézkedések foganatosítására, amelyekkel az egyébként nem rendelkezett,²⁸ s az ilyen törvényi felhatalmazás alapján kiadott rendeleteket nem sorolták a szükségrendeletek közé.²⁹ Az ilyen törvények háborús veszély, váratlan támadás vagy hadiállapot esetére szóltak, és csak olyan esetekre, amikor az Országgyűlés nem ülésezett, s az intézkedés késedelmes meghozatalából „veszély származnék”.³⁰ Érdemes megjegyezni, hogy a történeti alkotmány minden ilyen esetben alkotmánybiztosítéknak tekintette a kivételes hatalom időbeli korlátozását és Országgyűlés általi ellenőrzését.³¹

A történeti alkotmány ugyanakkor elismerte azt az elvi lehetőséget, amikor válsághelyzetben a végrehajtó hatalom kivételes intézkedéseket tesz. Az ilyen aktusokat azonban *per definitionem* törvénysértőnek tekintette, amelyek az 1848. évi III. tc. óta a kormány Országgyűlés általi jogi felelősségre vonását vonhatták maguk után. A magyar közjogban viszont széles körű konszenzus volt arról, hogy az Országgyűlés indemnitást adhat a kormánynak, azaz felmentheti a jogi felelősség alól, ha intézkedéseit utóbb – dacára azok törvénysértő jellegére – indokoltnak minősíti.³²

4. A VESZÉLYHELYZET SZABÁLYOZÁSA A 2011. ÉVI ALAPTÖRVÉNYBEN

A 2011. évi Alaptörvény jelentősen újrendezte a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat, még ha több rendelkezést szinte szó szerint át is vett a korábbi Alkotmányból. E rendelkezések önálló fejezetbe kerültek, a szabályozás áttekint-

²⁷ Lásd például az 1886. évi XXI. tc. 19. és 20. §-ait, amelyek felirati jogot biztosítottak a törvényhatóságok számára az olyan kormányrendeletek végrehajtásával kapcsolatban, amelyeket törvénysértőnek találtak, illetve mentesítették őket azon kormányrendeletek végrehajtásának kötelezettsége alól, amelyek az Országgyűlés által meg nem szavazott adók behajtására vagy meg nem ajánlott újoncok kiállítására vonatkoztak.

²⁸ Így például az 1890. évi V. tc., amely bizonyos körülmények között és garanciák mellett országgyűlési jóváhagyás nélkül is lehetővé tette a honvédség alkalmazását az ország határain kívül. Ehhez hasonló rendelkezést tartalmazott az 1912. évi XXXI. tc. is.

²⁹ MOLNÁR Kálmán: *Kormányrendeletek. Tanulmány a magyar közjogból* (Eger 1911) 108.

³⁰ Így például: 1868. évi XLI. tc. és 1886. évi XX. tc.

³¹ Még a magyar alkotmánytörténetben valószínűleg a legszélesebb felhatalmazást adó, a kivételes hatalmat „háború idején vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély” esetén biztosító 1939. évi II. tc. is tartalmazta ezeket a garanciákat.

³² FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)* (Budapest: Politzer 1902) 91–92.; MOLNÁR (24. l.) 682–685.

hetőbb lett a korábinál. Az Alaptörvény Európában – s talán az egész világon – egyedülálló módon a különleges jogrend hat különböző formáját határozza meg, sőt a magyar jogrendszerben van egy hetedik, a menekültügyi törvényben szabályozott,³³ s ezáltal nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes szükséghelyzet is, az ún. „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet”.³⁴

A veszélyhelyzet az Alaptörvény hatályba lépése óta a különleges jogrend önálló alakzata – korábban az „elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” által okozott szükséghelyzet esetére (is) a maihoz hasonló szükségállapotot lehetett kihirdetni.³⁵

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint veszélyhelyzetet „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében” lehet kihirdetni. A rendelkezés nyelvtanilag pontatlan, mivel a „valamint” kötőszó nem azonos jellegű elemek felsorolásának tagjait köti össze: amíg az első fordulat a veszélyhelyzet alapjául szolgáló körülményekre, a második a veszélyhelyzet kihirdetésének céljára utal.

A „veszélyhelyzet” kifejezés és a tényállás meghatározása sem pontos, hiszen egyrészt ezt a fajta szükséghelyzetet csak már bekövetkezett (természeti vagy ember okozta) katasztrófa (nem pedig annak veszélye) esetén lehet bevezetni, másrészt elképzelhető, hogy az nem csupán „veszélyezteteti” az élet- és vagyonbiztonságot, hanem már bekövetkeztek azokban súlyos károkat okozott.

Nem szerencsés továbbá a rendelkezés lehetséges alkalmazási körének meghatározása sem. Felvethető például, hogy az túl szűk; habár az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség bekövetkeztek már fogalmilag elháríthatatlan katasztrófát jelent, nem biztos, hogy az sohasem látható előre:³⁶ a veszélyhelyzet viszont csak a már bekövetkezett katasztrófa helyzet kezelésére hirdethető ki. Márpedig nagyon is lehetséges, hogy egy közelgő elemi csapás ugyan nem megakadályozható, de biztos bekövetkezése kiszámítható.³⁷ (A szabályozás következtlen is annyiban, hogy más

³³ 2007. évi LXXX. tv. 80/A.–80/K. §§.

³⁴ Mivel az Alaptörvény kimerítően felsorolja a szükséghelyzetek típusait, ilyen jellegű, számos törvény és hatósági eljárás alól ideiglenes eltérést engedő új különleges állapot meghatározására az Országgyűlésnek mint törvényhozó hatalomnak nincs jogköre. További alkotmányossági problémát jelent, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet a Kormány az ország egyes részein 2015 óta folyamatosan fenntartja – azt saját hatáskörében eljárva ismételtel kihirdeti – úgy, hogy annak törvényi feltételei nyilvánvalóan nem állnak fenn.

Habár a magyar jogrendszer törvényi szinten többféle egyéb (például nukleáris, környezeti) veszélyhelyzetet is ismer, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jellegét tekintve a különleges jogrendekhez hasonló.

³⁵ 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 19. § (2) bek. i) pont.

³⁶ Egyes szakirodalmi álláspontok szerint a természeti katasztrófák fogalmi elemei közül a kiszámíthatatlanság és az elháríthatatlanság is relatív szempontok, amire a 2009-es olaszországi, l'aquilai földrengést hozzák fel példaként, ahol maga az elemi csapás bekövetkezése bizonyos mértékben előre sejthető volt, hatásai pedig – szintén csak korlátozottan – csillapíthatók lettek volna megfelelő kommunikációval vagy (korábban) az építési szabályok fegyelmezettebb betartásával. Lásd ehhez: Kristian Cedervall LAUTA: „Disasters and Responsibility. Normative Issues for Law Following Disasters” in Dónal P. O'MATHÚNA – Vilnius DRANSEIKA – Bert GORDIJN (szerk.): *Disasters: Core Concepts and Ethical Theories* (Springer 2018) 46.

³⁷ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény például a veszélyhelyzet mellett ismeri a „katasztrófaveszély” állapotát is, ami

esetekben, így a megelőző védelmi helyzetben, illetve a terrorveszély-helyzetben már a pusztá veszély esetén is kihirdethető a különleges jogrend.) Más tekintetben viszont a veszélyhelyzet tényállása túl tág, illetve határozatlan, amennyiben csak általában szól „az élet- és vagyónbiztonság” „veszélyeztetéséről”, ami szoros értelmezés szerint bármely helyileg vagy időben korlátozott viharra vagy más, a szokástól eltérő természeti jelenségre igaz lehet.

A veszélyhelyzetet minden esetben a Kormány hirdeti ki, vagyis akkor is, ha az Országgyűlés éppen ülészik. Ennek az lehet az oka, hogy az ilyen típusú szükség-helyzetekben különösen nagy jelentősége van a gyorsaságnak és a rugalmas működésnek, amely érdekek fontosabbak a kihirdetés előzetes legitimációjánál. Elvileg szóba jöhetne még a köztársasági elnök is, de a Magyarországon immár hagyományosan gyenge és funkciótlan államfő kiemelt szerepe már a rendkívüli és a szükségállapot tekintetében is indokolatlan – csupán szimbolikus jellegű, illetve tradíción alapul –, a gyors és hatékony intézkedéseket igénylő katasztrófaelhárítás idején pedig végképp nem lehet ilyen szerepe.

Az Alaptörvény szövege nem rendelkezik arról, hogy a veszélyhelyzetet a Kormánynak milyen formában kell kihirdetnie. Elvileg tehát elképzelhető lenne, hogy a Kormány formai kötöttség nélkül (például egyszerű „hirdetményben”) hirdethesse ki a veszélyhelyzetet.³⁸ Meglehet azonban, hogy az alkotmányozók magától értetődőnek tekintették a rendeleti formát, mivel az Alaptörvény egyébként a Kormány vonatkozásában egyedül a rendeleti döntési formát nevesíti. A rendeleti formára vonatkozó alkotmányos követelmény azonban abból is levezethető, hogy az Alkotmánybíróság által elvileg ellátandó normakontroll csak ebben az esetben gyakorolható, márpedig a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok az Alkotmánybíróság folyamatos működésére alkotmányos garanciaként utalnak.³⁹ De a rendeleti formát az „*argumentatio ad minorem a maius*”, vagyis a kevesebből a többre való következtetés joglogikai megfontolása is megköveteli⁴⁰, hiszen ha az egyedi intézkedésekre is kormányrendeleti formát ír elő az Alaptörvény, akkor az összes szükségrendelet jogalapjára vonatkozó döntés sem lehet formailag ennél kötetlenebb. Megjegyzem, ezt az értelmezést fogadta el a Kormány is, hiszen a veszélyhelyzetet 2020. március 11-én kormányrendeletben hirdette ki.

Veszélyhelyzetben az Alaptörvény különleges felhatalmazást biztosít a Kormány számára. Ennek részeként a Kormány:

– sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be;⁴¹ továbbá

„olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyónbiztonságot”. Lásd a törvény 3. §). pontját, és 4. § (1) bekezdését.

³⁸ Még kevésbé sikerült – bár ez nem ide tartozik – a váratlan támadásra vonatkozó 52. cikk, amely még a különleges jogrend e formájának kihirdetéséről is elfelejtett rendelkezni.

³⁹ Alaptörvény, 54. cikk (2) bek.

⁴⁰ Lásd ehhez SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest–Pécs: Dialog Campus Kiadó 2013) 222.

⁴¹ Alaptörvény, 53. cikk (1) bek.

– olyan rendeleteket alkothat, amelyekkel – ugyancsak sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – „egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”.⁴²

Ezek speciális hatásköri felhatalmazások, s olyan aktusok kibocsátására vonatkoznak, amelyeket a Kormány egyébként nem hozhatna. Az alkotmányszöveg nem egyértelmű, mert bár az 53. cikk mindkét bekezdése sarkalatos törvény által meghatározott „rendkívüli intézkedésekre” utal, amíg a (2) bekezdés konkrétan meghatározza az ilyen intézkedések (rendeleti) formáját, addig az (1) bekezdés csak általában említi a különleges intézkedések kiadásának lehetőségét. Az alább tárgyalandó Felhatalmazási Törvény a két rendelkezés között nem tesz különbséget (mindkét utalást szükségrendeleti felhatalmazásnak tekinti),⁴³ de az Alaptörvény ügyetlen megfogalmazása ellenére célszerűbb az (1) bekezdés olyan értelmezése, amely a „különleges intézkedések” kifejezést olyan gyűjtőfogalomnak tekinti, amely – sarkalatos törvényben meghatározott – rendkívüli egyedi intézkedések kiadására is kiterjed, nemcsak a szükségrendeleti jogalkotásra (még ha a szakasz később csak a rendeletekre utal is). Emellett szólhat az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése is, amely a sarkalatos törvény által a különleges jogrendben alkalmazandó szabályokra általában utal, amelyeken egyedi intézkedéseket is lehet érteni, továbbá a gyakorlat is, hiszen az ilyenkor irányadó részletes törvényi szabályok – a katasztrófavédelmi törvény⁴⁴ és a honvédelmi törvény⁴⁵ – egyedi intézkedésekre is felhatalmazzák a Kormányt. A második legjobb értelmezés szerint az (1) bekezdés utalása az egyedi határozatok, a (2) bekezdése a rendeleti formájú döntések kiadására vonatkozik, ugyanezen érvek alapján, amely értelmezés szintén megalapozza a Kormány szélesebb felhatalmazását.

A Kormány által kiadott rendkívüli intézkedések olyan döntések lehetnek, amelyek az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség elhárítása érdekében szükségesek. Ennél pontosabb meghatározás aligha várható el egy alkotmányszövegtől, ugyanakkor az Alaptörvény felhatalmazta – s egyben kötelezte – az Országgyűlést, hogy sarkalatos törvényben határozza meg, hogy milyen rendkívüli intézkedéseket alkothat a Kormány ilyen helyzetekben. A veszélyhelyzet esetében e sarkalatos törvény a már idézett katasztrófavédelmi törvény, általában a különleges jogrend vonatkozásában pedig a honvédelmi törvény.

A szükségrendeleti jogalkotásra vonatkozó felhatalmazás tehát rendkívül széles körű, ám nem korlátlan; egyrészt csak sarkalatos törvényben meghatározott keretek között, azaz delegált jogkörként gyakorolható, másrészt az erre vonatkozó sarkalatos törvényt is köti az Alaptörvény előírása, amely szerint e speciális jogalkotói felhatalmazás csak a veszélyhelyzet következményeinek elhárításához szükséges tartalmú jogszabályi rendelkezésekre terjedhet ki. Érdekesség, hogy az 53. cikk (2)

⁴² Alaptörvény, 53. cikk (2) bek.

⁴³ Lásd a 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdését.

⁴⁴ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

⁴⁵ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

bekezdésének utolsó fordulata ún. eredeti jogalkotói hatáskör delegálására látszik irányulni, noha ilyen jogköre a Kormánynak rendes körülmények között is van. E felhatalmazásnak ezért csak akkor van értelme, ha az a Kormány eredeti rendeletalkotási jogkörét a kizárólagos törvényhozási tárgyakra is kiterjeszti olyan ügyekben is, amelyekben még nem született törvény (amelynek rendelkezéseitől a szükségrendelet az előző fordulat alapján is eltérhetne).

A veszélyhelyzet idején kiadott kormányrendelet törvényrontó hatályú, hiszen *contra legem* szabályokat is életbe léptethet, vagyis ideiglenesen törvényerejűvé válik. Az idő múlásával azonban a szükségrendelet e rangja feltételelessé válik, mert 15 napon túl csak akkor maradhat hatályban, ha ehhez az Országgyűlés hozzájárul. A szükségrendeletek hatályának meghosszabbítása a Kormány hatásköre, de azt csak az Országgyűlés felhatalmazása alapján gyakorolhatja. Az Alaptörvény szabályozása ebben a tekintetben (is) rendkívül átgondolatlan, mivel nem tartalmaz garanciákat a rendeleti kormányzás időbeli korlátozására. A szükségrendeletek 15 napos hatálya ugyanis csak a meghozataluktól számított egyszeri periódusra vonatkozik, az országgyűlési hozzájárulásnak pedig egyáltalán nincs időbeli korlátja. Márpedig ez azt jelenti, hogy ha az Országgyűlés a szükségrendeletek hatályának meghosszabbításához időkorlát nélkül járul hozzá, akkor a Kormány elvileg bármeddig fenntarthatja azok hatályát, hiszen a veszélyhelyzet megszüntetésére is kizárólagos hatásköre van. Ennek kizárására az Alaptörvény nem tartalmaz garanciát, így szabályozása nem csupán elnagyolt, hanem elhibázott is. Elképzelhető, hogy az alkotmányozók azért nem gondoskodtak alkotmányos garanciákról a különleges jogrend által biztosított kivételes hatalom korlátozására, mert abból indultak ki, hogy egy funkciószerűen működő Országgyűlés nyilvánvalóan soha nem adna időben korlátlan felhatalmazást a szükségrendeletek hatályban tartására. Csakhogy a 2020. évi Felhatalmazási Törvény éppen ezt tette, ahogy egy kvázi különleges jogrend, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet folyamatosan törvénytörtő fenntartása is bizonyítja az óvatosság szükségességét.

Veszélyhelyzet idején az Országgyűlés köteles működni, miután az Országgyűlés folyamatos működésére vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket a különleges jogrend szabályai nem érintik, a veszélyhelyzet idején hozott rendeletek pedig ugyanezen ok miatt a parlamenti működést nem is függeszthetnék fel (hiszen az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szerint „[k]ülönleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel”). De a parlamenti működés folyamatossága magára a veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezések alapján is alkotmányos követelmény, miután az 53. cikk (3) bekezdése kötelezettséget ró a parlamentre. E rendelkezés szerint ugyanis, mint láttuk, a Kormány a veszélyhelyzet idején hozott rendeleteinek hatályát 15 napot követően csak akkor hosszabbíthatja meg, ha ahhoz az Országgyűlés hozzájárul. Mivel az Országgyűlés döntéseit csak plenáris ülésein hozhatja meg, értelemszerűen ennek az alkotmányos kötelezettségnek csak akkor tud megfelelni, ha a különleges jogrend idején is folyamatosan ülésezik. Természetesen elképzelhetők olyan körülmények, amikor az Országgyűlés akadályoztatva van, ahogy e lehetőséggel az Alaptörvény a hadiállapot kinyilvánítása (azaz a hadüzenet), a rendkívüli és a szükségállapot kihirdetése kapcsán számol is, sőt az akadá-

lyoztatás körülményeit is rögzíti.⁴⁶ Habár az Alaptörvény az Országgyűlés akadályoztatásának lehetőségét veszélyhelyzet esetén nem ismeri (el), ezt mégsem lehet kizárni ilyenkor sem, ezért a legkézenfekvőbb értelmezés a 48. cikk (3)–(6) bekezdéseinek analógia alapján való alkalmazása, amiből – többek között – az következik, hogy akadályoztatás esetén a lehető legrövidebb idő alatt össze kell hívni az Országgyűlés ülést.

Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján az Országgyűlésnek felül kell vizsgálnia a Kormány veszélyhelyzet idején kiadott rendeleteit, máskülönben azok 15 nap után hatályukat veszítik. A rendelkezés nyelvtani értelmezése ugyan azt is megengedné, hogy az Országgyűlés vizsgálat nélkül negligálja a Kormány által kiadott rendeleteket (amelyek így aztán külön aktus nélkül, automatikusan hatályukat vesztenék), ám ez ellentétben állna az Országgyűlésnek a Kormány ellenőrzésére irányuló alkotmányos funkciójával. Az alkotmányszöveg által meghatározott parlamenti hatáskörök többsége továbbá alkotmányjogi természete szerint alkotmányos kötelezettség is, vagyis az Országgyűlés köteles azok gyakorlására.⁴⁷ Bizonyosan ebbe a körbe tartozik e jogkör is, miután annak elmulasztása egy másik alkotmányos szerv (a Kormány) funkcióinak gyakorlására jelentős befolyással lenne.

A 15 napos határidő nem vonatkozik a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendeletre, mert a különleges jogrendek időtartamára az Alaptörvény külön rendelkezést tartalmaz (lásd alább).

Kérdéses lehet, hogy az Országgyűlés ellenőrzési joga kiterjed-e ez utóbbira, vagyis a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendeletre is. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott parlamenti hatáskör, amely szerint a szükségrendeletek időbeli hatályát a Kormány csak országgyűlési felhatalmazás alapján hosszabbíthatja meg, a kihirdető rendeletre nem vonatkozik, mivel az csak a veszélyhelyzetben alkotott rendeletekre terjed ki. Ez rendkívül következetlen szabályozás, mert ha a veszélyhelyzet idején kiadott valamennyi kormányrendelet hatályának meghosszabbítása országgyűlési felhatalmazást igényel, akkor észszerűtlen, hogy az e rendeletek jogalapjául szolgáló rendelet nem tartozik parlamenti kontroll alá.⁴⁸ Így a veszélyhelyzetet önkényesen vagy tévesen kihirdető kormányrendelettel szemben az Országgyűlés eszköztelen, s legfeljebb csak közvetve, a konstruktív bizalmatlansági indítvány útján fejezheti ki egyet nem értését. Alkotmányjogi értelemben az egyetlen intézményi garanciát az jelenti, hogy a veszélyhelyzetet kihirdető,

⁴⁶ Alaptörvény, 48. § (4) bek.

⁴⁷ SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés hatáskörei” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet.* (Budapest: Századvég Kiadó 2009) 551.

⁴⁸ Problémát jelenthet továbbá az is, ha a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelet nem csupán a különleges jogrend bevezetéséről rendelkezik, hanem már a veszélyhelyzet kezelésével kapcsolatos intézkedéseket is tartalmaz, ahogy az egyébként most is történt. Ebben az esetben ugyanis ugyanabban a rendelethez jelenik meg a veszélyhelyzet kihirdetése, amit a Kormány saját hatáskörében tesz meg, s amely fölött az Országgyűlésnek nincs közvetlen felügyeleti jogköre, valamint az Országgyűlés ellenőrzése alá tartozó normatartalom.

E zavaros helyzet lehetett az oka, hogy a Felhatalmazási Törvény parlament elé terjesztett eredeti tervezete még a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelet válságkezelésre vonatkozó 2. és 3. paragrafusainak megerősítésére vonatkozó rendelkezést is tartalmazott. Lásd T/9790. számú iromány. <https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790.pdf>.

valamint a veszélyhelyzet idején meghozott valamennyi kormányrendelet felett az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt gyakorol, ám mivel a Kormánynak kizárólagos mérlegelési jogköre van a veszélyhelyzet kihirdetésére, az alkotmányossági vizsgálat hatékonysága egy esetleges önkényes döntéssel szemben még elvileg is kétséges.

Az Alaptörvény nem rendelkezik arról, hogy vajon a Kormány újra életbe léptetheti-e egy olyan rendeletét, amely azért került hatályon kívül, mert az Országgyűlés nem hatalmazta fel annak meghosszabbítására. Erre azonban nincs alkotmányos lehetőség, ha ugyanis a Kormány ezt megtehetné, az kiüresítené az Országgyűlésnek az 53. cikk (3) bekezdésében foglalt jogosítványát: ugyan mi értelme az Országgyűlés általi felhatalmazásnak, ha egy szükségrendelet hatálya e nélkül is meghosszabbítható, vagy újra elindítható? Az alkotmányszöveg egyértelműen országgyűlési felhatalmazáshoz köti a veszélyhelyzet idején hozott kormányrendeletek hatályának 15 napon túli meghosszabbítását. Amennyiben tehát a Kormány bármely rendeletének hatályát meg akarja hosszabbítani, azt az Országgyűléstől kell kérnie, a parlament pedig köteles azt megvizsgálni; ha pedig elutasítja a kérést, az azt jelenti, hogy a Kormánynak nem sikerült meggyőznie az Országgyűlést az érintett rendelet szükségességéről vagy helyességéről. Végül az Országgyűlés által meg nem hosszabbított rendeletekkel azonos tartalmú kormányrendelet kiadására veszélyhelyzet idején azért sincs lehetőség, mert az Alaptörvény a különleges jogrend e formáját illetően megszüntette a szükségrendeletek parlamenti felfüggesztésének jogát (ami a korábbi Alkotmányban még szerepelt), vagyis többé már nem áll fenn annak az értelmezésnek a lehetősége, amely szerint, ha az Országgyűlés nem hosszabbította meg egy rendelet hatályát, az nem jelentette egyben a rendelet ellenzését is (azzal, hogy ha a parlament ellenezte volna, akkor nyilván kifejezetten felfüggesztette volna).⁴⁹

Megjegyzendő még, hogy az Alaptörvény szabályozásának súlyos hiányossága, hogy az 53. cikk (1) bekezdése alapján hozott egyedi rendkívüli intézkedések feletti kontrollról, illetve jogorvoslati lehetőségekről nem rendelkezik, ami – ha nem az alkotmányszövegről lenne szó – nyilván alaptörvény-ellenes szabályozásnak minősülne.

A veszélyhelyzetet a Kormány szüntetheti meg,⁵⁰ ami tulajdonképpen sokkal inkább alkotmányos kötelezettség, mint hatáskör, miután a Kormány a veszélyhelyzetet köteles megszüntetni, „ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn”. A problémát az jelentheti, hogy e kötelezettség kikényszerítésének nincsenek erős alkotmányos biztosítékai, vagyis a Kormány kizárólagos mérlegelési jogkörének biztosításával szemben nincs megfelelő ellensúly. Amint már utaltam rá, az alkotmányos szabályozás logikájából az következne, hogy ne csak a szükségrendeletek hatályának meghosszabbítása tartozzon parlamenti kontroll alá, hanem a veszélyhelyzet jogalapja is, ebből következően pedig az Országgyűlésnek módja legyen megszüntetni a különleges jogrendet, ha annak fenntartása szerinte már nem indokolt. Az

⁴⁹ Lásd ehhez: JAKAB András: „19. § [Szükségállapot]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet* (Budapest: Századvég Kiadó 2009) 657–658.

⁵⁰ Alaptörvény 54. cikk (3) bek.

Alaptörvény a demokratikus jogállam alapelvét rögzítő B cikkének (1) bekezdésével, továbbá a hatalommegosztás elvét kimondó C cikkének (1) bekezdésével olyan megoldás lenne összhangban, amely szerint a veszélyhelyzet megszüntetése nem a Kormány kizárólagos döntésétől függne. Ezzel együtt, ezekből az absztrakt elvekből nem vezethetők le olyan, az Alaptörvényben nem nevesített hatáskörök, amelyek erősebbek volnának, mint az alkotmányszövegben *expressis verbis* megjelenő jogkörök. Ilyen körülmények között, abban az esetben, ha a Kormány oly módon élne vissza alkotmányos felhatalmazásával, hogy a veszélyhelyzetet – az azzal járó kivételes hatalommal együtt – akkor sem szüntetné meg, ha annak okai már biztosan nem állnak fel, az Országgyűlés egyetlen lehetősége a Kormány elmozdítása a konstruktív bizalmatlansági indítvány útján (hiszen az különleges jogrend idején is fennálló lehetőség), ami viszont felettébb észszerűtlen megoldás ebben az esetben, amikor a védekezést a Kormány irányítja.

A Kormány veszélyhelyzet idején kiadott rendeletei az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján a veszélyhelyzet megszüntetésével automatikusan hatályukat veszítik akkor is, ha hatályuk meghosszabbításához az Országgyűlés korábban hozzájárult. Hasonló tartalmú szabályozást ezt követően már csak törvényi formában lehet (újra) életbe léptetni.

5. A 2020. ÉVI VESZÉLYHELYZET ALKOTMÁNYOSSÁGI PROBLÉMÁI

5.1. A VESZÉLYHELYZET 2020. MÁRCIUS 11-I KIHIRDETÉSE

A Kormány 2020. március 11-én 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletével veszélyhelyzetet hirdetett ki „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére” (1. §). A veszélyhelyzet kihirdetését követően szükségrendeletek egész sorát adta, amelyekben részben felfüggesztett egyes törvényi rendelkezéseket, illetve eredeti jogalkotói hatáskörében korábban nem hatályos rendelkezéseket léptetett életbe.

A veszélyhelyzet kihirdetésére alaptörvény-ellenes módon került sor, a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az Alaptörvénnyel ellentétes rendelkezéseket tartalmaz. Ebből következően – az alkotmányos jogalap hiányában – a veszélyhelyzet során kiadott valamennyi kormányrendelet szintén alaptörvény-ellenes.

Az Alaptörvény szerint, mint láttuk, a Kormány veszélyhelyzetet csak olyan „elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén” hirdethet ki, amely veszélyezteti az élet- és vagyonbiztonságot. Miután a veszélyhelyzet kihirdetésének hivatkozásául szolgáló COVID-19 járvány ellen nincs ismert vakcina, illetve az számos esetben dokumentálhatóan halálhoz vezetett, az „életbiztonság” veszélye igazoltnak tekinthető. A járvány terjedésének sebessége, illetve területi kiterjedése alapján a veszélyhelyzet kiterjesztése az egész országra szintén indokolható. Egyértelműnek tűnik a „vagyonsbiztonság” veszélyeztetése is, hiszen a koronavírus következtében

termelő- és szolgáltató gazdasági társaságok tömegesen szüntették meg vagy korlátozták gazdasági tevékenységüket, amelyek eredményeként munkahelyek szűntek meg, és jelentős jövedelem-, illetve vagyonvesztés következett be. Noha azzal is lehetne érvelni, hogy a járvány gazdasági hatásai elsősorban a járvánnyal szembeni védekezés következményei (aminek a válságkezelés módja szempontjából lehet jelentősége), az aligha vitatható, hogy a vagyonzbiztonság veszélyeztetése a járvány következménye.

A veszélyhelyzet azért alaptörvény-ellenes, mert azt a „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány” miatt hirdették ki. A magyar jogban azonban a humánjárvány nem tartozik az elemi (természeti) csapás fogalmi körébe, és ipari katasztrófaként sem értelmezhető.⁵¹

Magyarországon a törvények a rendszerváltás óta elemi csapáson (természeti katasztrófán) a hagyományos értelemben, vagyis a természeti erők által okozott elháríthatatlan eseményt értették, s azt megkülönböztették olyan egyéb veszélyektől, amelyek szintén veszélyt jelenthettek az emberi életre, egészségre, illetve a vagyonzbiztonságra. A személyi jövedelemadóról szóló törvény szerint például elemi csapás „különösen a jégeső, az árvíz, a belvíz, a fagy, a homokverés, az aszály, a hó-, a jég- és a szélterés, a vihar, a földrengés, valamint a természeti vagy a biológiai eredetű tűz”⁵². Hasonló definíciót tartalmaz a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény,⁵³ valamint az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi törvény⁵⁴ is. A Munka Törvénykönyve által alkalmazott fordulat⁵⁵ alapján a közszolgálati törvények megkülönböztetik az „elemi csapás” és az „egészséget [...] fenyegető veszély” kategóriáit.⁵⁶ A humánjárványokat a veszélyhelyzet részletes szabályairól szóló, már hivatkozott katasztrófavédelmi törvény sem tekinti elemi csapásnak vagy ipari szerencsétlenségnek; bár még ez a törvény is csupán példálózó felsorolásokat tartalmaz, a „tömeges megbetegedést okozó humánjárványt” vagy „járványveszélyt” az elemi csapásoktól (mint „természeti eredetű veszélyektől”) és az ipari szerencsétlenségtől (mint „civilizációs eredetű veszélyektől”) megkülönböztetve, külön pontban az „egyéb eredetű veszélyek” közé sorolja.⁵⁷ A 2011-ben elfogadott törvény tehát nem az elemi csapás vagy az ipari szerencsétlenség valamely új értelmezését iktatta törvénybe, hanem azok mellett egyéb veszélyforrásokat állapított meg. E törvénynek azért van különös jelentősége, mert ez az a sar-

⁵¹ Megjegyzem, a járványokat általában a nemzetközi szakirodalomban sem sorolják a természeti katasztrófák közé, viszont jelentős szakirodalma van a természeti csapásokat követő járványoknak, mivel a kétféle jelenség között erős összefüggés van (vagyis természeti katasztrófák gyakran okoznak fertőző betegségeket). Lásd ehhez: Jonathan E. SUK – Eleanor C. VAUGHAN – Robert G. COOK – Jan C. SEMENZA: „Natural disasters and infectious disease in Europe: a literature review to identify cascading risk pathways” *European Journal of Public Health*, ckz111 (online közlés: 2019. június 6.), <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckz111>.

⁵² 1995. évi CXVII. törvény, 3. §.

⁵³ 1996. évi LXXXI. törvény, 6. § (6) bek. c) pont.

⁵⁴ 2006. évi CXXXI. törvény, 1. § (2) bek.

⁵⁵ 2012. évi I. törvény (Munka Törvénykönyve) 110. § (2) bek. b) pont.

⁵⁶ Az egységes szabályozásra csak példaként lásd 2015. évi XLII. törvény 289/M. § (2) bek. b) pont, 2018. évi CXXV. törvény 123. § (2) bek. b) pont, 2019. évi CVII. törvény 55. § (3) bek. b) pont.

⁵⁷ Lásd a törvény 44. §-át.

kalatos törvény, amelynek keretei között veszélyhelyzetben a Kormány rendkívüli intézkedéseit, illetve rendeleteit meghozhatja.

A katasztrófavédelmi törvény a „tömeges megbetegedést okozó humánjárványt” és a „járványveszélyt” egyértelműen olyan „eseménynek” tekinti, amely alapul szolgálhat a veszélyhelyzet kihirdetéséhez. Ez azonban az Alaptörvény által a veszélyhelyzetre vonatkozó tényállások önkényes kiterjesztése, amelyre az Országgyűlésnek nem volt felhatalmazása. A törvény 44. §-ának c) pontja nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes, mert túlterjeszkedik az Alaptörvény rendelkezésein, azaz ellentétes az Alaptörvény szövegével. Az Alaptörvény rendelkezéseit törvénnyel nem lehet felülrini. Ha az Országgyűlés törvényalkotói minőségében eltérhetne az Alaptörvény rendelkezéseitől (megváltoztathatná azokat, eltekinthetne egyes rendelkezéseitől, vagy ellenkezőleg, kiterjeszthetné azokat), akkor megszűnne az Alaptörvény alkotmányi jellege, értelmét vesztené R cikkének (1) bekezdése (amely szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja) és T cikkének (3) bekezdése (amely úgy rendelkezik, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel). Ahogy törvény nem terjesztheti ki a különleges jogrendet az Alaptörvényben meghatározott helyzeteken kívüli körre, azt kormányrendelet sem teheti meg. A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet viszont épp ezt tette, még ha ennek során vélhetően a katasztrófavédelmi törvény rendelkezéseiből indult is ki.

Itt kell megjegyezni, hogy az Alaptörvényből nem következik, hogy a humánjárványt nem lehet az elemi csapások fogalmi körébe vonni. A katasztrófavédelmi törvény – s annak nyomán a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelet – azonban nem ezt tette, hanem attól (és az ipari szerencsétlenségtől) megkülönböztetve, s ezáltal az Alaptörvényben meghatározott veszélyeket kiterjesztve minősítette olyan körülménynek, amely alapot adhat a veszélyhelyzet kihirdetésére. Ha ez a felfogás időközben vagy a mostani körülmények folytán megváltozott volna, s a törvényalkotó új értelmezést akart volna adni az elemi csapás fogalmának (a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt nem „egyéb eredetű veszélynek”, hanem természeti katasztrófának minősítve), akkor ezt kellett volna tennie a katasztrófavédelmi törvény módosításával, amely sarkalatos törvénynek az Alaptörvényből eredően különleges státusa van a veszélyhelyzet tekintetében, s tulajdonképpen az Alaptörvény vonatkozó részének kvázi-végrehajtási normája (a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelettel nyilvánvalóan nem lehetett újraértelmezni az ipari szerencsétlenség fogalmát).

Mivel a veszélyhelyzet kihirdetésének nem volt alkotmányos alapja, valamennyi a veszélyhelyzet 2011. március 11-i kihirdetésén alapuló kormányrendelet tartalmilag alaptörvény-ellenes, amennyiben rendelkezései egyes törvények alkalmazását felfüggesztik, törvényi rendelkezésektől eltérnek, valamint egyéb olyan rendkívüli intézkedéseket léptetnek életbe, amelyek az Alaptörvény szerint kizárólagos törvényhozási tárgyak. Amennyiben tartalmilag nem alaptörvénysértők, vagyis olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyeket a Kormány rendeletalkotási jogkörében egyébként is meghozhatott volna, részben akkor is formahibásak, mert téves jogalpra hivatkoznak.

5.2. A 2020. ÉVI XII. TÖRVÉNY

2020. március 30-án az Országgyűlés törvényt fogadott el a koronavírus elleni védekezésről. A törvény célja – preambulumának tanúsága szerint – annak biztosítása volt, hogy a Kormány bármilyen rendkívüli intézkedést megteheszen, amely szükséges „a COVID-19 fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására”. A törvény ennek érdekében a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott intézkedéseken túli bármilyen szükségrendelethez előzetesen hozzájárult azzal, hogy a Kormány e felhatalmazással csak célhoz kötötten, vagyis a koronavírus okozta járvány „megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából”, s csak „a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan” élhet. A törvény 3. §-a veszélyhelyzet kihirdetése óta kiadott kormányrendeletek megerősítése mellett felhatalmazta továbbá a Kormányt, hogy a veszélyhelyzet idején hozott összes később megalkotott rendeletének hatályát a veszélyhelyzet végéig saját hatáskörében meghosszabbítsa.

A törvény több garanciális rendelkezést is tartalmaz. Egyrészt rögzíti, hogy a Kormánynak a felhatalmazás alapján megtett intézkedéseiről rendszeresen tájékoztatnia kell az Országgyűlést (ha az nem ülészik, akkor az az Országgyűlés elnökén és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőin keresztül is történhet). Erősebb garanciának tűnik, hogy az Országgyűlés visszavonhatja azt a felhatalmazást, amelynek alapján a Kormány maga meghosszabbíthatja saját szükségrendeleteinek hatályát a veszélyhelyzet teljes időtartamára. A törvény továbbá több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely az Alkotmánybíróság folyamatos működésének biztosítását szolgálja.

Végül olyan szabályokat ír elő, amelyek már közvetlenül a járvány által okozott közveszély elhárítására vonatkoznak. Így például a veszélyhelyzet megszűnéséig elhalasztja az időközi választások és az országos, illetve helyi népszavazások megtartását. Ezen túlmenően a Felhatalmazási Törvény „járványügyi védekezés akadályozása” néven új bűncselekményi tényállást, illetve büntetést illesztett a Büntető Törvénykönyvnek „A közbiztonság elleni bűncselekményekről” szóló XXX. fejezetébe, illetve – a köznyugalom elleni bűncselekmények között – módosította a rémhírterjesztésre vonatkozó korábbi szakaszt, pontosítva annak megfogalmazását, illetve kiegészítve azt egy speciálisan különleges jogrend idején elkövethető rémhírterjesztés büntetési tényállásával, „amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa”.

A törvény egyes saját részeit „sarkalatosnak” minősíti.

A törvény több rendelkezése – különböző okok miatt – alaptörvény-ellenes. Az előző pontban kifejtettek miatt ellentétes az Alaptörvénnyel a Felhatalmazási Törvény 1. §-a, amely implicit módon megerősíti a veszélyhelyzetet kihirdető 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletet, hiszen saját tárgyát az azzal összefüggő sajátos szabályok megállapításában jelöli meg. Az Alaptörvénnyel ellentétes módon kihirdetett veszélyhelyzetet azonban törvény sem teheti alkotmányossá.

Alaptörvény-ellenes a törvény 2. § (2) bekezdése, amely tartalmi értelemben kor-

látlan szükségrendeleti felhatalmazást ad a Kormány számára. A szakasz (1) bekezdése kifejezetten arról szól, hogy a jelen felhatalmazás a katasztrófavédelmi törvényben „meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl” biztosít különleges jogalkotási jogkört. Az Országgyűlésnek az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése, illetve az 54. cikk (4) bekezdése alapján joga van arra, hogy sarkalatos törvényben meghatározza az ilyen rendeletek kereteit, ahogy azt a már idézett katasztrófavédelmi (és a különleges jogrendre vonatkozóan általában a honvédelmi) törvényben is megtette. Az ott meghatározott kereteken változtathat, azokat szűkítheti vagy tágíthatja. Arra azonban az Országgyűlésnek nincs alkotmányos jogköre, hogy eltekintsen e keretek meghatározásától. Márpedig a törvény idézett rendelkezése csupán a szükségrendeletek célhoz kötöttségére utal, ami viszont az Alaptörvényből eleve következik, s lényegét tekintve nem más, mint az 53. cikk (1) bekezdésének – más szavakkal való – megisméltése.⁵⁸ Azt nem határozta meg, hogy milyen rendkívüli intézkedéseket lehet megtenni a katasztrófavédelmi törvény által megállapítottakon túl. A felhatalmazás korlátlansága különösen szembe-tűnő annak fényében, hogy az Országgyűlés ugyanebben a törvényben – még ha ismét csak alkotmányosértő módon is – eleve lemondott az egyes rendeletek utólagos ellenőrzéséről is.

Ugyancsak ellentétes az Alaptörvénnyel a Felhatalmazási Törvény 3. § (1) bekezdése, amely az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére való hivatkozással arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben hozott kormányrendeletek hatályát – saját hatáskörében eljárva – a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa. Az Alaptörvény furcsa módon nem tartalmaz korlátozást arra nézve, hogy az Országgyűlés a veszélyhelyzet idején hozott kormányrendeletek hatályának meghosszabbítására milyen időkeretben ad felhatalmazást a Kormányra a rendelet kiadását követő 15. nap után. Az alaptörvényi szabályozás az időben korlátlan meghosszabbításra vonatkozó felhatalmazás lehetőségének biztosításával ezért nem felel meg a jogállami követelményeknek, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az Országgyűlés elvileg adhat ilyen – határidő nélküli – felhatalmazást, s ez is történt, mivel a Felhatalmazási Törvényben az Országgyűlés lehetővé tette a Kormány számára, hogy saját hatáskörében a veszélyhelyzet végéig meghosszabbítsa saját rendeleteinek hatályát. Mivel azonban a veszélyhelyzet megszüntetése is a Kormány (ráadásul kizárólagos) hatásköre, ezzel a magyar törvényhozás valóságos „öngyilkosságot” követett el: úgy mondott le az utólagos kontroll jogáról, hogy az elvileg visszavonhatatlan folyamattá tette a kivételes felhatalmazást. Mert bár a törvény látszólag fenntartotta az Országgyűlés jogát, hogy ezt a bírák felhatalmazást „a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően” visszavonja (3. § (2) bek.), arról – szándékosan vagy véletlenül – elfelejtett rendelkezni, hogy ezt a

⁵⁸ Valójában az Országgyűlés nemhogy nem specifikálta a szükségrendeleti jogkör kereteit, hanem az Alaptörvény 53. § (1) bekezdésének kifejezetten tág értelmezést adott, amikor a kivételes rendeletalkotási hatáskört nem csupán a járvány leküzdése, hanem „a nemzetgazdaság stabilitásának garانتálása érdekében” is lehetővé tette, noha erős érv szól amellett, hogy a kivételes hatalomra vonatkozó kivételes hatalmat – épp rendkívüli jellege és az ellenőrzés nehézségei miatt – szűken kell értelmezni. Lásd a Felhatalmazási Törvény 2. § (1) bekezdését.

lehetőséget alkotmányos védelemben részesítse: a felhatalmazás ugyanis sem az Országgyűlés folyamatos működését biztosító Országgyűlési Törvény, vagy akár a Felhatalmazási Törvény módosítását sem zárta ki: vagyis a Kormány elméletileg saját törvényrontó szükségrendeleteivel kiiktathatja az Országgyűlés működését, ha azt úgy látja jónak. Ráadásul maga a Felhatalmazási Törvény is számol ezzel, hiszen preambulumban részben éppen azzal magyarázza a kivételes felhatalmazást, hogy „az Országgyűlés ülésezése a humánjárvány következtében szünetelhet”.⁵⁹ A Kormány e különleges jogosítványát egyedül az Alaptörvény korlátozza annyiban, hogy a 2022. évi választások időpontjára vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz,⁶⁰ vagyis a következő országgyűlési választások elhalasztására vagy törlésére még a mostani felhatalmazás sem terjed ki. A Felhatalmazási Törvény 3. § (1) bekezdése azért alaptörvény-ellenes, mert egyirányúvá teszi a felhatalmazást abban az értelemben, hogy nem tartalmaz olyan típusú garanciát, amely biztosan megakadályozná az Országgyűlés kiiktatását a veszélyhelyzet teljes időtartamára, miközben az Alaptörvény erre az időre alkotmányos kötelezettséget írt elő a parlament számára.

Alaptörvény-ellenes továbbá az is, hogy a törvény a kormányrendeletek hatályának 15 napon túli meghosszabbítására vonatkozó felhatalmazást a jövőben meghozandó rendeletekre is kiterjesztette, azaz előre megadta. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének megfogalmazásából ugyanis az következik, hogy a Kormány a veszélyhelyzetben elfogadott rendeleteinek hatályát hosszabbíthatja meg az Országgyűlés felhatalmazása alapján. Még meg nem született jogszabályok időbeli hatályának meghosszabbítása azonban fogalmilag kizárt, hiszen ezek még nem létező jogszabályok, amelyek hatálya még meg sem indult, így meghosszabbítani sem lehet.

Vitatható továbbá a Felhatalmazási Törvény 3. § (3) bekezdésének alkotmányossága, mivel az Országgyűlés csomagban, külön vizsgálat nélkül járult hozzá a veszélyhelyzet kihirdetése óta a törvény elfogadásáig meghozott kormányrendeletek hatályának meghosszabbításához. Noha az Alaptörvény nem írja elő explicit módon, hogy a parlamentnek mindegyik kormányrendelethez külön-külön kellene hozzájárulnia, az Alaptörvény e szakaszának egyetlen értelme és funkciója az Országgyűlés folyamatos ellenőrzésének biztosítása. A kormányrendeletek hatályának meghosszabbításához való vita nélküli, csoportos hozzájárulás ezért nem csupán kiüresíti ezt a parlamenti feladat- és hatáskört, hanem egyben értelmetlenné teszi az egész erre vonatkozó parlamenti eljárást. Mivel a szükségrendeletek utólagos parlamenti kontrollja alkotmányos kötelezettség, arról az Országgyűlés nyilvánvalóan nem mondhat le. Az Országgyűlés bármilyen alkotmányos mulasztása önmagában sem védhető, de különösen súlyos, ha különleges jogrend idején ad biankó felhatalmazást a Kormány kivételes hatalma számára, azaz még az amúgy

⁵⁹ Különösen szembetűnő, hogy amíg a törvény külön rendelkezésekkel kívánja biztosítani az Alkotmánybíróság működését olyan rendkívüli helyzetekben is, amikor a tagok személyes jelenléte nem biztosítható, a demokratikus kontroll alkotmányos funkcióját ellátó Országgyűlés esetében inkább az ülésezés ellehetetlenülésével számol.

⁶⁰ Alaptörvény 2. cikk (3) bek.

is korlátozott ellenőrzési jogát is feladja. Ennek semmilyen elfogadható indoka sem lehet, különösen, amikor az Országgyűlés egyébként folyamatosan ülészik, azaz képes (lenne) ellátni feladatait.

Végül az Országgyűlés folyamatos, sőt mára már hagyományosnak mondható – és érthetetlen módon az Alkotmánybíróság által sem kifogásolt – alkotmányserőtő gyakorlata ebben a törvényben is megnyilvánul: ellentétes az Alaptörvénnyel a Felhatalmazási Törvény 9. §-a, amely saját rendelkezéseinek egy részét sarkalatosná minősíti. Az Alaptörvény ugyanis nem ismeri a „sarkalatos törvényi rendelkezés” kategóriáját; az alkotmányszöveg 76 alkalommal utal sarkalatos törvény(ek)re, de mindig egységes jogszabályként; a törvényhozási tárgyak egy részét „rendes” vagy „sima”, másik részét sarkalatos törvényi formában rendeli szabályozni. Az Alaptörvény T cikkének (4) bekezdésében határozza meg a sarkalatos törvény fogalmát,⁶¹ amely – nyilvánvalóan a jogbiztonság érdekében – egyértelműen kizárja azt a lehetőséget, hogy ugyanannak a törvénynek legyenek egyszerű, illetve minősített többséggel elfogadandó részei.

A Felhatalmazási Törvénynek van más, alkotmányjogi szempontból ugyancsak vitatható rendelkezése (a rémhírterjesztés bűncselekményi tényállásának kiterjesztése), amely azonban már a válságkezelés módjával, s nem a veszélyhelyzet jogi kereteivel kapcsolatos, ezért a tárgyalásától itt eltekintek.

6. ZÁRSZÓ

Régi tapasztalat, hogy közveszély idején, amikor a veszély mindenki számára közvetlenül érzékelhető, az alkotmányosság és a jogszerűség érdekei és értékei könnyen háttérbe szorulnak. Különösen igaz ez olyan államok esetében, amelyekben ezek az értékek egyébként sem voltak túl erősek, illetve éppen leépülőben vannak. Az alapvető jogok szokatlan mértékű korlátozásának, a kormány kivételes hatalommal való felhatalmazásának és a hatalomgyakorlás ellenőrzéséről való lemondásnak az elfogadása érthető, különösen, ha az a látszat keletkezik, hogy ezek szükségesek a veszély elhárításához. Érthető, de nem elfogadható; különleges jogrend idején a kivételes hatalommal felruházott állami szervek kivételével mindenki veszít: az állampolgárok jogai és érdekei – különböző mértékben ugyan, de biztosan – sérülnek, és ilyenkor nem csupán absztrakt politikai jogokra, hanem például a szerzett jogokra vagy a munkavállalói jogokra is érdemes gondolni. Ilyen körülmények között különösen fontos lenne annak biztosítása, hogy az egyéni és közösségi jogok csak a legszükségesebb mértékű korlátozást szenvedjék el a teljes körű jogkorlátozás lehetőségének biztosítása nélkül. A közveszély elhárítására, a válságkezelésre legalkalmasabb Kormány, illetve az irányítása alá tartozó (vagy vont) szervek különleges felhatalmazása, cselekvési lehetőségeik kiterjesztése nagyon is indokolt lehet, hiszen a normális viszonyok valószínűleg csak ilyen módon állíthatók helyre

⁶¹ „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

leggyorsabban és a legkisebb költséggel. Ám ahhoz, hogy ez valóban így is történjen, megfelelő jogi garanciákra van szükség.

A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a jogállami követelményekhez való ragaszkodás szükséghelyzetben gyakran nem olyan egyértelmű. A velük szemben felhozható – s különösen diktatúrákban szokásos⁶² – egyik érv az lehet, hogy a rendkívüli intézkedések egyik legfontosabb szempontja a gyorsaság, s amikor életek megmentéséről van szó, akkor minden energiát a veszély elhárítására kell fordítani, s nincs idő jogászokodásra vagy jogállami szörszálhasogatásra. Ez az érvelés könnyen elfogadható lehet azok számára, akiket a jogkorlátozások közvetlenül nem érintenek, vagy egyébként is hajlandók lemondani saját szabadságukról vagy feladni a demokratikus elveket, s ezt másoktól is elvárják. Ám ez nem csupán hibás, hanem veszélyes érv is. Egyrészt azon a kimondatlan feltételezésen alapul, mintha a válság elhárítása csak a jogállamisággal ellentétes eszközökkel és módon – korlátlan felhatalmazással, vagyis időbeli korlátozás nélkül, intézményes kontrolltól mentesen, aránytalan és bármilyen tartalmú intézkedésekkel – lenne leküzdhető (máskülönben a jogállami normáknak való megfelelés igazolása nem okozna problémát). Másrészt feltételezhető, hogy a szükséghelyzet elhárítása érdekében hozott rendkívüli intézkedések gondos mérlegelés alapján kerültek meghozatalra, vagyis indokolhatók. Ezért igazolásuk sem okozhat aránytalan terhet, s biztosan nem hátráltatja a megfelelő intézkedések meghozatalát (eltekintve a nyilvánosság indokolható korlátozásától bizonyos körülmények között), ráadásul az elkerülhetetlen korlátozások elviselése vagy a szükséges közreműködés elnyerése céljából is észszerűbb az egyes intézkedések megindokolása. De ez az álláspont veszélyes is, mert ha a közveszély idején, kivételes hatalom által hozott rendkívüli intézkedések sem szorulnak igazolásra, akkor ez könnyen az ellenőrizetlen hatalomgyakorlás szokásának vagy kultúrájának kialakulásához vezethet, márpedig a kivételes hatalom lehetősége erős csábítást jelenthet arra, hogy politikai célokra is használják.⁶³

Egy másik, ugyancsak a jogállamiság szempontjából kockázatos érvelés alapja az lehet, hogy a szükséghelyzet sikeres elhárítása bármilyen intézkedést vagy válságkezelési politikát legitimál.⁶⁴ Minél súlyosabb egy válság, az elhárításához fűződő érdek annál inkább háttérbe szorít minden egyéb megfontolást. Ráadásul a súlyos vészhelyzet leküzdése szempontjából sokak számára elfogadható ár lehet mások aránytalan teherviselése vagy személyes kára. Ennek a gondolkodásmódnak az lehet a veszélye, hogy a közveszély elhárítása valójában aránytalanul nagy árral, vagy súlyos következményekkel jár, amelyek esetleg csak később realizálódnak.

⁶² A kommunista párt lapja, a Szabad Nép az 1950-es évek elején gyakran gúnyolta a nyugati világ „esztelen”, „koholt” és „hazug” bírálatait az emberi jogok és a demokrácia magyarországi és más népi demokráciákban tapasztalható helyzete miatt.

⁶³ Ennek legismertebb példáját az 1919. évi német weimari alkotmány 48. cikkében szükséghelyzetekre biztosított birodalmi elnöki rendeleti kormányzás jelenti 1930-tól a náci párt hatalomra kerüléséig.

⁶⁴ Erre jó példa lehet a nemzetiszocialista kormány számára korlátlan felhatalmazást biztosító 1933. márciusi Felhatalmazási Törvény (*Ermächtigungsgesetz*) Németországban, ahol a náci propaganda azt harsoghatta, hogy annak eredményeként sikerült az állítólagos kommunista puccsveszélyt elhárítani, de amelynek jól ismert, tragikus következményei lettek.

Az ilyesfajta érvelések egyaránt kockázatot jelentenek a szükséghelyzetek hatékony kezelése, a jogállamiság, illetve a jogrendszer normális működéséhez való visszatérés számára egyaránt. Fontos látni, hogy a mostani veszélyhelyzettel kapcsolatban nem csupán formális alkotmányossági kifogások vehetők fel, hanem nagyon is az alkotmányosság tartalmi kritériumairól van szó: arról, hogy speciális szükséghelyzetre indokolatlan általános felhatalmazást adni, különösen úgy, hogy az lehetővé teszi a Kormány kivételes hatalomgyakorlása fölötti demokratikus kontroll kiiktatását, illetve e rendkívüli felhatalmazás korlátlan ideig való fenntartását. Az ilyen felhatalmazás még konszolidált alkotmányos demokráciákban is kockázatos, ahol pedig a kivételes hatalommal való visszaéléssel szemben fontos biztosítékot jelent a közhatalmi szervek alkotmányos elkötelezettsége és funkciószerű működése.

A 2020. március 11-i veszélyhelyzet kihirdetésének körülményei, illetve az 2020. évi XII. törvény elfogadása azonban azt mutatja, hogy Magyarországon ma nem ez a helyzet. Ezek az aktusok a jelenkori magyar alkotmányosság és jogállamiság számos problémáját egyszerre tükrözik. Úgy tűnik, hogy a szakmailag alacsony színvonalú alaptörvényi szabályozás, az Alaptörvény rendelkezéseinek látványos negligálása, a közhatalmi szervek diszfunkcionális működése mind-mind hozzájárult ahhoz, hogy a veszélyhelyzetet nem sikerült alkotmányos alapokra helyezni olyan körülmények között, amikor annak bevezetése, s az általa biztosított kivételes hatalom minden bizonnyal széles körű támogatottságot élvezett, és minden jel szerint szükséges is volt. Ám ez nem változtat azon, hogy a Kormánynak nem lett volna szabad a veszélyhelyzetet az Alaptörvénnyel ellentétes módon kihirdetnie, s azt az Országgyűlés – közvetett módon – nem hagyhatta volna jóvá, s különösen nem lett volna szabad bírálat nélküli felhatalmazást adnia a rendeleti kormányzásra időbeli korlátok nélkül, feladva saját alkotmányos funkcióinak teljesítését. A köztársasági elnöknek előzetes normakontrollt kellett volna indítványoznia a Felhatalmazási Törvény aláírása és kihirdetése helyett, az Alkotmánybíróságnak pedig meg kellett volna semmisítenie azt. Az Alaptörvény által arra feljogosítottaknak már kezdeményezniük kellett volna az Alkotmánybíróságnál a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelet, valamint a Felhatalmazási Törvény utólagos normakontrollját, s az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján mára már rég meg kellett volna semmisítenie ezeket a jogszabályokat. Mindeközben – vagy inkább az eddigi lépések helyett – a Kormánynak és az Országgyűlésnek biztosítania kellett volna a koronavírus-járvány leküzdéséhez szükséges különleges felhatalmazás alkotmányos alapjait, ideértve a kivételes hatalom feletti folyamatos parlamenti kontroll lehetőségét.

A különleges jogrend és az alkotmányosság között eleve elkerülhetetlen a feszültség – nincs semmi ok arra, hogy ezt az inherens ellentmondást kiélezzük, s a válságkezelést kivonjuk a jogállami keretek közül.