

DR. SMUK PÉTER

egyetemi tanár

Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

A VÁLSÁG ALKOTMÁNYJOGA – AZ ALKOTMÁNYJOG VÁLSÁGA?

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Smuk.135>

1. Bevezetés – válságok kora

A magyar alkotmányjog a 21. században számos nagy kihívással szembesült, amelyek általában valamilyen válsághoz kötődtek. A válságok olyan változásokat okoztak a magyar közjogban, amelyek érdemben befolyásolták a kormányzat alkotmányos játékerét, s megjelentek úgy az alkotmányos szabályozás (alkotmány-szöveg, sarkalatos törvények) változásaiban, mint az állami szervek működésében, valamint az alapjogok érvényesülése (alapjogi bírászkodás) tekintetében. Jelen tanulmány gondolati íve magában foglalja a válságok alkotmány(jog)ban való megjelenésének sajátosságait, a különféle különleges jogrendi esetek szabályozásának alakulását, és mindezek alkotmánybírói reflexióit egyaránt.

Válságnak tekinthetjük az olyan helyzeteket, amikor valamilyen rendszer vagy szervezet normál működése felborul, súlyos problémák merülnek fel, amelyekre sürgős megoldást kell találni. Egy társadalmi válság lehet gazdasági, politikai, egészségügyi, természeti vagy más jellegű. Általában a válság időszakát magas szintű bizonytalanság és feszültség jellemzi, a válsághelyzet kezelése és feloldása maga is komoly erőfeszítést igényel. A válságkezelésnek általában célja a helyzet stabilizálása, az érintettek védelme, és a normál működéshez való visszatérés. Az állam működése is válsághelyzetbe kerülhet, ha valamilyen rendszerhibával, súlyos hibával vagy váratlan eseménnyel szembesül. Az állami válságok általában politikai, gazdasági vagy társadalmi jellegűek lehetnek, ilyenkor az állami szervek alkotmányos feladatainak ellátása kerül veszélybe vagy pedig a politikai közösség tagjait (jogaikat, egészségüket, életüket) tömegesen érinti hátrányosan.¹

Az elmúlt évtizedekben sokféle 'globális' válság volt Európában vagy a világban, amelyek érintették az egyes országok alkotmányos rendszereit; de a „válság” szintjéig felérő fejleményeket hazai történések között is találunk. Általában a politikai

¹ Szakirodalmi tipizálások összefoglalásához is lásd ŐSZE ÁRON: A különleges jogrend alaptörvényi reformja. *Parlamentari Szemle*, 2021/1. szám, 6–8.

határokon átívelő válságokat soroljuk a súlyosabbak közé, ilyen volt a 2008-as globális pénzügyi válság, jelentős hatással Európára, amikor számos országot gazdasági visszaesés és magas munkanélküliség sújtott. Az államadósság-válság nem sokkal ezt követően 2009-ben Görögországban kezdődött, gyorsan áterjedt más európai országokra, és ez mentőcsomagokhoz és megszorító intézkedésekhez vezetett. 2015-ben Európába nagyszámú migráns és menekült érkezett, ami politikai és társadalmi feszültségeket váltott ki az egész kontinensen. Európát az elmúlt években több terrortámadás érte, köztük például a 2015-ös párizsi merényletek és a 2016-os brüsszeli robbantások. 2016-ban az Egyesült Királyság az Európai Unióból való kilépés mellett szavazott (Brexit), ezt elhúzódozó és vitatott tárgyalási folyamat követte, megterhelve a gazdasági folyamatokat és az Unió intézményrendszerét egyaránt. Az elmúlt években több európai országban is politikai zavargások voltak, többek között például Spanyolországban Katalónia függetlenségi törekvései és Olaszország instabil kormánya miatt; hazánkban a 2006-os zavargásokat szokás politikai válságként említeni. Az éghajlatváltozás hatásai egyre nyilvánvalóbbak, a hőhullámok, aszály, erdőtüzek és árvizek egyre gyakoribbá és súlyosabbá válnak. A 2020-ban kezdődött Covid-19-világjárvány drasztikus hatással volt Európára is: zárlatokhoz, gazdasági visszaeséshez, valamint magas megbetegedési és halálozási szinthez vezetett. A 2014-ben kezdődött ukrajnai háború nemzetközi válságnak is tekinthető. A konfliktus a Krím Oroszország általi annektálásával és a kelet-ukrajnai szeparatista mozgalmakkal kezdődött, ami elhúzódozó konfliktust és humanitárius válságot okozott. A háború több ezer halálos áldozatot követelt és több millió embert kényszerített lakóhelye elhagyására, és továbbra is hatással van a régió stabilitására. A konfliktus az Oroszország és a nyugati országok közötti kapcsolatot is megterhelte (politikai feszültségekkel és gazdasági szankciókkal). Az infláció jelentős szerepet játszott néhány közelmúltbeli európai válságban (2008-as pénzügyi válságot például részben az ingatlanpiacon kialakult inflációs buborék okozta). Az infláció a Covid-19-világjárvány idején is aggodalomra adott okot, mivel a kormányok és a központi bankok nagyszabású gazdaságélénkítő intézkedéseket hajtottak végre a gazdaság támogatása érdekében. Emellett az infláció súlyosbíthat más válságokat, például az államadósság-válságot és a migrációs válságot, mivel csökkenti az egyének vásárlóerejét, és megnehezíti a kormányok számára a szociális jóléti programok finanszírozását, távlatosan politikai instabilitáshoz és társadalmi zavargásokhoz is vezethet.

Azért foglaltuk össze röviden a 21. századi válságok sorát, hogy látható legyen: ezen társadalmi-gazdasági változások kiváltói különféle okok voltak – nem ritkán maguk az államok –; és az államok a mainstream kormányzati filozófiának is köszönhetően meglehetősen aktívan reagáltak rájuk. Az állami reakciók általában nem pusztán a válságok negatív hatásainak enyhítésére-felszámolására irányultak,

de a jövőbeli kihívásokra is válaszolni vagy azokat megelőzni képes reziliencia megteremtésére is. A válságok jogrendszerre gyakorolt hatásait két dimenzióban is lehet vizsgálni. Egyrészt az adott válságos helyzet megoldására milyen azonnali, rendkívüli (kormányzati) intézkedéseket hoznak, a jogrendszer milyen módon ad teret ezen intézkedéseknek. Másrészt a válság milyen nyomot hagy a jogrendszerben, tehát az egyes jogintézmények érvényesülése (joggyakorlat, jogi kultúra) vagy a jogi normák miként változtak meg tartósan, a válságot követő időszakra is kihatóan.

2. A válságok hatása az alkotmányszövegre

2.1. Közpénzügyi fejezet – válasz a pénzügyi válságra

A 2008-as pénzügyi, majd az azt követő államadósság-válság Európában olyan politikai hullámot vetett, amely az alkotmányok módosításában² is következményekkel járt. Néhány európai ország az államadósság-válságra reagálva – önállóan vagy az Európai Unió ösztönzésére³ – módosította alkotmányát, hogy az államadósság felső határára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzon. E rendelkezések célja, hogy korlátozzák a kormányok által felvehető adósságállományt, és biztosítsák az államháztartás fenntarthatóságát. Ezen alkotmányos rendelkezések célja a költségvetési felelősség előmozdítása és annak megakadályozása, hogy a kormányok túlzott adósságot halmozzanak fel, ami államadósság-válsághoz vezethet.

Magyarországon 2008-ban már felállításra került a Költségvetési Tanács, és 2009-től létezik az államadósságot kiküszöbölni célzó törvényi szabályozás, ám mindez 2011-ben az Alaptörvénybe foglaltan is megjelent. Ennek kifejezett oka volt, hogy a korábbi válságos években a kormányokat az Alkotmány nem tudta eltántorítani a jövő nemzedékek eladósításától. Az Alaptörvény fenntartható államháztartást célzó rendelkezéseinek válságkezelő, kivételes jellegét nem csak az indokolásokban találhatjuk meg. Sajátos, hogy az államadósságra és ezzel kapcsolatban a központi költségvetésre vonatkozó alkotmányos szabályok betartását nem az Alkotmánybíróság, hanem a Költségvetési Tanács ellenőrzi.⁴ Sőt, az Alkotmány-

² Németország például 2009-ben adósságfékelt vezetett be, amely a szövetségi kormány strukturális hiányát a GDP 0,35%-ában korlátozza. Ezt a rendelkezést később, 2011-ben beépítették a német alkotmányba. Hasonlóképpen, Spanyolország 2011-ben kiegyensúlyozott költségvetést tartalmazó módosítást vezetett be az alkotmányába, amely előírja, hogy a kormánynak a gazdasági ciklus során egyensúlyban kell tartania a költségvetését.

³ VÁRNYAY ERNŐ: Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfék. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/10. szám, 483–495.

⁴ SMUK PÉTER: A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben. *Jog-Állam-Politika*, 2013/1. szám, 195–204.

bíróság – átmeneti – hatáskörcsökkentés hatálya alatt van: ugyanis amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az AB normakontroll hatásköre a közpénzügyi törvényekkel kapcsolatban korlátozott. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének szövegezéséből azt olvashatjuk ki, hogy ez kivételes helyzet, mivel normális állapotban az államadósságnak a GDP fele alatt kellene lennie – praktikusán pedig ez az alkotmányozó által tételezett gazdasági szükséghelyzet az alkotmányossági felülvizsgálat terén hosszú távon intézményesült.⁵

2.2. A migráció és az európai kompetencia- vagy identitás-harc

A magyar alkotmányszövegben is lecsapódott az az alkotmányozó által tételezett válsághelyzet, amelyet alapvetően egyes közel-keleti politikai rendszerek összeomlása nyomán, de a világ különféle válságövezeteiből is, az Európa irányába megindult bevándorlási hullám okozott. Ennek kiemelkedő éve volt 2015, amikor Magyarországra a korábbi évi néhány ezer menekülthöz képest többszázezer ember lépett be Szerbiából Magyarországra.⁶ A menekültek kiugróan magas számával kapcsolatos rendkívüli intézkedésekre alább térünk ki, itt a nem rendkívüli jogrenddel kapcsolatos következményekre hívjuk fel a figyelmet.

Stumpf István megítélése szerint „a 2015-ös menekültkrízis, illetve a jelenlegi pandémiás helyzet okozta kihívások tovább erősítették azokat a tendenciákat, amelyek a nemzeti identitás féltését helyezték a politikai küzdelmek középpontjába, s még inkább kiélezték a feszültséget a nemzeti szuverenitást védő és a föderalizáció erősítését szorgalmazó országok között.” A kormány vitatott törekvése az volt, hogy „a politikai kérdéseket repolitizálja és a többségi választói felhatalmazást érvényesítse. Ez szembe ment az uniós politika legfőbb áramlatával, a politikai kérdések eljogiasításával. ... Az Alaptörvény és módosításai egyértelműen a korábbi alapjogi aktivizmus zsinórmértékéül szolgáló 'láthatatlan alkotmány' leváltását, majd egyre inkább a végrehajtó hatalom (élén a miniszterelnök) hatáskörének kiszélesítését szolgálták. A válságkezelés és a rendkívüli helyzetekben alkalmazandó alapjog-korlátozás kormányzati filozófiája ezeken a megfontolásokon nyugodott.”⁷

⁵ Megjegyezhetjük, hogy az államadósság-plafon alkotmányos szabálya alól is van kivétel, attól maga az Alaptörvény megfogalmazása szerint „csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.” (36. cikk (6) bek.)

⁶ Átfogó elemzését lásd TÁLAS PÉTER (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Tanulmányok*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

⁷ STUMPF ISTVÁN: Identitás-forradalom, nemzeti, alkotmányos és európai identitás. *Jog-Állam-Politika*, 2022/1. különszám, 6. és 9.

Ebben az értelmezési keretben két alaptörvény-módosítást is el tudunk helyezni. Az egyik a népesség és migráció (továbbá az áttelepítés) feletti főhatalomnak az alkotmányos identitáshoz sorolása; a másik a magyar társadalom – alkotmányozó által tételezett – kulturális motívumainak védelme a „káros” nyugati civilizációs folyamatokkal szemben. A hetedik Alaptörvény-módosítás indokolása eképp fogalmazza meg, drámai hangnemben, a válsághelyzetet: „Az Európát sújtó tömeges bevándorlás és a bevándorlaspárti erők tevékenysége Magyarország nemzeti szuverenitását fenyegeti. Brüsszel ... veszélyezteti hazánk biztonságát és örökre megváltoztatná Magyarország népességét, kultúráját.”⁸

A módosítás így az E) cikkbe foglalta az uniós hatáskörgyakorlás alkotmányos korlátját, másrészt a két irányból (a déli határon és az EU menekültkvóta-javaslatára nyomán) érkező migrációs nyomásra válaszul a XIV. cikkbe írta, hogy „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be”, továbbá „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.” A kulturális identitásvédelem jegyében az R) cikk új (4) bekezdése az állam minden szervének kötelességévé tette „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának” védelmét. A kilencedik módosítás ezt a vonalat továbbviszi, az indokolása értelmében ugyanis a „nyugati világban tapasztalható modern ideológiai folyamatok, amelyek a férfi és női nem teremtettsége iránt ébresztenek kétségeket, veszélyeztetik a gyermekek Alaptörvényben foglalt egészséges fejlődéshez való jogát”, így a XVI. cikk szerint immár „Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.”

2.3. A különleges jogrend elmélete és gyakorlata – vörösiszap, terror, migráció, Covid, háború...(?)

Jóllehet a különleges jogrend a koronavírus járvány előtt „jó ideje leginkább csak az egyetemi előadások elméleti és a hétköznapi élet valóságától távoli kérdéseként”⁹ volt ismert, annak alkotmányos szabályozása mégis többször változott és jónéhány kutatót foglalkoztatott¹⁰ a rendszerváltás óta.

⁸ Idézi és a módosítások indokolását tipizálja: SMUK PÉTER: Politikai közösség és alkotmányos identitás. *Jog-Állam-Politika*, 2022/1. különszám, 125.

⁹ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: NAGY ZOLTÁN – HORVÁTH ATTILA (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, MFI, 2021, 26. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1

¹⁰ A frissebb irodalomból: MÉSZÁROS GÁBOR: Különleges helyzetek és a joguralom határai: a kivételes állapot az alkotmányos demokráciákban. *Jog-Állam-Politika*, 2016/4. szám, 185–200.; CSINK

Az 1990-es alkotmányszöveg a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet ismerte, ám a minősített időszakok listája 1993ban a váratlan támadással, majd 2004ben a megelőző védelmi helyzettel bővült. Az Alaptörvény hatodik módosítása hatodikként vezette be a terrorveszélyhelyzet esetét, majd a tizedik módosítással átvezetett reform nyomán az Alaptörvény 48. cikke szerinti három különleges jogrend a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.¹¹ Sajátos, hogy a tipológia változásai mellett az egyes különleges jogrendi esetek tartalma is változott, legutóbb például explicit bővítésként az Alaptörvény tizedik módosítása alapján a veszélyhelyzet kihirdethető „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” esetén is. (51. cikk (1) bek.)

Mivel a közép-kelet-európai államok rendszerváltó politikai elitjének közvetlen generációs élménye volt a társadalmi válság megfékezésére 1981-ben bevezetett lengyel hadiállapot (de említhetnénk még más távolabbi, világháború előtti történelmi példát is), a demokratikus politikai gondolkodás alapvetően tartott annak lehetőségétől. Így jogosan merül fel a kérdés, hogy a válságok kezeléséhez egyáltalán szükségszerű-e a különleges jogrend? Egy megfelelő mértékben rugalmas jogrendszer keretein belül meghozhatóak-e hatékony „normál jogrendi” válságkezelő intézkedések? Vannak államra/társadalomra leselkedő veszélyek, amelyek, ha mégoly drámaiak és szerencsétlenek, sohasem lehet őket egy modern társadalomban felszámolni, eltüntetni – ezekre nem a különleges jogrend a válasz.¹² A különleges jogrend: *ultima ratio* – akkor lehet alkalmazni, ha más, hagyományos intézkedések már valóban nem elégségesek.¹³

A különleges jogrend alkotmányjogi dilemmáit a következőképpen gyűjthetjük össze,¹⁴ ezek közül csak az alkotmányszövegen alapuló kérdésekre térünk ki itt.

LÓRÁNT: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 7–16.; KELEMEN ROLAND: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1–2. szám, 37–68.; TILL SZABOLCS: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 55–75.

¹¹ Lásd TILL SZABOLCS: Különleges jogrend. In: JAKAB ANDRÁS – FEKETE BALÁZS (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, (2019) [7.] <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

¹² CDL-PI(2020)005rev, 20.

¹³ KOJA, FRIEDRICH: 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. Továbbá: CSINK: i. m., 9. és MÉSZÁROS: i. m., 208.

¹⁴ A Velencei Bizottság álláspontja (CDL-PI(2020)005rev) nyomán.

2.3.1. Szabályozott-e az elrendelése és az az időszak amíg életben van?

A különleges jogrend jogállami felfogása gyakorlatilag minden modern alkotmányos rendszerben megelőzi a szuverenitásalapú megközelítést.¹⁵ Az utóbbi álláspontján azt mondhatnánk, hogy egyrészt úgysem előre tervezhető az államot/társadalmat fenyegető veszély és az elhárításához szükséges eszközök, és különben is, éppen a rendes jogrendet kívánjuk meghaladni: ezért annak szabályozása sem lenne életszerű. Az alkotmányos rend azonban nem kerül felfüggesztésre, így elvárjuk a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás létét. Ennek része az is, hogy az alkotmányozási garanciák híján van az a megoldás, amely törvényi szinten határoz meg különleges jogrendi eseteket (ld. a „*tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek*” a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénybe (IX/A. fejezet) foglalt konstrukcióját).¹⁶ A rendkívüli jogrendben is érvényes marad, sőt erősödik a korlátlan főhatalommal kapcsolatos természetes ellenérzésünk. Az Alaptörvénybe foglalt szabályozás reformjához felvethető volt, hogy jogállami paradoxont, alkalmazhatatlanságot hozhat a túl részletes szabályozás, s a különleges jogrendi hatalomgyakorlással kapcsolatos érdemi garanciák inkább a hatékony politikai és jogi kontrollmechanizmusokban találhatóak.¹⁷

2.3.2. Milyen alapon, ki rendeli el?

Általában véve nem lehetséges pontosan meghatározni azon helyzeteket (válságokat), amelyek igazolhatják a kivételes állapot bevezetését. Az államok mérlegelési körébe eshet ezen esetek meghatározása, jóllehet elvárás, hogy valóban kivételes helyzetről legyen szó, amelyben a politikai közösséget komoly veszély fenyegeti.¹⁸

A magyar alkotmányszöveg a rendszerváltás óta tartalmaz olyan esetmegjelöléseket, mint minősített időszakokat, amikor a különleges jogrend elrendelhető. *„Az 1989-es elhatárolás a kiváltó okok szerinti különbségtételre törekedett, elkülönítve a tisztán külső eredetű rendkívüli állapotot a belső eredetű emberi cselekvésből*

¹⁵ CDL-PI(2020)005rev, 8. és 26. Alkotmányközpontú és államközpontú felfogásokként írja le: JAKAB ANDRÁS – TILL SZABOLCS: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2013, 470–471.

¹⁶ Kifogásolja és alkotmányellenesnek tartja: SZENTE ZOLTÁN: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9, 9. Hozzá kell tenni, hogy a menedéjogról szóló törvény 80/A. §-a meglehetősen pontos számokkal jelöli ki a válsághelyzet elrendelésének lehetőségét. Ezt előbb a 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet rendelte el, majd félévente azóta is folyamatosan meghosszabbítja a Kormány a hatályát.

¹⁷ CSINK: i. m., 14–15.

¹⁸ CDL-PI(2020)005rev, 18.

*eredő szükségállapottól és a területileg limitált katasztrófális kimenetű veszélyhelyzettől.*¹⁹ Az Alaptörvény hatra szaporodott esetköreit a legújabb reform ismét háromra szűkítette (48. cikk), eljárási és a közreműködő állami szervek szempontjából is egyszerűsítésre törekedve. Kivezetésre került a kérdéses hatékonyságú (esetleg a népképviseleti-elv érvényesítését célzó, pótló) Honvédelmi Tanács. A hadiállapot és szükségállapot kihirdetésére (meghosszabbítására) az Országgyűlés, az összes képviselő kétharmadának szavazatával, a veszélyhelyzet kihirdetésére immár a Kormány jogosult, illetve ha az Országgyűlés akadályoztatott, akkor az államfő dönthet. Az Országgyűlés akadályoztatottságának megállapításáról a Házelnök, az AB elnöke és a kormányfő egyhangzóan tud állást foglalni. (Alaptörvény 56. cikk) Sürgős intézkedések a Kormány részéről megtehetőek, de parlamenti jóváhagyás vagy folyamatos notifikáció szükségessége mellett. (54. cikk)

Az Alaptörvénybe foglalt minősített időszakok és a Covid-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzet tekintetében szakmai (i.e. nem politikai) kritika tárgya volt az elrendelés indoka, történetesen, hogy a pandémia alaptörvényi minősített esetként értelmezhető-e. A veszélyhelyzetet a kormány a „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány” miatt hirdette ki, azonban a „humánjárványt” nem lehet az elemi (természeti) csapás fogalmi körébe sorolni (és nem értelmezhető ipari katasztrófa-ként²⁰ sem). A katasztrófavédelmi törvény „adta” lehetőség pedig a fentebb említettek miatt nem volt megfelelő.²¹ A 2020-as Covid-járvány kezelésére irányuló veszélyhelyzet jogszabályi bázisát az Alaptörvényen és a katasztrófavédelmi törvényen túl a bevezetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet adta, ennek hatályát a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény hosszabbította meg (kissé kicsúszva a 15 napos határidőből, március 30-án), s egyben megerősítette a kormány veszélyhelyzeti rendeleteit. A veszélyhelyzet elrendelésének alkotmányosságát a szakirodalomban többen vitatták, az alkotmányossági kontroll kérdéskörére még visszatérünk.

2.3.3. Milyen intézkedések tehetőek ez időben?

A különleges helyzet megoldására a különleges jogrend olyan eszközöket biztosít, amelyek kiemelten érintik az emberi jogokat, illetve a hatáskörök változása miatt

¹⁹ TILL: i. m., [7]

²⁰ Lásd ehhez a közelebbi múltból a 2010. évi vörösiszap-katasztrófát, és a 245/2010. (X. 6.) Korm. rendeletet.

²¹ SZENTE: i. m., 15–16. HORVÁTH ATTILA: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 2020/4. szám, 17–19.

a hatalommegosztás rendszerét.²² Az Alaptörvény csak a veszélyhelyzet esetében fogalmazza meg, hogy milyen cél érdekében alkalmazhatóak a különleges intézkedések (a veszélyhelyzet „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében” hirdethető ki a Kormány által, Alaptörvény 51. cikk). Általában a jogállami elvárások alapján a végrehajtó hatalom számára adott rendkívüli felhatalmazás nem korlátlan, az célhoz kötött: vissza kell térni a normális állapothoz.²³ A szükségesség mellett az arányosság tesztje is alkalmazható az egyes intézkedések megítélésére. A Velencei Bizottság megállapítása szerint „*az államok nem folymodhatnak olyan intézkedésekhez, amelyek nyilvánvalóan aránytalanok lennének a jogos célhoz képest (súlyosságuk vagy a sürgősségi intézkedések által lefedett földrajzi terület tekintetében). Ha több intézkedés közül választhatnak, a kevésbé radikálisakat kell választaniuk.*”²⁴

Jóllehet az Alaptörvény 51. cikke szerinti felhatalmazás a célt tekintve („következmények elhárítása érdekében”) tág, ennél konkrétabbat nem igazán várhatunk el az alkotmányszövegtől, ám az eszköztár meghatározását az Országgyűlésnek sarkalatos törvényben kell elvégeznie.²⁵ A jogállamiság bázisán, a jogi szabályozás kiszámíthatóságából fakadóan, a Velencei Bizottság is csak a „lehetséges mértékig” várja el, hogy a válságkezelés intézkedéseit már a válságot megelőzően szabályozza a jogrendszer.²⁶ A reziliens politikai rendszerek sajátossága ugyan, hogy a jövőbeli kihívásokra is felkészülnek, de ezt elsősorban a döntéshozatali mechanizmusokra látjuk alkalmazhatónak: a válságkezelés intézkedéseinek tervezésében talán épp a válságokat kiváltó események újszerűségére, kiszámíthatatlanságára kell számítaniuk.²⁷

Az Alaptörvény a különleges intézkedésekre felhatalmazott végrehajtó hatalom pozícióját, intézkedési lehetőségeit jogforrási oldalról jelöli ki, azzal, hogy a Kormány „*egyres törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.*” Az intézkedési körből explicit követelményként, a politikai és alkotmányos kontrollmechanizmusok védelme

²² CDL-PI(2020)005rev, 6., CSINK: i. m., 13.

²³ CDL-PI(2020)005rev, 30.

²⁴ CDL-PI(2020)005rev, 11.

²⁵ Szente: i. m., 12., Alaptörvény 52. cikk (5) bek., 53. cikk (1) bek., lásd 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról, 44. §.

²⁶ CDL-PI(2020)005rev, 15.

²⁷ Vö. A bizottság ajánlása (2023. február 8.) az uniós katasztrófavédelmi rezilienciacélokról (2023/C 56/01).

érdekében megjelenik, hogy a Kormány különleges jogrendben köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja. (52. cikk (4) bek., 55. cikk (5) bek.)

2.3.4. Meddig tart?

Rendkívüli intézkedések rendkívüli helyzetben indokoltak, és a veszélyeztetett közösség elemi érdeke, hogy az élete visszatérjen a megszokott, normál rendhez. Ezért a fentebb említett kiváltó okok megszűnésekor, vagy az alkalmazott intézkedések céljának elérésekor, vagy egy meghatározott időtartam elteltével a különleges jogrendnek véget kell érnie. Garanciális megoldás, ha a kiváltó okok fennállása esetén is, időszakonként meg kell újítani a rendkívüli intézkedésekre adott felhatalmazást.²⁸

A válságkezelés alkotmányos szabályozását tekintve találkozhattunk a különleges jogrend időszakának, illetve az ezen időszak alatt alkotott különleges jogrendi rendeletek (időbeli) hatályának szabályozásával is. A korábbi alkotmányszöveg a rendeletek hatályáról szólt konkrét határidőkkel: így a veszélyhelyzeti kormányrendelet 15 napig lehetett hatályban (az Országgyűlés felhatalmazásával meghosszabbíthatóan). Az Alaptörvény 51/A. cikk értelmében a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés „meghatározott időre” hirdethette ki a terrorveszélyhelyzetet. Az Alaptörvény újabb szabályai szerint a szükségállapot és a veszélyhelyzet 30 napra hirdethető ki (50. és 51. cikk),²⁹ illetve „*a különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.*” (53. cikk (4) bek.)

A különleges jogrend megszüntetésére vonatkozó kijelentő mód alkotmányos kötelezettséget³⁰ jelent,³¹ a mondat második fele viszont mérlegelési helyzetet jelöl: amennyiben a kihirdetésnek feltételeit korábban megállapították, úgy azok hiányáról is állást kell foglalni. Ez adott esetben nehezen ellenőrizhető, igazolható

²⁸ CDL-PI(2020)005rev, 13., SZENTE: i. m., 12.

²⁹ Különbség, hogy „*A szükségállapotot az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával harminc nappal meghosszabbíthatja, ha a szükségállapot kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.*” (50. cikk (3) bek.) azonban a Kormány a veszélyhelyzetet az Országgyűlés felhatalmazása alapján konkrét határidő nélkül hosszabbíthatja meg, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll. (51. cikk (3) bek.)

³⁰ Figyelemre méltó, hogy a 2022. évi XLII. törvény 4. §-a a fordulatot a Kormány jogkörének nevezi.

³¹ SZENTE: i. m. 14. szerint, ha a Kormány visszaél ezzel a lehetőséggel (nem szünteti meg a különleges jogrendet akkor sem, amikor már annak feltételei nem állnak fenn), az Országgyűlés végső soron, „ésszerűtlen megoldásként”, a Kormány elmozdításával szerezhet érvényt a hatalommegosztás elvének.

helyzetelemzésen alapulhat, de hasonló lehet a helyzet, amennyiben az Országgyűlés a különleges jogrend meghosszabbításáról dönt.

Sokat mondó, hogy a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről” szóló 2022. évi IV. törvény – preambuluma és indokolása³² egyezően – csupán azzal hosszabbítja meg egyes kormányrendeletek hatályát, hogy „minden szükséges eszköz rendelkezésre álljon a menekülő emberek segítésére, támogatására, elhelyezésére, valamint a felmerülő káros gazdasági hatások kivédése, a következmények enyhítése érdekében, továbbá annak biztosítása végett, hogy az ország mielőbb maga mögött hagyja a háború káros következményeit...”. Ezt az indokolást mechanikusan megismétli az Országgyűlés a veszélyhelyzet meghosszabbításakor, a 2022. évi XLII. törvényben, és annak 2023 áprilisában benyújtott módosítási javaslatában,³³ ez utóbbi indokolása mindössze annyit tesz hozzá: „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa, valamint ezek magyarországi – különösen menekültügyi, gazdasági és energetikai – következményei az elmúlt időszakban nem változtak”.³⁴ Ezzel együtt, a parlamenti vitában ezen indokolás politikai kontrollja adott. Az alkotmányossági kontroll kérdéséről alább szólunk.

Megjegyezzük jelen pont alatt, hogy jelen kézirat lezárásakor 2020 márciusa óta egy kisebb időszak kivételével Magyarországon folyamatosan különleges jogrend van hatályban. A 2020. június 17-én megszüntetett veszélyhelyzetet a pandémia okán 2020. november 4-től 2022. május 31-ig újította meg két ütemben, 2022. május 25-től azt az Ukrajna területén zajló fegyveres konfliktus indokával tartja fenn a kormány.³⁵

Felhívjuk itt az Alkotmánybíróság azon észrevételét, miszerint „a veszélyhelyzet előidéző (világ)járvány, az az elleni védekezés gazdasági és társadalmi hatásai túlmutatnak a veszélyhelyzet időtartamán, a negatív hatások elhárítása, az ennek érdekében tett intézkedések ezért lehetnek tartós, vagy akár végleges hatású intézkedések is.”³⁶

³² T/167. tv. javaslat.

³³ T/3518. tv. javaslat.

³⁴ Kontrasztját lásd a feltételek részletes, számokkal kifejezett meghatározásának a fentebb említett esetében, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnél, 16.lj.

³⁵ Vonatkozó jogszabályok: 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet, 2020. évi LVII. törvény, 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet, 2021. évi I. törvény, 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet, 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet, 423/2022. (X. 28.) Korm. rendelet, 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet, 2022. évi XLII. törvény, 479/2022. (XI. 28.) Korm. rendelet.

³⁶ 8/2021. (III. 2.) AB hat. [140]

3. A válságok hatása az intézményi-hatalmi struktúrákra: a végrehajtó hatalom politikai és alkotmányossági kontrolljának intézményi feltételei

A válságok általában jelentős hatással lehetnek az állami szervek közötti hatáskör-megosztásra. Válság idején, jelentsen ez akár természeti-ipari katasztrófákat, gazdasági visszaesést vagy biztonsági fenyegetéseket, a végrehajtó hatalom megpróbálhat nagyobb hatalmat szerezni a döntéshozatal és a (köz)politikaformálás felett. Ez a hatalom eltolódását eredményezheti a törvényhozó és a bírói hatalomtól, amelyek a végrehajtó hatalom ellenőrzésére lennének hivatottak. A kormány olyan vészhelyzeti intézkedéseket hozhat, mint a zárlatok bevezetése, maszkok előírása és a közterületen való gyülekezések korlátozása, amely intézkedések, bár szükségessé lehetnek a betegség terjedésének megfékezéséhez, ugyanakkor aggályokat vethetnek fel az alapjogokkal (különösen is a polgári szabadságjogokkal) és a hatalommal való esetleges visszaéléssel kapcsolatban. Ilyen helyzetekben a törvényhozó és a bírói hatalomban találhatjuk meg azokat a garanciákat, amelyek biztosíthatják, hogy a kormány a törvény és az alkotmány keretein belül járjon el.

Sajátos lehet a válság idején a közvélemény részéről érkező politikai nyomás. A társadalom vagy annak a válságtól sérülékenyebb csoportjai gyors cselekvést követelhetnek, és kevésbé aggódnak a hatalmi ágak szétválasztása vagy a végrehajtó hatalom alkotmányos korlátai miatt. Ez kihívást jelenthet a demokratikusan választott tisztségviselők számára, akiknek egyensúlyt kell teremteniük a közvélemény és a jogállamiság fenntartására, az egyéni jogok védelmére vonatkozó kötelességük között.

A végrehajtó hatalom csúciszervének, a Kormánynak a politikai meghatározottsága révén a hatásköreinek bővülése, a tevékenysége feletti kontroll változása alapértelmezetten hatalmi, politikai jellegű viták fókuszába kerül, különösen, ha azt nézzük, hogy magának a válságkezelésnek a sikeressége is mérhető a kormánypártok népszerűségében.³⁷ A magyar kormány tevékenységével kapcsolatos, közel évtizedes jogállamisági kritikák sajátos kontextusát adták a különleges jogrendi felhatalmazás technikájának és tartalmának egyaránt.³⁸

³⁷ STUMPF ISTVÁN: A járvány hatása az alkotmányos hatalomgyakorlásra. In: KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – SZABÓ ANDREA – BÖCSKEI BALÁZS (szerk.): *Vírusba oltott politika. Világjárvány és politikatudomány*. Budapest, TKPTI–Napvilág, 2020, 79.

³⁸ A globális erőterek, a jogi-politikai konstitucionalizmus, és a miniszterelnöki szerep változásának összefüggéseibe helyezve foglalja össze az „illiberalizmus” és „alkotmányos diktatúra” kritikáit: STUMPF ISTVÁN: A válságok hatása a politikai rendszerekre. *Scientia et Securitas*, 2021/3. szám, 248–254.

Ezen pont alatt azokat az alkotmányos szempontokat tekintjük át, amelyek a hatalommegosztás rendszerének és az alapjogok érvényesülésének válságok alatti helyzetével kapcsolatosak.

3.1. Az Országgyűlés működéséről

A különleges jogrendi kormányzás parlamenti kontrollja több tényező révén lehet biztosított. Először is, mint láttuk, a válsághelyzet értékelésében, a különleges jogrend elrendelésében szerepet kap a törvényhozás, amennyiben a kormány által elrendelt helyzetet és a sürgős intézkedéseket felülbíráhatja. A „nehézkesebben” ülésező és vitatkozó parlament felülvizsgálati szerepe nem szükségszerűen mond ellent a gyors intézkedések iránti igényeknek: a válságrendeletek rendszeres bemutatása a törvényhozás előtt biztosíthatja annak lehetőségét, hogy azokat a képviselők jóváhagyják vagy elvessék. A Velencei Bizottság azt is kiemeli, hogy az érdemi kontroll ismérve, hogy a parlament ezekről ne csak „mindent vagy semmit” alapon dönthessen, hanem akár a rendeletek egy részeivel kapcsolatban is megtehesse. Ez implikálja a parlament folyamatos ülésését is.³⁹

Az Alaptörvény ennek megfelelően, mint említettük, elvárja a kormánytól, hogy biztosítsa az Országgyűlés folyamatos ülésének feltételeit. Megjegyezhető, hogy az Országgyűlésről szóló törvény felhatalmazása alapján a házelnök különleges jogrendben az Országgyűlés ülését az Országháztól eltérő helyszínre is összehívhatja.⁴⁰ Mindazonáltal, jóllehet nem volt példa nélküli,⁴¹ az Országgyűlés a pandémia és karantén időszakában nem ülésezett, on-line még az első hullám karanténidőszaka alatt sem (a nagyobb felsőházi ülésterem adott lehetőséget a távolságtartásra,⁴² a ParLex rendszer pedig a gyakorlatilag teljes online iromány-kezelésre). A 2020.

³⁹ CDL-PI(2020)005rev, 71.

⁴⁰ Ogytv. 37. §, második mondat.

⁴¹ Vázlatos áttekintést ad a világ parlamentjeinek a megoldásairól az Interparlamentáris Unió: *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*. <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>. Az Európai Parlament esetéről bővebben lásd <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20200408STO76807/hogy-mukodik-az-europai-parlament-a-vilagjarvany-idejen>, illetve: PETRI BERNADET: Az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején: valódi megoldás-e a távmegoldás? *Európai Tükör*, 2020/3. szám, 75–93. <https://doi.org/10.32559/et.2020.3.4>

⁴² <https://www.parlament.hu/az-orsz%C3%A1lgy%C5%B1%C3%A9s-%C3%BCl%C3%A9sez%C3%A9se-a-koronav%C3%ADrus-j%C3%A1rv%C3%A1ny-megf%C3%A9kez%C3%A9s%C3%A9re-kihirdetett-vesz%C3%A9lyhelyzet-idej%C3%A9n> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

évi felhatalmazási törvény rendelkezése (4. §) előírta a Kormány számára a rendszeres tájékoztatás-adást a veszélyhelyzet elhárítása érdekében megtett intézkedéseiről, amelyet az Országgyűlés ülésén – annak hiányában az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői részére – teljesíthetett. Így a magyar törvényhozás működésének és tájékoztatásának intézményi, infrastrukturális vagy külső akadályja nem volt ebben az időszakban.

Az Országgyűlés a folyamatos működését demonstrálta (a rendeleti kormányzás vádjával szemben) a 2020. évi LVII. törvénnyel, amellyel „felhívta” a Kormányt a veszélyhelyzet megszüntetésére, a felhívásnak pedig a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet tett eleget. Tette ezt a törvényhozás annak ellenére, hogy az Alaptörvény értelmében a különleges jogrend megszüntetéséről a Kormány egyedül dönthetett (54. cikk (3) bek., ld. fentebb).⁴³

A folyamatos működést mi sem bizonyítja jobban, minthogy feladatellátásának mutatói kiemelkedőek. 2020 tavaszán (a február 17. és június 15. közötti ülészakban) 37 ülésnapot tartott, 2019 azonos időszakában csak 19-et, 2021-ben pedig 31-et.⁴⁴ 2020-ban a koronavírus elleni védekezés és az első hullámot lezáró törvény között 46 törvényt alkotott a parlament, 2019-ben azonos időszak alatt 33-at. Az Országgyűlés ellenőrzési funkciója tekintetében a 2018–2022-es ciklus hátralevő időszakát vizsgálva azt látjuk, hogy a pandémia válságkezelésének témakörében négy kezdeményezést nyújtottak be vizsgálóbizottság felállítására, de az Igazságügyi Bizottság egyik tárgysorozatba vételét sem támogatta.⁴⁵ Az elhangzott interpellációk és kérdések már magasabb számban érkeztek, jóllehet a kérdések és a válaszok színvonala nem feltétlenül támasztja alá az érdemi ellenőrzési funkció működőképességére vonatkozó várakozásainkat.⁴⁶

⁴³ Eötvös Károly Intézet: *Átmentett hatalomkoncentráció: koronavírus-leltár. A magyar kormány válságkezelésének alkotmányjogi értelmezése.* http://ekint.org/lib/documents/1592554960-EKINT_Koronavirus-leltar_elemzes.pdf (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

⁴⁴ Az elfogadott napirend nélküli 1-1 rendkívüli ülés nélkül. Forrás: *Adatok az Országgyűlés 2019, 2020 és 2021. I. félévi tevékenységéről.* www.parlament.hu

⁴⁵ Forrás: Parlamenti információs rendszer. www.parlament.hu. A vizsgálóbizottságok kezdeményezésének címei: H/11182. sz. A koronavírus-járvány kezelésével kapcsolatos kormányzati döntések helyénvalóságát vizsgáló bizottság létrehozásáról; H/14655. sz. A gazdasági válság kezelését ellenőrző vizsgálóbizottság létrehozásáról; H/14723. sz. Az Európai Gyógyszerügynökség által nem engedélyezett kínai koronavírus vakcina beszerzésével és engedélyezésével kapcsolatos kormányzati tevékenységet feltáró vizsgálóbizottság létrehozásáról; H/14728. sz. A koronavírus-járvány kormányzati kezelésének hibáit feltáró vizsgálóbizottság létrehozásáról.

⁴⁶ Ezt illusztrálандó: a „Van-e elegendő állománya a rendőrségnek a hatósági házi karanténok ellenőrzésére? Mennyire sikeres a „Házi Karantén” nevű mobil alkalmazás?” című, K/15570. sz. kérdésre a Belügyminisztérium írásbeli válasza annyit tartalmazott, hogy „Az írásbeli kérdésben szereplő adatok vonatkozásában az Operatív Törzs sajtótájékoztató keretében rendszeresen tájékoztatást ad, továbbá a statisztikai adatok elérhetőek a koronavirus.gov.hu oldalon.”

Ezek a mutatók egyrészt cáfolták, hogy a kormány a veszélyhelyzet alatt (hatalom) technikailag kikapcsolta volna az Országgyűlést, másrészt felvetették azt a kérdést is, hogy normál jogrend szerint nem lehetett volna-e rendes törvényhozással elvégezni a válságkezelés – nem mindig napi sürgősségű – jogalkotását.⁴⁷

3.2. Az Alkotmánybíróság működése

Az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején nem korlátozható, a Kormány köteles intézkedéseket hozni a folyamatos működés biztosítása érdekében.⁴⁸

Ellentétben az Országgyűléssel, az Alkotmánybíróság online ülésezését lehetővé tette a jogalkotó, előbb a 2020. évi XII. törvény 5. §-a, majd az első hullám veszélyhelyzetének megszüntetése után a 2020. évi LVIII. törvény 355. §-a beírta az Alkotmánybíróságról szóló törvénybe az új 48/A. §-t. Ez utóbbi nem különleges jogrendre szűkített szabálya szerint az „*Alkotmánybíróság teljes ülése, valamint a tanács ülése az elnök döntése alapján elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével is megtartható.*”⁴⁹ Az ABtv. módosításával tehát a válsághelyzeti intézkedés a normál jogrend részévé vált.

Az Alaptörvény szigorú mondata, miszerint az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható különleges jogrend idején, hatásköri értelmezési kérdést is felvetett. Eszerint felmerült, hogy az Alaptörvénybe (egyéb helyeken, pl. 37. cikk) és alkotmánybírósági törvénybe foglalt egyes hatásköri korlátok is megszűnnek a különleges jogrend alatt. Ám az az álláspont érvényesült, amely szerint „*a normál jogrendben irányadó hatásköri kereteken túl nem terjeszkedhet az Alkotmánybíróság különleges jogrendben sem.*”⁵⁰ Mindezzel együtt az AB működése a válságos időszakban érdeminek és folyamatosnak mondható.⁵¹

⁴⁷ A 2020 tavaszán elfogadott törvények között találunk ugyanis jónéhány, a vírushelyzet kezeléséhez nem kötődő tárgykörűt, például a modellváltó egyetemek alapítványairól és a számukra való vagyonjuttatásról szólókat (fél tucatnyit).

⁴⁸ Alaptörvény 52. cikk (4) bek. A korábbi 54. (2) bekezdés értelmében „különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.”

⁴⁹ Megjegyezhető, hogy a 4/2020. (VI. 18.) AB elnöki utasítás a bírákon túl az egyes foglalkoztatottak otthoni munkavégzését továbbra is lehetővé teszi (vezetői engedélyre). Ld. még NÉMETH ÁGNES: Az Alkotmánybíróság működése és döntései a veszélyhelyzet idején. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2021/1. szám, 20–30.

⁵⁰ ERDŐS CSABA: Gondolatok a különleges jogrendi alapjog-korlátozás alkotmánybírósági gyakorlatáról. *Jog-Állam-Politika*, 2022/2. különszám, 109.

⁵¹ NÉMETH ÁGNES: Az Alkotmánybíróság működése és döntései a veszélyhelyzet idején. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2021/1. szám, 20–30.

3.3. A végrehajtó hatalom egyéb ellensúlyai

A hatalommegosztás rendszerét tekintve, az Alaptörvény a végrehajtó hatalom egyéb ellensúlyainak intézményes működési garanciáiról nem szól olyan explicit módon, mint az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság esetében. Jóllehet az Alaptörvény felfüggesztésének tilalma (52. cikk (1) bek.) magán foglalja, hogy az abban leírt szervezeti-hatásköri szabályok eltérő rendelkezés hiányában továbbra is érvényesülnek, például a bíróságok, az ügyészség vagy az alapvető jogok biztosa⁵² tekintetében, ezen szervek eljárását, szervezetét szabályozó törvények már nem élveznek akkora védelmet, mint az AB esetében. Az igazságszolgáltatás tekintetében fontos fenntartás, hogy a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében foglalt büntetőjogi garanciák nem korlátozhatóak a normál jogrendhez képest. (52. cikk (2) bek.)

Az igazságszolgáltatás szerveit és eljárásukat tekintve mindazonáltal a különleges jogrendi szabályok több módosítást is hoztak. A pandémia időszakához való alkalmazkodás nemcsak a jogkereső polgároktól, de az igazságszolgáltatás szervezetében dolgozóktól is jelentős erőfeszítéseket követelt. Így az eljárások felfüggeszthetősége mellett meg kell emlékeznünk a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelek szóbeli kérelemfelvétele és a kezelőirodák személyes elérhetősége korlátozásáról, továbbá a hivatali környezetben dolgozók otthoni munkavégzésének korlátairól, vagy éppen kötelező védőoltásukról. Sajátosan a járványidőszak hullámmozgásához igazodóan, egy rövidebb „szigorított védekezés” időszaka (2021. március 8. – április 19. között) is megjelent a jogszabályokban.⁵³

4. A különleges jogrendi intézkedések egyes alkotmányossági kérdései – és válaszok az Alkotmánybíróság gyakorlatából

A különleges jogrendi válságkezelő intézkedések tételes vizsgálatára nem vállalkozhatunk jelen tanulmány keretei között. Ehhez képest három keresztszeti szempontot említünk, egyrészt a különleges jogrend bevezetési okainak tartalmi vizsgálatát, továbbá a válságkezelés intézkedéseinek egyes jogállami jogalkotási feltételeit, végül az alapjogok érvényesülésének kérdését.

⁵² Az éves beszámolókat tekintve, az a benyomásunk, hogy nem 2020-ban, inkább csak 2021-ben mélyült el a biztos a pandémiával kapcsolatos megkeresések alapjogvédelmi kérdéseiben.

⁵³ Lásd 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről. Az általános törvényi kereteket a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény tartalmazza.

4.1. Valóban válság? Valóban válságkezelés?

A különleges jogrendi esetek okainak (minősített esetek, válsághelyzetek) megfogalmazása, mint láttuk fentebb, kevésbé tud részletes, konkrét lenni. Ez elfogadható álláspont a válsághelyzetek előre nem tervezhető újszerűsége miatt, de mindenképpen implikál egy politikai-jogalkalmazói döntést arról, hogy a tapasztalt válsághelyzet valóban beleillik-e az Alaptörvény által kínált tényállásba. Mint ilyen, az Alaptörvény alkalmazásáról szóló döntés, amelynek az Alkotmánybíróság felülvizsgálata alatt kell lennie: a különleges jogrend élesítésével való visszaélés elkerülése miatt, de az Alaptörvény védelme miatt is. A Velencei Bizottság szerint elfogadható, hogy a különleges jogrend bevezetése feletti alkotmánybírói kontrollt a döntés procedurális, eljárási vonatkozásaira szűkítik, ám a vészhelyzeti intézkedések felülvizsgálata érdemi vizsgálatát ez nem korlátozhatja.⁵⁴

Az veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó okokra hivatkozást, továbbá az egyes kormányzati intézkedések válságkezeléshez való viszonyát (célszerűségét) az Alkotmánybíróság meglehetősen sommásan kezeli.⁵⁵ Érvelése szerint a „*jogalkotó feladata annak eldöntése, hogy a különleges jogrend elrendelésének feltételei fennállnak-e, és ezzel párhuzamosan indokolt-e az ilyen jogrend szerinti rezsim alapján az alapjogok korlátozása, valamint milyen mértékű alapjog-korlátozás indokolt.*”⁵⁶ A rendkívüli intézkedések „*célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között. ... Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírusjárvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincs. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást. A Kormány rendkívüli intézkedési jogköre ugyanakkor nem korlátlan. [...] Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében.*”⁵⁷ Viszont „[á]ltalánosságban kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjo-

⁵⁴ CDL-PI(2020)005rev [86].

⁵⁵ ERDŐS: i. m., 110.

⁵⁶ 23/2021. (VII. 13.) AB hat. [24].

⁵⁷ 23/2021. (VII. 13.) AB hat. [25] és [28].

gok korlátozását, így a gyülekezés szabadságának a korlátozását is. Az alapjog korlátozásának tehát alkotmányosan igazolható, legitim célja van.”⁵⁸

Ezzel a hozzáállással az AB tulajdonképpen a közérdekűségi teszthez hasonlóan a jogalkotói felelősségre apellál a „közérdekre” hivatkozás vizsgálata során, s általános összefüggésekben is elfogadja a kellő hivatkozási alapot. Ennek eredménye, hogy a különleges jogrendi alapjogkorlátozások vizsgálata során az alapjogi teszt egyik elemét eleinte tulajdonképpen elengedte a taláros testület. Így a válságkezelésre hivatkozó intézkedések szélesebb körben is elfogadhatóvá váltak, mint például a különleges gazdasági övezetekről szóló szabályozás esetében, amelyet „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a Covid-19-koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében”,⁵⁹ veszélyhelyzeti időszakból hatásában bőven kilógva alkottak. Hozzá kell tenni, hogy a veszélyhelyzeti alapjogkorlátozás tesztjét az AB finomította, később több szempontot említ a legitim cél vizsgálata körében (ld. alább).⁶⁰

4.2. Felkészülni, vigyázz... – kész?

Hasonlóképp visszafogottnak kell mondanunk az Alkotmánybíróság felfogását a válságintézkedések bevezetése során (nem) biztosított felkészülési időt illetően is. Érvelése szerint „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére.”⁶¹ Ehhez hozzáteszi a még a pandémia előtti gyakorlatából, hogy „a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének a függvénye. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki és egyéb szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma”.⁶² A még korábbi AB gyakorlatból azért találunk olyan döntéseket, amikor a taláros testület cizelláltabb állást foglalt a felkészülési idő mértékével kapcsolatban.⁶³

⁵⁸ 23/2021. (VII. 13.) AB hat. [26].

⁵⁹ 8/2021. (III. 2.) AB hat. [102].

⁶⁰ Lásd az AB tesztjeinek fejlődéséhez: ERDŐS: i. m., 113–114.

⁶¹ 8/2021. (III. 2.) AB hat. [104].

⁶² A 8/2021. (III. 2.) AB hat. [100] felhívja a 3209/2015. (XI. 10.) AB hat. [51] érvelését.

⁶³ Vö. a Bokros-csomag esetében a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatot, vagy az „új” Ptk. hatályba léptetéséről szóló 51/2010. (IV. 28.) AB határozatot.

A válságintézkedéseket hozó, sürgősségi jogalkotást támogató álláspont a pandémiával, karanténnal, szociálpszichikailag súlyosan terhelt időszakról szól. Nem csupán a technikai szabályokkal teletüzdelt, a jogászi szakértelmet is próbára tevő jogszabályok alkalmazásáról volt szó, hanem a hétköznapi emberek számára egyik óráról a másikra előírt, hatóságilag ellenőrzött, vagy a fertőzés veszélyének kockázatásával járó magatartásszabályokról. Ebben a környezetben kiemelkedő jelentőséggel bír a kormányzati kommunikáció, amely különféle csatornákon folyamatosan készíti fel a közvéleményt a különleges intézkedésekről. A Covid-időszak egyik sajátossága volt, hogy a megbízható hírforrások mellett további hírforrások versenyeztek a társadalom tagjainak figyelméért, nem ritkán nem felerősítve a hivatalos tájékoztatást, hanem álhírekkel vagy más „zörejjel” zavarva azt. Kormányzati vezetők közösségi médiában tett (vázlatos) bejelentései megelőzték a végleges és részletes szabályozásnak a *Magyar Közlönyben* való kihirdetését. Ezen háttér előtt igyekszik kiegyensúlyozott maradni az Alkotmánybíróság, amikor egyes intézkedések kiszámíthatóságára utal. A pandémia alatt szerinte *„folyamatosan, mindenki által ismerten születtek meg azok a kormányzati intézkedések, amelyek a járványhelyzet függvényében korlátozásokat vezettek be. Ezek ismeretében reálisan lehetett számolni azzal, hogy az olyan év végi – jellemzően közösségi – eseményt, mint a tűzijáték, korlátozni vagy tiltani fogja a jogalkotó, hiszen ez illeszkedett a korlátozó intézkedések sorába. Ennek tükrében a vállalkozó által végzett előkészítő munkálatok során ezt mint lehetséges kockázati tényezőt, figyelembe lehetett venni.”*⁶⁴

4.3. Alapjogi korlátozások és tesztek

A válságok fogalmilag magukban foglalják az olyan veszélyeket vagy károkat, amelyek az egyéneket, a társadalmat és az államot fenyegetik, a válságokra adott válaszok rendkívülisége pedig azt, hogy ezen rendkívüli veszélyekkel az egyének és a közösség jogainak kiterjedtebb korlátozásával küzd meg az állam. Az alkotmányjogilag releváns különleges jogrend lényege a végrehajtó hatalom javára történő hatáskörtranszfer mellett az alapjogok súlyosabb korlátozása, ezen időszak alatt az egyének a jogaik hosszabb távú biztosítása érdekében rövid távú jogkorlátozásokot vállalnak. Az Alaptörvény a Kormány rendeletalkotási hatáskörének bővítésével az alapjogi szabályozás törvényi szintjének garanciáit csökkentti, tovább-

⁶⁴ 3327/2022. (VII. 21.) AB hat. [41] Valamint az inkább bizonytalan megállapítás a fentebb említettek fényében, hogy „a támadott rendelkezés által elvárt magatartás egyrészt alapvetően passzív, tartózkodó, másrészt pedig az R. hatálybalépését követően 11 nappal később tanúsítandó magatartást jelentett. Ebből következik, hogy a felkészülési idő követelményének hiánya még a rendes jogrendre irányadó teszt szerint sem lenne megállapítható.”

bá néhány kivétellel az alapjogok felfüggesztését, vagy az általános mércén túli korlátozásukat engedi meg.⁶⁵

A magyar válságjogalkotás során ilyen jogkorlátozásokkal bőven élt a végrehajtó hatalom, ezek teljességre törekvő számbavétele nyilván nem lehetséges, egy kisebb leltárt azonban rendkívüli intézkedések természetének bemutatására is szükségesnek tartunk.

Nem különleges jogrend idején, de a gazdasági válság kezelésének környezetében az Alkotmánybíróság a tulajdonjog közérdekű korlátozásának indokaként fogadta el a hitelintézeti szektor általános stabilitásának megteremtését, az állam erőteljes gazdasági szabályozói szerepvállalását.⁶⁶

A migrációs válság nyomán a határrendészeti intézkedések a menekültügyi eljárásban jártak jogkorlátozásokkal, amelyek közül említést érdemel a menedékhelyhez hozzáférést is korlátozó „átkísérés” vagy visszakényszerítés 2017-ben bevezetett lehetősége: tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a rendőr Magyarország területén feltartóztathatja a jogellenesen itt tartózkodó külföldit, és a schengeni külső határ legközelebbi kapuján átkísérheti.⁶⁷ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet 2016 márciusa óta tart, ezen időszak sajátos intézkedéseinek egy további részét a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben (80/B.-80/K. §) találjuk.

A különleges jogrendi jogkorlátozásokat a magyar társadalom valójában a Covid-19-pandémia idején élte meg tömegesen. Ezen korlátozások változatos körét érintették az alapjogoknak: közéjük tartoztak a mozgás szabadságának, az üzletek nyitva tartásának illetve a „rendezvények” korlátozásai,⁶⁸ egészségügyi személyes adatokhoz való hozzáférés biztosítása a miniszternek a védekezés érdekében,⁶⁹ a maszkviselés előírása, egyetemek és iskolák digitális munkarendre való áttérése,⁷⁰ védettségi igazolvány előírása,⁷¹ a kötelező védőoltás a lakosság egyes csoportjai

⁶⁵ Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés, korábban: 54. cikk (1) bekezdés.

⁶⁶ A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról szóló törvény alkotmányossági vizsgálata közben külön értekezést tartott az állam modern gazdasági szerepvállalásáról, ld. [103]–[113]. Ld. még STUMPF ISTVÁN: A tulajdonhoz való jog állam általi korlátozásának határai. Az Alkotmánybíróság döntéseinek elemzése. In: LAPSÁNSZKY–SMUK–SZIGETI: *Köz/érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest, Gondolat, 2017, 379–391.

⁶⁷ 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról, 5. § (1b) bek. Hozzátehető az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésébe (a hetedik módosítással) foglalt szabály, miszerint nem is jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.

⁶⁸ 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 1–8. §.

⁶⁹ 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 10. § (1) bek.

⁷⁰ 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet.

⁷¹ 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet, ill. 3133/2022. (IV. 1.) AB végzés.

számára,⁷² gyülekezési jog korlátozása⁷³ (és ennek körében autós tüntetés megbírságolása⁷⁴), rémhírterjesztés tényállásának bevezetése,⁷⁵ közérdekű adatigénylés határidőinek módosítása vagy éppen közérdekű adatok ki nem adása (pl. a kórházi ágyak felszabadítása tárgyában),⁷⁶ továbbá az önkormányzatok bevételeit-tulajdonát érintő elvonások.⁷⁷ Az Alkotmánybíróság a vezető ügyekben alig talált alkotmányossági problémát a kormányzati intézkedésekkel kapcsolatban.

A rendkívüli helyzetek alapjogkorlátozásának alkotmányossági kérdése, hogy amikor „a jogkorlátozás hagyományos garanciarendszerének alkalmazása a hatékony védekezést és az állam, a társadalom biztonságát veszélyeztetné, milyen mértékű jogkorlátozás tekinthető szükségesnek és indokoltnak.”⁷⁸

Az Alkotmánybíróság az alaptörvényi felhatalmazás értelmezése kapcsán kifejtette, hogy „az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.”⁷⁹ A különleges jogrendben alkalmazandó alapjogi tesztek fejlődése több kérdés megválaszolása mentén haladt előre. Ezen válaszok között találjuk, hogy az Alaptörvénynek az alapjogok felfüggesztésére utaló fordulata korlátlan felhatalmazást nem ad a kormányzatnak, így a rendkívüli jogrendben is kidolgozandó egy speciális alapjogi teszt. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a jogalkotó különleges jogrend idején nemcsak a válságkezeléssel kapcsolatosan alkot az alapjogokat érintő szabályokat – ezek alkotmányossági vizsgálata elvégezhetőnek tűnik mind a rendes, mind a rendkívüli jogrendi teszt alapján (attól függően, hogy az időszakra vagy a jogforrásra koncentrál a testület).⁸⁰

Az különleges jogrendi alapjogi tesztet az Alkotmánybíróság 2022 tavaszára a következőképpen fejlesztette ki: „az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alapján vizsgálandó, hogy az adott alapjogba történt-e beavatkozás,

⁷² 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet, illetve 3088/2022. (III. 10.) AB végzés.

⁷³ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.

⁷⁴ 3048/2022. (II. 4.) AB határozat és 3050/2022. (II. 4.) AB határozat.

⁷⁵ Btk. 337. § (2) bek. illetve 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

⁷⁶ Eseteit összefoglalja: BÁN-FORGÁCS NÓRA: Információs szabadság és COVID Magyarországon. *MTA Law Working Papers*, 2021/30.

⁷⁷ 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet, illetve 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat.

⁷⁸ MÉSZÁROS GÁBOR: Alapjogi bíráskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. *Pro Futuro*, 2016/2. szám. 200. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2016/2/5319>

⁷⁹ 15/2021. (V. 13.) AB hat. [33]-[34]

⁸⁰ Átfogóan lásd ERDŐS: i. m.

az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja, az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel az is, hogy a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.⁸¹

Az alapjogkorlátozás arányossági tesztje fokozatosan mozdult el a korlátozás folyamatos felülvizsgálatának követelményéig. Azzal együtt, hogy ezt több alkotmánybíró is vitatta a többségi döntésektől eltérő álláspontjában,⁸² felhívható még az a vélemény is, amely szerint valójában a különleges jogrend nem is igényel speciális alapjogi tesztet, hiszen a szükségesség-arányosság „normál” tesztje az adott válsághelyzethez igazodóan is alkalmazható.⁸³

5. Konklúzió helyett: válságok és demokratikus legitimáció

A válságok alkotmányjogra tett hatásainak áttekintését a demokrácia-elv, a demokratikus legitimáció komplex és átfogóbb alkalmazásával zárjuk.

Az egyik probléma a szakértői tudás és a demokratikus legitimáció közötti feszültség megjelenése a válsághelyzetekre vonatkozó jogalkotásban és ítélkezésben. Egyrészt el kell ismernünk, a technológiai fejlődéssel, a válságok komplexitásával összefüggésben a speciális szakértelem gyakran szükséges a válságokra adott hatékony válaszok kidolgozásához, mivel a szakértők betekintést nyújthatnak a válság technikai, tudományos aspektusaiba, és segíthetnek a leghatékonyabb megoldások meghatározásában. Másrészt a demokratikus legitimáció elengedhetetlen annak biztosításához, hogy a válságra adott válaszként hozott közpolitikai döntések és intézkedések tükrözzék a szélesebb lakosság értékeit és prioritásait. Szerepeljen itt néhány mód, ahogyan a szakértői tudás és a demokratikus legitimáció kölcsönhatásba léphet egymással a válságjogalkotásban és -bíráskodásban:

a) Szakértői hozzájárulás a politikaalkotáshoz: A kormányok a válságpolitikák és a jogszabályok kidolgozásához kérhetik a szakértők hozzájárulását, ugyanakkor biztosíthatják a demokratikus elszámoltathatóságot biztosító mechanizmusok meglétét is. Ez magában foglalhatja szakértői tanácsadó testületek létrehozását vagy szakmai szervezetekkel való konzultációt.

b) Átláthatóság: A demokratikus legitimáció biztosítása érdekében fontos, hogy a kormányok átláthatóan ismertessék a válságpolitikáik mögött álló érveket és az

⁸¹ 3128/2022. (IV. 1.) AB hat. [163]

⁸² Ld. 23/2021. (VII. 13.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásokat HÖCHERNÉ MAROSI ILDIKÓ és SZALAY PÉTER részéről.

⁸³ CSINK: i. m., 13–14.

azok alátámasztására használt bizonyítékokat. Ez magában foglalhatja a politikai döntések egyértelmű indoklását, valamint az adatok és szakértői elemzések nyilvánosságra hozatalát.

c) Bírósági felülvizsgálat: Bizonyos esetekben a bíróságok feladata lehet a válságpolitikákból eredő viták elbírálása. Ezekben az esetekben a bíróságoknak mérlegelniük kell a felek által bemutatott szakértői ismereteket a demokratikus megfontolásokkal, például az alkotmányos védelemmel és a jogállamisággal szemben.

d) A nyilvánosság részvétele: A kormányok bevonhatják a nyilvánosságot a politikai döntéshozatali folyamatba azáltal, hogy nyilvános konzultációk, települési gyűlések vagy más mechanizmusok révén visszajelzést és hozzájárulást kérnek. Ez segíthet annak biztosításában, hogy a politikák tükrözzék a lakosság szélesebb rétegeinek értékeit és prioritásait.

Miközben a szakértői tudás kritikus fontosságú lehet a hatékony válságreakciók kidolgozásához, fontos biztosítani, hogy a politikák és intézkedések demokratikus ellenőrzés és elszámoltathatóság tárgyát képezzék.

Korábbi válsághelyzetek világítottak rá igazából arra, hogy a kormányzat választott, így demokratikus legitimitációval és elszámoltathatóság mellett funkcionáló tisztségviselői több szempontból, jónéhány fontos kérdésben már nem a demokratikus felelősségük (vagy a népképviselő) alapján hozzák döntéseiket.⁸⁴ Ilyen, a demokratikus felhatalmazás és a tudományos szaktudás közti konfliktus helyzeteket a gazdasági válság, a klímaváltozás és természetesen a járvány jócskán kitermelt. A Covid-19-pandémia idején a magyar járványügyi védekezés szinte valamennyi intézkedése kapcsán az orvostudomány által kínált álláspont igazoló érvként hangozhatott el. (Akkor is, ha egyrészt alternatív vagy inkább áltudományos vélemények is megjelentek, másrészt pedig egyre erősebbé váltak a nemzetgazdasági, jóléti szempontok.⁸⁵) Külön kockázatot jelenthet, hogy a kormányzat adminisztratív hatalommal bír az egyes szakértői álláspontok közötti választásban, vagy akár azok befolyásolásában.⁸⁶

Míg a kormányzati adminisztráció számára a szakértői tudás becsatornázása alapértelmezettként rendelkezésre állt, az Alkotmánybíróságnak ennek hiányában, s mégis megalapozottan kellett az alapjogi tesztek alkalmaznia szükségesség és arányosság kérdéseiben. Amikor az Alkotmánybíróságnak tudományos tudást

⁸⁴ SMUK PÉTER: *Magyar és európai pártjog*. Budapest, Gondolat, 2018, 203.

⁸⁵ A politikai kommunikáció körülményeként bemutatását és elemzését adja: Szabó Gabriella (szerk.): *Érzelmek és járványpolitizálás – Politikai érzelemnedzserék és érzelemszabályozási ajánlataik Magyarországon a COVID-19-pandémia idején*. Budapest, Eötvös, 2022.

⁸⁶ Amerikai példákkal ld. POST, ROBERT C.: *Democracy, Expertise, and Academic Freedom: A First Amendment Jurisprudence for the Modern State*. London, Yale University Press, 2012.

kellett álláspontjához alapul vennie, már korábbi gyakorlatához visszanyúlva határozhatta meg⁸⁷ ennek módszerét:

„Minthogy a fenti mérlegelés nem választható el tudományos – virológiai, biológiai, orvostudományi – szakkérdésektől, az Alkotmánybíróság emlékeztet a hasonló ügyekben kialakított gyakorlatára, miszerint az egészségügyi beavatkozásokkal kapcsolatos szaktudományos kételyek megítélése és a versengő álláspontok közti választás kívül esik a kompetenciáján {39/2007. (VI. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.)} [...] Az Alkotmánybíróság hasonló ügyekben arra is rámutatott, hogy „a természettudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás lehet szükséges” (Abh5.). E kiterjesztett vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság az adott időpontban „meghatározó tudományos világnézet” figyelembevételével járt el, amelynek forrásaként például az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) vonatkozó dokumentumaira támaszkodott.”⁸⁸

A testület az adott időpontban „meghatározó tudományos világnézet” figyelembevételével eljárva a védőoltások alkalmasságát a koronavírus-járvány leküzdésére elfogadta.⁸⁹

A válságok másik, legalább ilyen súlyos hatása a demokratikus legitimációra a választások és népszavazások megtartásával kapcsolatos. Ezen közvetlen demokratikus alkalmak különleges jogrendben a közvélemény és politikai közösség feldúltabb, fentebb említett szociálpszichikai állapotában, sőt, a kormány hatalmának kiszélesítése, a politikai szabadságjogok és mozgásszabadság korlátozása idején kerülnének megszervezésre, és ez erős kétséget hagyna maga után afelől, hogy a népválasztások megjelölését szolgálták-e. Vajon súlyosabb következményekkel jár-e, ha a választásokat-referendumokat elhalasztják a válság utáni időszakokra?

Az Alaptörvény az Országgyűlés működését védő állásponton inkább a választások kizárásáról rendelkezik hadiállapot és szükségállapot idején (55. cikk), veszélyhelyzet esetén viszont ezt nem említi. A 2021. évi I. törvény az időközi választásokra és a népszavazásokra tilalmat, illetve halasztást rendelt el a veszélyhelyzet végéig, jóllehet azt a 103/2022. (III. 10.) Korm. rendelet újra engedélyezte. A 2022. évi országgyűlési választásokat megtartották különleges jogrend idején, amely

⁸⁷ Részletesen kifejti ERDŐS: i. m., 115–118.

⁸⁸ 27/2021. (XI. 5.) AB hat. [80] – ABH hivatkozások nélkül, és kiemelés tőlem, S. P.

⁸⁹ 3537/2021. (XII. 22.) AB hat. [54], igaz, emellett nem mulasztotta el utalni „a nyilvánosságban is megjelenő, a Kormány által működtetett Koronavírus Tájékoztatói Központtól, illetve az Országos Kórházi Főigazgatóságtól származó” adatokra sem, vö. 27/2021. (XI. 5.) AB hat. [90]

a választási eljárásban kevesebb korlátozást hozott, de a kampányidőszak tágabb jogi környezetét meghatározta.⁹⁰

A Velencei Bizottság kiemeli: a jogrendben rendelkezésre álló megoldásokat lehetőség szerint ki kell használni egy válsághelyzet idején tartott választás esetén. Ha a választások megtartása mellett dönt egy állam, fontolóra kell vennie, hogy (például a mozgásszabadság korlátozása vagy a járványügyi félelmek okozta) alacsonyabb részvétellel, a közvélemény zavarodottsága nyomán, az alapjogkorlátozások negatív befolyása révén a megválasztott törvényhozás demokratikus legitimitációja csorbát szenvedhet.⁹¹ Ezzel pedig – a népképviselő, a demokratikus kontroll, az alkotmányos intézmények legitimitációja felé továbbgyűrűző jelentősége miatt – a válságok legjelentősebb hatása lehet az alkotmányjogra.

Abstract

THE CONSTITUTIONAL LAW OF CRISIS – THE CRISIS OF CONSTITUTIONAL LAW?

In the 21st century, Hungarian constitutional law faced a number of major challenges, usually linked to some kind of crisis. The crises have caused changes in Hungarian public law that have had a significant impact on the constitutional playing field of the government, and have been reflected in changes in constitutional regulation (text of the Constitution, cardinal laws), in the functioning of state bodies and in the enforcement of fundamental rights (fundamental rights adjudication). The conceptual framework of the present study includes the specific features of the way crises have been reflected in the constitution, the development of the regulation of the various special legal order cases, and the reflections of the Constitutional Court on these. “Recent crises” range from the economic-financial crisis to the crises caused by the wave of migration and terrorism, as well as the challenges of pandemics and war in the neighbourhood. The paper will examine what situations the constituent power has identified as crises and how the Hungarian legal system has sought to respond to them.

⁹⁰ Pl. a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos korlátozásokkal, lásd NEMZETKÖZI VÁLASZTÁSI MEGFIGYELÉSI MISSZIÓ – Magyarország – Országgyűlési Választások és Népszavazás, 2022. április 3. OSCE PA. 6. https://www.osce.org/files/f/documents/b/b/515174_0.pdf (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

⁹¹ CDL-PI(2020)005rev, 101–120.