



Magyar Helsinki Bizottság

HÁTTÉRANYAG A KORONAVÍRUS ELLENI VÉDEKEZÉSRŐL SZÓLÓ 2020. ÉVI XII. TÖRVÉNY KAPCSÁN

2020. március 31.

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel (a továbbiakban: felhatalmazási törvény) a Kormány nyílt végű – időben korlátlan – felhatalmazást kapott arra, hogy a 2020. március 11-én a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet fennállása alatt rendeleteivel egyes törvények alkalmazását felfüggeszthesse, törvényi rendelkezésektől eltérhessen, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhasson. A felhatalmazási törvény ezért nem felel meg a különleges jogrenddel szemben támasztott demokratikus és az Alaptörvényből is következő követelményeknek.¹

Ez a háttéranyag a felhatalmazási törvénnyel kapcsolatos következő kérdéseket járja körül:

1. Mik az Országgyűlés lehetőségei jelen helyzetben?
2. Az Alkotmánybíróság kiemelt szerepe
3. Milyen lehetőségei voltak a Kormánynak a koronavírus elleni védekezésre a felhatalmazási törvény nélkül?
4. Milyen mozgásteret ad a Kormánynak a felhatalmazási törvény?

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései:

A veszélyhelyzet

53. cikk

(1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

(2) A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(3) A Kormány (2) bekezdés szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja.

(4) A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok

54. cikk

(1) Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

¹ Részletesen lásd: Amnesty International Magyarország – Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért: *Nem a korlátlan hatalom az orvosság – Álláspont a veszélyhelyzet meghosszabbításáról és annak alkotmányos feltételeiről*, 2020. március 22., <https://www.helsinki.hu/nem-a-korlatlan-hatalom-az-orvossag/>. A felhatalmazási törvény kapcsán számos nemzetközi szereplő fejezte ki aggodalmát, lásd például: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200324IPR75702/ep-stands-up-for-democracy-in-hungary-during-covid-19>, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-writes-to-victor-orban-regarding-covid-19-state-of-emergency-in-hungary>, <https://twitter.com/CommissionerHR/status/1242036471508414464>, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=25750>, <https://www.osce.org/odihr/449311>, <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=e419cf24-261b-4d09-a685-3e3e2570be65>, <https://rsf.org/en/news/covid-19-and-press-freedom-europe-must-oppose-measures-proposed-viktor-orban>.

(2) Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.

(3) A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.

(4) A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

1. Mik az Országgyűlés lehetőségei jelen helyzetben?

A felhatalmazási törvény értelmében az Országgyűlés hatáskörei a következőképpen alakulnak:

- A felhatalmazási törvény 8. §-a szerint a felhatalmazási törvény „hatályvesztéséről a veszélyhelyzet megszűnésével az Országgyűlés dönt”. Ez azonban önmagában nem biztosít valódi kontrolllehetőséget az Országgyűlés számára a következők miatt. Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint **a veszélyhelyzetet a Kormány hirdeti ki**, és az 54. cikk (3) bekezdése alapján **a Kormány joga annak megszüntetése is**, tehát az Országgyűlés csak azután dönthet a felhatalmazási törvény hatályvesztéséről, hogy a Kormány a veszélyhelyzetet megszüntette. **A Kormányt ebben semmi nem köti** – sem az országgyűlési képviselők, sem például az országos tisztifőorvos vagy az Egészségügyi Világszervezet véleménye. **Vagyis az országgyűlési képviselőknek nem lesz lehetőségük arról döntést hozni, hogy meglátásuk szerint indokolt-e még a veszélyhelyzet fenntartása. Így a 8. § nem jelenti akadályát annak, hogy a Kormány korlátlan ideig fenntartsa a veszélyhelyzetet.** Ez nem a felhatalmazási törvény hiányosságából következik, hanem magából az Alaptörvényből, ami azonban nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz semmiféle korlátozást a Kormány számára abban a tekintetben, hogy a veszélyhelyzetben mit tehet.
- A Kormány veszélyhelyzeti tevékenységének tartalmi országgyűlési korlátját az Alaptörvény által vázolt konstrukcióban ugyanis az jelentené, hogy a veszélyhelyzetben hozott speciális rendeletei csak országgyűlési döntés alapján maradhatnának 15 napon túl hatályban. A felhatalmazási törvény ezt a tartalmi korlátot iktatja ki a rendszerből azzal, hogy a kormányra ruházza a még meg nem hozott, nem ismert tartamú speciális rendeletek hatálya meghosszabbításának jogát is.
- Mindez nem jelenti azt, hogy az Országgyűlésnek semmilyen lehetősége nincs a felhatalmazási törvény módosítására vagy hatályon kívül helyezésére.
 - A felhatalmazási törvény 3. § (1) bekezdése külön rendelkezik arról, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján **felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa**. Ezt a felhatalmazást a 3. § (2) bekezdése szerint **az Országgyűlés „a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően ... visszavonhatja”**. Fontos rámutatni ugyanakkor, hogy ennek a felhatalmazásnak a visszavonása nem jelentené a veszélyhelyzet megszüntetését (hiszen arra csak a Kormánynak van lehetősége). **Vagyis praktikusán a Kormány azután is hozhatna törvényeket felülíró rendeleteket, hogy a kormányrendeletek hatályának meghosszabbítására szóló felhatalmazását az Országgyűlés a felhatalmazási törvény 3. § (2) bekezdés alapján visszavonja, mivel arra az önmaga által kihirdetett veszélyhelyzet ad lehetőséget, de azok csak 15 napig maradnának hatályban.**
 - Az Országgyűlés a felhatalmazási törvény 3. és 8. §-ától függetlenül is bármikor hozhat olyan törvényt, amellyel hatályon kívül helyezi vagy módosítja a felhatalmazási törvényt.

Ugyanakkor ezen a ponton nem vonatkoztathatunk el attól, hogy **a kormánypártoknak jelenleg kétharmados többsége van az Országgyűlésben**, ezért valószínűtlen, hogy bármelyik lépésre a kettő közül sor kerüljön. Ehhez ugyanis a kormánypárti országgyűlési

képviselőknek szembe kellene menniük a Kormánnyal – azoknak a kormánypárti képviselőknek, akik szavazataikkal az elmúlt években aktív szerepet játszottak a magyar jogállamiság lebontásában.

Hogy ennek ellenére miért lenne fontos mégis, hogy az Országgyűlés időről időre megvitathassa, hogy indokolt-e a veszélyhelyzetben hozott egyes rendeletek hatályának meghosszabbítása? Mert **a képviseleti demokrácia és az ehhez kapcsolódó nyílt vita terepe az Országgyűlés**, ahol az ellenzéknek, ha korlátozottan is bár, de vannak jogai és lehetőségei. Így például felszólalhatnak a veszélyhelyzet fenntartásának indokoltságáról szóló vitában, vitathatják, hogy szükséges-e egyes, a Kormány által a felhatalmazási törvény alapján hozott rendeletek hatályát meghosszabbítani, stb. „Rendeleti kormányzás” esetében erre nincs lehetőség.

Fontos rögzíteni továbbá azt, hogy a felhatalmazási törvény egyes rendelkezései ún. sarkalatos rendelkezések, tehát módosításukhoz vagy hatályon kívül helyezésükhöz a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ilyen a felhatalmazási törvény 2. §-a is, amely azt mondja ki, hogy a Kormány rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezzel ellentétben például a felhatalmazási törvény 3. § (1) bekezdése – amely szerint az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa – már a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával módosítható.

2. Az Alkotmánybíróság kiemelt szerepe

A különleges jogrendben, így a veszélyhelyzetben is a Kormány különleges felhatalmazásai miatt az Alkotmánybíróság általi alkotmányos kontrollnak megerősítetten kell működnie. Éppen ezért javasoltuk azt más civil szervezetekkel együtt,² hogy teremtsék meg annak hatásköri és eljárási feltételeit, hogy az Alkotmánybíróság gyorsan és hatékonyan tudja megítélni, hogy alkotmányosak-e az egyes különleges jogrendi intézkedések.

A felhatalmazási törvény nem korlátozza az Alkotmánybírósághoz fordulást, sőt az 5. § (1) bekezdése külön kimondja, hogy az Alkotmánybíróság elnöke és főtítkára „gondoskodik az Alkotmánybíróság veszélyhelyzetben történő folyamatos működéséről”, míg az 5. § (2) bekezdése arra ad lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság ülései a veszélyhelyzetben az Alkotmánybíróság elnökének döntése alapján „elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével is” megtarthatóak legyenek. Ez összhangban áll az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdésével is, amely szerint az Alkotmánybíróság működése különleges jogrendben sem korlátozható.

Ugyanakkor az Alkotmánybírósághoz fordulás a jelenlegi szabályok szerint nem egyszerű:

- Azt, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül egyes jogszabályoknak (így egyes kormányrendeleteknek) az Alaptörvénnyel való összhangját (vagyis végezzen absztrakt utólagos normakontrollt) az Alaptörvény szerint a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.³
- Alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. §-a alapján „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” adhat be.

Ezek a rendelkezések jelentős mértékben behatárolják az Alkotmánybírósághoz fordulási lehetőségeket. Mindezek miatt lett volna szükség arra, hogy **átmenetileg szélesítsék azok körét, akik az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezhetik** a veszélyhelyzet idején, és így például egyes országgyűlési képviselők, vagy legalább a frakcióvezetők kezdeményezhessék a veszélyhelyzetre

² Amnesty International Magyarország – Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért: *Nem a korlátlan hatalom az orvosság – Álláspont a veszélyhelyzet meghosszabbításáról és annak alkotmányos feltételeiről*, 2020. március 22., <https://www.helsinki.hu/nem-a-korlatlan-hatalom-az-orvossag/>

³ Alaptörvény, 24. cikk (2) bekezdés e) pont

tekintettel született kormányrendeletek absztrakt utólagos normakontrollját.⁴ Ehhez csak **az Abtv. módosítására lett volna szükség**, és egy ilyen jellegű módosításra az Alaptörvény alapján is lehetőség lett volna.⁵

További problémát jelent, hogy a fenti típusú eljárásokban **az Alkotmánybíróságot nem kötik határidők**, ami veszélyhelyzetben a Kormány nagyon erős és nyílt végű felhatalmazása miatt különösen problematikus – nem mindegy ugyanis, hogy hónapokig (esetleg évekig) vagy napokig tart, amíg az Alkotmánybíróság döntést hoz arról, hogy pl. egyes, alapjogokat érintő törvények felfüggesztése vagy az azoktól való eltérés alkotmányos-e. Ezért lett volna szükség arra, hogy a felhatalmazási törvény rendelkezzen arról, hogy a veszélyhelyzettel, illetve a veszélyhelyzetben hozott intézkedésekkel összefüggő indítványokról az Alkotmánybíróságnak egy konkrét, rövid határidőn (pl. 3 napon) belül érdemben döntést kell hoznia.⁶

Mindezeket a módosításokat, és így **a hatékony alkotmányossági felülvizsgálat esélyének megteremtését** azzal együtt szükségeseknek tartottuk volna, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségét a kormánytöbbség jogalkotási lépései jelentős mértékben aláásták az elmúlt években, és komoly kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság mennyiben tudja valóban hatékonyan ellátni az alkotmányosság őrének szerepét.⁷

3. Milyen lehetőségei voltak a Kormánynak a koronavírus elleni védekezésre a felhatalmazási törvény nélkül?

Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerint a veszélyhelyzetben a Kormány „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” alkothat rendeletet. Ilyen sarkalatos törvény a felhatalmazási törvényt megelőzően is létezett, ez a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.).

A Kat. szerint a Kormány veszélyhelyzetben⁸ „a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen” többek között az alábbi témákban hozhat rendeletet:

- az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezéseket állapíthat meg;
- a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot állapíthat meg;
- a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény egyes rendelkezéseitől eltérő rendelkezéseket vezethet be (pl. ezeken a területeken: bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések köre, ügyintézési és egyéb határidők, elővezetés szabályai, jogorvoslat rendje, végrehajtás szabályai, stb.);
- előírhatja, hogy a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettséget írhat elő;
- a veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából gazdálkodó szervezet működését az állam felügyelete alá vonhatja, stb.⁹

Emellett a Kormány többek között a következők végrehajtására adhat felhatalmazást rendeletében:

⁴ Megjegyezzük, hogy az absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körének szélesítése egyébként is célszerű lenne.

⁵ A módosításra az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pontja adott volna lehetőséget, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben meghatározottakon kívül „sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”.

⁶ Igaz, hogy a felhatalmazási törvény 5. § (3) bekezdés szerint az Alkotmánybíróság elnöke „veszélyhelyzetben engedélyezheti az Alkotmánybíróság ügyrendjétől való eltérést”, de ez a fenti problémát nem oldja meg.

⁷ Részletesebben lásd például: *Stating the Obvious – Rebutting the Hungarian Government’s response to the Reasoned Proposal in the Article 7 procedure against Hungary*, https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/NGO_rebuttal_of_Article_7_Hun_gov_info_note_18102019.pdf, 5. o.

⁸ Az Alaptörvény szerint a Kormány „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében” hirdethet ki veszélyhelyzetet. A veszélyhelyzet fogalmát a Kat. 44. § (1) bekezdése bontja ki ennél részletesebben, amelynek ca) pontja szerint veszélyhelyzetnek minősül a „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély” is. (Annak elemzésétől itt eltekintünk, hogy mennyiben alkotmányos megoldás, hogy a Kat. tulajdonképpen kibővíti a veszélyhelyzet Alaptörvény szerinti meghatározását.)

⁹ Részletesen lásd: Kat. 45. § (1) bekezdés, 47–48. §

- a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható;
- korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását;
- elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa;
- elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia;
- elrendelhető az ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése;
- emellett az oktatásért felelős miniszter egyedi határozatban határozhatja meg a köznevelési intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével, kapcsolatos feladatokat.¹⁰

A Kat. fenti szabályainak alkalmazhatóságát a felhatalmazási törvény nem befolyásolja, azok továbbra is alkalmazhatóak,¹¹ annyi különbséggel, hogy míg a Kat. alapján alkotott rendeletek hatályát a felhatalmazási törvény hiányában az Országgyűlésnek 15 nap elteltével meg kellene hosszabbítania (illetve fel kellene hatalmaznia a Kormányt azok meghosszabbítására), addig a felhatalmazási törvény miatt ez a korlátozás nem fog érvényesülni.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) ismeri emellett az egészségügyi válsághelyzet fogalmát,¹² illetve a speciális járványügyi szabályokat. „A járvány kialakulásának tényét – különleges jogrend bevezetése nélkül – az egészségügyi államigazgatási szerv állapítja meg. Ebben az esetben korlátozható vagy megtiltható: minden olyan intézmény működése, illetve rendezvény és tevékenység, amely a járvány terjedését elősegítheti, egyes területek közötti személyforgalom, élőállat- vagy áruszállítás, egyes területek lakosainak más területek lakosaival való érintkezése, a fekvőbeteg-gyógyintézet látogatása, bizonyos területek elhagyása, élelmiszerek árusítása, fogyasztása, az ivóvíz fogyasztása, illetőleg meghatározott állatok tartása. Továbbá járvány esetén az intézkedések hatékonysága érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv korlátozhatja az egyén személyes szabadsághoz való jogainak gyakorlását, a betegek jogait; egyúttal pedig a természetes és jogi személyeket, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket bizonyos intézkedések túrására, illetve megtételére kötelezheti.”¹³

A határellenőrzés visszaállítására veszélyhelyzet hiányában is lehetőséget ad a schengeni belső határokon a vonatkozó uniós irányelv,¹⁴ a külső határokon pedig a határzár bevezetésére a magyar jog.¹⁵

A fenti felsorolás nem teljes körű, és nem célunk annak részletes vizsgálata, hogy a Kormány a felhatalmazási törvény elfogadását megelőzően hozott rendeletei és az egyéb megtett kormányzati intézkedések mely fenti rendelkezéseken alapultak, vagy hogy melyik ponton vált valóban szükségessé a veszélyhelyzet kihirdetése. A fentiek alapján az azonban kijelenthető, hogy számos, a felhatalmazási

¹⁰ Részletesen lásd: Kat. 45. § (1) bekezdés, 49–51. §

¹¹ A felhatalmazási törvény a következőket mondja ki: „A Kormány a veszélyhelyzetben – a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

¹² Az Eütv. 228. § (2) bekezdés a) pontja alapján ebbe beletartozik pl. az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló törvény szerinti nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet, függetlenül attól, hogy erre különleges jogrend idején vagy azon kívül kerül sor.

¹³ Mészáros Gábor: *Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről*, Fundamentum, 2020, <http://fundamentum.hu/sites/default/files/onlinefirst/meszaros-gabor-dokkom-indokolt-e-a-kulonleges-jogrend-koronavirus-idejen.pdf>

¹⁴ A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 28. cikk (1) bekezdése. Megjegyzendő, hogy március 11-én a Kormány erre hivatkozással állította vissza a határellenőrzést a magyar–osztrák és a magyar–szlovén határon az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §-ában.

¹⁵ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény, 12. § (1) bekezdés és (2) bekezdés b) pont

törvény benyújtását, illetve elfogadását megelőzően megtett intézkedéshez, illetve azok fenntartásához a Kormánynak nem lett volna szüksége a felhatalmazási törvény adta hatáskörre.¹⁶

Mindezzel nem azt állítjuk, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére ne lett volna szükség – már csak azért sem, mert a Kat. fenti szabályai kihirdetett veszélyhelyzet esetén alkalmazhatóak. Azt sem állítjuk, hogy a veszélyhelyzetben eddig alkotott rendeletekre (vagy legalábbis azok jelentős többségére) ne lett volna szükség, ha egyes jogalkotási megoldások hagynak is kívánnivalót maga után. Mi több, azt sem állítjuk, hogy nem képzelhető el, hogy olyan lépések válnak szükségessé egy járvány elleni védekezés, illetve például a gazdasági hatásainak a mérséklése során, amelyekre a Kat. és az Eütv. nem ad lehetőséget. A felhatalmazási törvényre tehát szükség volt – de nem abban az időbeli és tartalmi korlát nélküli formájában, amelyben meghozták.

4. Milyen mozgásteret ad a kormánynak a felhatalmazási törvény?

A felhatalmazási törvény 2. § (1) bekezdése szerint a Kormány a veszélyhelyzetben – a Kat.-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – **„az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garntálása érdekében** rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”. A 2. § (2) bekezdése szerint a Kormány ezt a jogkörét **„a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan”**, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti **„humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából** gyakorolhatja”.

A felhatalmazási törvény tehát

- kifejezetten előírja a szükségességi-arányossági teszt alkalmazását, és
- kimondja, hogy a Kormány a jogkörét a veszélyhelyzethez kapcsolódó egyes, tágan megfogalmazott célok érdekében gyakorolhatja.

Ezek a – rendkívül tág – keretek szolgálnának mércéül az egyes kormányrendeletek esetleges alkotmányossági felülvizsgálatakor is.

A koronavírusjárvány elleni védekezés esetében egyik napról a másikra válhatnak szükségessé drasztikus lépések, és előfordulhat, hogy precedens nélküli korlátozásokat kell bevezetni a védekezés, illetve a járvány hatásainak mérséklése érdekében. Ebben a helyzetben valóban nem lett volna járható út, hogy a felhatalmazási törvény taxatív felsorolja, hogy például mely törvények rendelkezéseitől térhet el a Kormány a rendeleteiben. Az ilyen **dinamikusan változó helyzetben** éppen ezért lett volna **kiemelt jelentősége annak, hogy az Országgyűlés meghatározott időközönként dönthessen** arról, hogy az aktuális helyzet és a rendelkezésre álló információk, szakértői vélemények, stb. fényében a Kormány egy-egy rendeletét indokolt-e hatályában fenntartani. Ugyanezen okból lett volna szükség arra, hogy **az alkotmányossági aggályokat felvető rendeletek egyszerűen az Alkotmánybíróság elé kerülhessenek, és azok alkotmányosságáról az Alkotmánybíróságnak rövid határidőn belül döntést kelljen hoznia.**

Másfelől viszont szólnak érvek amellett, hogy célszerű és indokolt lett volna azt meghatározni a felhatalmazási törvényben, hogy melyek azok a területek – egyszerűen a józan ész alapján –, amelyek esetében kizárt, vagy legalábbis minimális a valószínűsége annak, hogy a hatályos törvényi rendelkezések felülrítését a koronavírus elleni védekezés szükségessé és alkotmányosan igazolhatóvá teszi. Így például előírható lett volna, hogy a rendeletek az Országgyűlés működését bizonyos alapvető kérdésekben ne érinthessék, vagy az olyan kiemelt védelmet élvező alapjogok, mint a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a személyes szabadsághoz való jog, a hatályos törvényi rendelkezéseknél jobban ne legyenek korlátozhatóak. (Hozzátesszük, hogy a koronavírussal

¹⁶ Részletesebben erről lásd: Mészáros Gábor: *Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről*, Fundamentum, 2020, <http://fundamentum.hu/sites/default/files/onlinefirst/meszaros-gabor-dokkom-indokolt-e-a-kulonleges-jogrend-koronavirus-idejen.pdf>

kapcsolatos fejlemények fényében még ez a lista is átgondolható lett volna időről időre, az országgyűlési vita során.)

Az alábbiakban a hozzánk különböző fórumokon érkezett kérdésekre is tekintettel arra hozunk **példákat**, hogy

- a felhatalmazási törvény jelen formájában mely, a jogállamiság és az alapjogok szempontjából kulcsfontosságú területeken teszi lehetővé a törvényi rendelkezésektől való eltérést, illetve azok felfüggesztését;
- mely területek esetében véljük úgy, hogy a törvényi rendelkezések felülírása nagy valószínűséggel nem felelne meg a szükségességi-arányossági tesztnek; és
- hol húzódnak azok az alaptörvényi határok, amelyeket a Kormány veszélyhelyzetben sem hághat át. (Az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szerint „[k]ülönleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel”, vagyis az Alaptörvény egyes rendelkezései nem írhatóak felül veszélyhelyzetben sem.)

Ezek a példák **annak szemléltetésére szolgálnak, hogy a felhatalmazási törvény alapján a Kormány milyen jelentős korlátozásokat tudna bevezetni tulajdonképpen időhatár nélkül, és anélkül, hogy a korlátozásokról az Országgyűlésben vita folyhatna, vagy azok gyors és hatékony alkotmányossági felülvizsgálata biztosított lenne.**

Hozzáteszük, hogy az alábbi példákkal érintett törvényeket kétharmados parlamenti többség birtokában a kormánypártok egyébként is bármikor módosíthatnák, de abban az esetben azok elfogadását parlamenti vita előzhetné meg, a miniszterek által előkészített törvénytervezetek esetében kötelező lenne a társadalmi egyeztetés a törvényjavaslat benyújtása előtt, stb., amelyek még akkor is fontos garanciák, ha a jogalkotási folyamat átláthatóságával és minőségével kapcsolatban nagyon sok kritika vehető fel. A felhatalmazási törvény emellett azt az ellentmondásos helyzetet idézheti elő, hogy ha a kormánypártoknak megszűnne a jövőben a kétharmados többsége az Országgyűlésben bármilyen okból, a Kormánynak továbbra is lehetősége lenne sarkalatos törvények felülírására rendelettel – miközben a „rendes” szabályok szerint a kormánypártok az Országgyűlésben pusztán a saját képviselőik szavazataival ezt már nem feltétlenül tudnák megtenni.

4.1. Választások, választójog

Visszatérő kérdés volt, hogy a 2022-es országgyűlési választások megtartását a felhatalmazási törvény veszélybe sodorhatja-e – erre nemleges a válasz.

A felhatalmazási törvény 6. §-a az időközi választások és az országos és helyi népszavazások kapcsán tartalmaz korlátozásokat, többek között annak kimondásával, hogy a „veszélyhelyzet megszűnését követő napig időközi választás nem tűzhető ki, a már kitűzött [értelemszerűen időközi] választások elmaradnak”, és hogy „a veszélyhelyzet megszűnését követő napig országos és helyi népszavazás nem kezdeményezhető, a már kitűzött országos és helyi népszavazások elmaradnak”. Vagyis a felhatalmazási törvény a „rendes” országgyűlési választásokkal kapcsolatban nem tartalmaz semmilyen korlátozó rendelkezést. Emellett az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az „országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatt választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani”. A négyévenkénti országgyűlési választást tehát nem törvény, hanem az Alaptörvény írja elő, azt pedig a Kormány még veszélyhelyzetben sem írhatja felül.

A választási eljárásra vonatkozó törvényi szabályok azonban felülírhatóak. Ez például olyan célból lehet indokolt, hogy mérsékeljék a választások megtartásának járványügyi kockázatait, például a levélszavazás már eleve létező lehetőségének kiterjesztésével, vagy az online szavazás lehetőségének megteremtésével. Ugyanígy lenne létjogosultsága annak, ha az ajánlások gyűjtésének szabályait módosítanák. (Persze ezek a módosítások is csak akkor volnának indokolhatóak, ha az országgyűlési választásokra épp a következő hónapokban kellene sort keríteni.)

Nem állná ki ellenben a szükségesség-arányosság próbáját például az, ha egy olyan jellegű, eljárási (adminisztratív) feltétel bevezetésével nehezítenék meg a választójog gyakorlását, mint a 2012-ben a jelenlegi kormánypártok által bevezetni tervezett „előzetes regisztráció”, amellyel a választójog gyakorlását egy többletfeltételtől, az előzetes választói feliratkozástól tették volna függővé.¹⁷

4.2. Az Országgyűlés működése

Az Országgyűlés megbízási idejére, a feloszlásra és a felosztatásra, illetve a határozatképességére vonatkozó szabályokat az Alaptörvény tartalmazza, így ezeket a szabályokat a Kormány a felhatalmazási törvény alapján nem tudja felülmúlni. Szintén az Alaptörvény rögzíti a törvénykezdeményezők körét. Ugyanakkor az Alaptörvény számos kérdés részletszabályait utalja alacsonyabb szintű jogforrásokra (elsősorban sarkalatos törvényekre), amelyekről a felhatalmazási törvény alapján a Kormány eltérhet, illetve amelyeket felfüggeszthet:

- Sarkalatos törvény határozza meg az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket.¹⁸
- A házsabályi rendelkezések, amelyek az Országgyűlés működésének szabályait és tárgyalási rendjét tartalmazzák, szintén alsóbb szintű jogforrásban találhatóak meg.¹⁹
- A házsabályi rendelkezések határozzák meg azt is, hogy az Országgyűlés elnöke milyen módon gyakorolja rendészeti és fegyelmi jogkörért „az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében”.²⁰

A koronavírus által okozott helyzetben az olyan módosítások, mint az online szavazás lehetőségének megteremtése az Országgyűlésben, indokoltak lehetnek. Ezzel szemben például egy olyan módosítás, amely ellehetetleníti, hogy bármilyen törvényjavaslat az Országgyűlés tárgysorozatára kerüljön, nem indokolható.

Az Alaptörvény 7. cikke rögzíti az országgyűlési képviselők kérdésfeltevési és interpellációhoz való jogát, felsorolva ezek potenciális címzettjeit is. Ugyanakkor a parlamenti ellenőrzésben fontos szerepet játszó országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységét, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettségét sarkalatos törvény szabályozza, amelynek rendelkezéseitől a Kormány megint csak eltérhet a felhatalmazási törvény alapján.

A képviselői jogállás kapcsán azt az Alaptörvény biztosítja, hogy az országgyűlési képviselőt mentelmi jog illeti meg,²¹ de például a mentelmi ügyek intézésének szabályait az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló a 10/2014. (II. 24.) OGY határozat tartalmazza. Szintén problémákat okozhat, hogy az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése szerint sarkalatos törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, valamint más összeférhetlenségi eseteket is megállapíthat – az e törvényi rendelkezésektől való eltérés is lehetséges a felhatalmazási törvény alapján.

4.3. Alapjogok

Az alapjogok kapcsán maga az Alaptörvény is felállít korlátokat, amikor az 54. cikk (1) bekezdésében meghatározza azokat, amelyek gyakorlása veszélyhelyzetben sem függeszthető fel, illetve nem korlátozható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken²² túl. Ezek a következők:

- az Alaptörvény II. cikkében megállapított alapjogok (élethez és emberi méltósághoz való jog),
- az Alaptörvény III. cikkében megállapított alapjogok (kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma, emberkereskedelem tilalma, stb.),

¹⁷ Ezt akkor az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta: <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/kozlemeny-a-valasztasi-eljarasi-torveny-elozetes-alkotmanyossagi-vizsgalatarol>.

¹⁸ Alaptörvény, 5. cikk (8) bekezdés

¹⁹ Alaptörvény, 5. cikk (7) bekezdés

²⁰ Alaptörvény, 5. cikk (7) bekezdés

²¹ Alaptörvény, 4. cikk (2) bekezdés

²² „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

- az Alaptörvény XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapjogok (a büntetőeljárás tisztességességét biztosító főbb garanciák).

Egyes alapjogok esetében magától értetődően felmerül, hogy azok gyakorlásának korlátozása egy ponton indokolttá válik a járvány elleni hatékony védekezés érdekében, és azok korlátozása (az aktuális járványügyi helyzettől is függően) nagy valószínűséggel meg fog felelni a szükségességi-arányossági tesztnek. Ilyen alapvető jogok például a következők:

- a gyülekezési jog,
- a mozgásszabadság (de itt se lehet indokolatlan különbségtételt alkalmazni: így az alkotmányosan például előírható, hogy 9.00 és 12.00 óra között csak a 65 éven felüliek tartózkodhatnak az élelmiszerüzletekben, de csak olyan csoportképző jellemző alapján történhet a korlátozás, aminek a járvány elleni védekezés kapcsán relevanciája van),
- a másokkal együtt való vallásgyakorlás, amennyiben ez fizikailag közös térben való megjelenést jelent,
- a nyilvános tárgyaláshoz való jog (azzal, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított további eljárási jogokat tiszteletben kell tartani), vagy
- a tulajdonhoz való jog egyes aspektusai.

A fentiekkel ellentétben vannak olyan alapjogok, amelyek esetében szinte teljesen kizárt, hogy felfüggesztésüket vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt mértéken túli korlátozásukat a „humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása” indokolhatná, és amelyek korlátozása megfelelne a szükségességi-arányossági tesztnek, ugyanakkor a kormánytöbbség több alkalommal adta már tanúbizonyságát annak, hogy további korlátozásukat tartaná kívánatosnak. Ilyen alapjogok például a következők:

- A véleménynyilvánítási szabadság, illetve a szólásszabadság további korlátozására a legújabb példa épp a felhatalmazási törvényben található. A felhatalmazási törvény 10. §-a ugyanis szigorította a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt (Btk.) a rémhírterjesztés tényállása kapcsán: az elfogadott szöveg szerint az, aki „különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. A tényállás alapján újságírók ellen is könnyen büntetőeljárások indíthatók, amely tovább rombolhatja a sajtószabadságot Magyarországon. A felhatalmazási törvény alapján a Kormány például növelhetné az erre (vagy bármelyik másik bűncselekményre) kiszabható büntetéseket, vagy speciális eljárási szabályokat állapíthatna meg.
- A Btk.-tól vagy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) rendelkezéseitől való eltérés lehetősége a személyes szabadsághoz való jog szempontjából is problematikus lehet: a felhatalmazási törvény lehetővé teszi a Kormány számára például, hogy megváltoztassa a letartóztatás szabályait, szűkítve azok körét, akik szabadlábon védekezhetnek (pl. kizárva azokat, akiket a rémhírterjesztéssel vagy egyéb, meghatározott bűncselekményekkel gyanúsítanak), vagy hogy kiterjessze azoknak a körét, akik esetében a letartóztatásnak nincs felső korlátja. (A korlátlan letartóztatás lehetőségét a jelenlegi kormánytöbbség vezette be 2013-ban.²³)
- A felhatalmazási törvény alapján a kormánytöbbség tovább nehezíthetné az információszabadsághoz való jog érvényesülését, például úgy módosítva a törvényi szabályokat,²⁴ hogy kivonja a közérdekű adatok fogalma alól a járvány elleni védekezésre költött

²³ Részletesebben lásd: <https://www.helsinki.hu/ne-lehessen-korlatlan-ideju-az-elozetes-letartoztatasi/>.

²⁴ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)

közpénzzel, az azzal kapcsolatos közbeszerzésekkel, vagy akár magukkal a megbetegedésekkel kapcsolatos adatokat,²⁵ vagy növelve például az adatokért fizetendő költségtérítés mértékét.²⁶

- A hajléktalanság kriminalizálása a kormánypártok büntetőpolitikájának emblemikus eleme. Ilyen szempontból nem meglepő, hogy a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendeletben sem találunk olyan szabályt, ami mentesítené a hajléktalanokat a számukra betarthatatlan szabályok, illetve a szabályok megsértése esetén kiszabott bírság megfizetése alól. Mi több, a felhatalmazási törvény alapján a Kormány akár az eddigieknél is szigorúbb büntetéseket írhat elő a közterületen tartózkodó hajléktalanok számára.
- Szintén aggodalomra adhat okot, hogy a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog nem szerepel azon eljárásai garanciák között, amelyek nem függeszthetők fel, illetve amelyek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl nem korlátozhatóak. Ez lehetőséget ad az eljárásai szabályok olyan irányú megváltoztatására, amely hátrányosan érintheti az újságírókat, az emberi jogi civil szervezeteket, vagy általában a jogkereső állampolgárokat is.

A fentiek alapján látható, hogy a felhatalmazási törvény nem tartalmaz megfelelő garanciákat, és nem ad elegendő védelmet az ellen, hogy a Kormány a veszélyhelyzetet kihasználva alapjogsérelmet okozzon, vagy éppen tovább korlátozza a parlamenti ellenzék lehetőségeit. Az Alkotmánybíróság persze dönthet úgy, hogy az ilyen kormányrendeletet alaptörvény-ellenesnek nyilvánítja és megsemmisíti, de mivel hiányoznak annak a biztosítékai, hogy ezek a rendeletek rövid úton az Alkotmánybíróság elé kerülnek, és azokról rövid határidőn belül döntés születik, ez a lehetőség önmagában nem oszlatja el a törvénnyel kapcsolatos súlyos aggályokat. Az is megtörténhet, hogy már rég megszűnik a veszélyhelyzet, amikor a veszélyhelyzetben hozott rendelet alaptörvény-ellenességét megállapítja a testület. A felhatalmazási törvény és az azzal adott nyílt végű felhatalmazás így veszélyes fegyver a fékek és ellensúlyok rendszerét az elmúlt évtizedben szisztematikusan leépítő kétharmados kormánytöbbség kezében, és újabb lehetőség a Kormány számára, hogy felülírja a hatalomgyakorlás alkotmányos korlátait a meggyengült jogállami intézményrendszer romjai fölött.

²⁵ Magyarország sokáig nem közölt területi adatokat a megbetegedésekről, amit többször is a személyes adatok védelmével indokoltak. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnöke újságírói megkeresésre ezzel kapcsolatban úgy nyilatkozott, hogy ha a konkrét személy az adatból nem azonosítható, akkor az statisztikai adat (és így nyilvános), de ezután ő maga hívta fel a figyelmet arra, hogy a veszélyhelyzetben a rendes jogszabályi rendelkezésektől eltérő gyakorlat is érvényesülhet a közérdeklő adatok nyilvánosságát illetően (<https://infostart.hu/belfold/2020/03/19/kiadhatok-a-koronavirus-teruleti-adatai-itt-a-naih-valasza>).

²⁶ Az Infotv. 29. §-a alapján az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg.