

HORVÁTH ATTILA

kutató (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet), adjunktus (NKE ÁNTK)

A VESZÉLYHELYZET KÖZJOGI ÉS JOGALKOTÁSI DILEMMÁI – MÉRLEGEN AZ ALAPTÖRVÉNY 53. CIKKE

1. TÉMAFELVETÉS

Talán némileg meglepőnek tűnhet, de a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet nem az első volt Magyarországon – annyira nem, hogy a Kormány a rendszerváltás óta nem kevesebb, mint 16 alkalommal hozott már ilyen döntést (15 esetben árvíz és/vagy belvíz miatt,¹ egyszer pedig – a 2010-es kolontári iszapkatasztrófa nyomán – ipari baleset okán). Annak, hogy a médiában – és esetenként a szakirodalomban is² – találkozhattunk olyan állításokkal, hogy ez volt az első kihirdetett veszélyhelyzet – vagy általában különleges jogrend –, valószínűleg az lehet az oka, hogy a COVID-19 miatti veszélyhelyzet a jelentőségét, a következményeit és nem utolsósorban az általa kiváltott közjogi-politikai vitákat tekintve eddig egyedülálló fejleménynek bizonyult hazánkban, és természetesen gyökeresen különbözik a korábbiaktól.

Egyrészt a 2020 előtti veszélyhelyzetek területi hatálya minden esetben egy-egy körülhatárolt földrajzi egységre (többnyire egy vagy több megyére vagy járásra) terjedt ki, azonban a COVID-19 miatti veszélyhelyzet országos hatállyal került kihirdetésre, azaz egyfajta „általános veszélyhelyzet”³ volt. Másrészt a korábbi veszélyhelyzetek – a kolontári iszapkatasztrófa kivételével – jóval rövidebb időtartamra korlátozódtak, míg a járvány miatti veszélyhelyzet 99 napig tartott. A harmadik – és a legfontosabb – különbség a veszélyhelyzettel járó intézkedésekhez kötődik. A korábbi kihirdető rendeletek által bevezetett rendkívüli intézkedések értelemszerűen az árvíz-/belvízveszéllyel szembeni védekezéshez – mint egy lokális problémához – kapcsolódó rendelkezések voltak (így pl. közlekedés korlátozása, kitelepítés, közterületi rendezvény vagy nyilvános gyűlés megtiltása, szabad mozgás korlátozása), amelyek ugyan mutatnak részbeni átfedést a 2020-as rendkívüli intézkedésekkel, azonban a lakosságnak egy viszonylag szűk körét érintették. A vírus miatti veszélyhelyzet viszont az állampolgárok széles körének mindennapjait, az állam és a gazdaság működését alapvetően befolyásoló, hosszú távú hatásokkal járó időszaknak bizonyult – és bizonyul napjainkban is.

A veszélyhelyzet és annak életünk szinte minden szegmensére kiható következményei természetesen rövidesen tudományos vizsgálatok tárgyává is váltak. A veszélyhelyzet értelemszerűen ezer szállal kötődik a joghoz, így a jogtudomány művelői is látványosan növekvő érdeklődést tanúsítanak a korábban talán némileg elhanyagolt témakör iránt.⁴ Jelen tanulmány a veszélyhelyzettel kapcsolatos tudományos-szakmai diskurzushoz kíván hozzájárulni az elmúlt mintegy kilenc hónap közjogi és jogalkotási dilemmáira fókuszálva, különös tekintettel az

¹ A 15 ár-/belvízes veszélyhelyzet valójában kevesebb, hét időszakra vonatkozik, azonban a Kormány egyes esetekben – akár néhány nap különbséggel – több veszélyhelyzetet kihirdető rendeletet is kiadott, többnyire eltérő területi hatállyal.

² Így pl. Mészáros „a rendszerváltás utáni Magyarországon először bevezetett különleges jogrend”-ről ír [Mészáros Gábor: Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm.rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. *Fundamentum* 2019. 3–4. sz. 69. o.].

³ Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle* 2020. 3. sz. 1. o.

⁴ Lásd pl. a *Glossa Iuridica* folyóirat *Jog és erkölcs* c. különszámát vagy a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet *Epidemiológia és jogtudomány* c. kutatási projektjét.

Alaptörvény veszélyhelyzetet szabályozó 53. cikkére. A veszélyhelyzet bevezetésének és a veszélyhelyzeti jogalkotásnak jóval több alkotmányjogi problémája van, mint amennyire ki fogok térni, így az írásom természetesen nem minősül egy teljeskörű áttekintésnek.

A következőkben elsőként az Alaptörvény, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) kapcsolatát és valószínűsíthető ütközését tárgyalom; ezt követően pedig a veszélyhelyzeteket kihirdető rendeleteket vizsgálom. A tanulmány negyedik pontja az Alaptörvény veszélyhelyzetet szabályozó 53. cikkének belső koherenciáját elemzi, majd a veszélyhelyzet(i kormányrendeletek) meghosszabbításával kapcsolatban felmerülő értelmezési problémákat vázoló fel. Az összegzést követően röviden kitérek az Alaptörvény kilencedik módosítására irányuló javaslatra is, amely a kézirat lezárásakor vált ismertté, és amely gyökeresen átalakítja a különleges jogrendre vonatkozó szabályozást, és egyben – amint látni fogjuk – a tanulmány által felvetett problémák egy részére is megoldást kínál.

2. VESZÉLYHELYZET VS. JÁRVÁNY: AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS A KATASZTRÓFAVÉDELMI TÖRVÉNY KAPCSOLATA

A veszélyhelyzet 2020. március 11-i bevezetését követően rövidesen megjelentek azok a szakmai álláspontok, amelyek szerint a Kormánynak a járványra hivatkozva nem lett volna lehetősége a különleges jogrend kihirdetésére,⁵ ugyanis az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése csak két esetben teszi lehetővé a veszélyhelyzet kihirdetését: az egyik az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, a másik pedig – értelemszerűen az élet- és vagyonbiztonságot szintén veszélyeztető – ipari szerencsétlenség.

Az Alaptörvény és a Kat. kapcsolatát illusztrálja a következő táblázat, amely mintegy összekapcsolja az alaptörvényi és a törvényi rendelkezéseket:

⁵ A publicisztikák közül lásd pl. *Lattmann Tamás*: Vajon “elemi csapás” egy járvány, van-e alaptörvényi alapja a veszélyhelyzet kihirdetésének? <https://lattmantamas.hu/2020/03/11/vajon-elemi-csapas-egy-jarvany-van-e-alaptorvenyi-alapja-a-veszelyhelyzet-kihirdetesenek/> (2020.11.10.); *Tordai Csaba*: A közjog határai a járványveszély idején. <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/> (2020.11.10.). A tudományos közlemények közül lásd pl. *Mészáros*: i. m.; *Szente Zoltán*: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* 2020. 3. sz.

Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés		Kat. 44. §
élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető	elemi csapás	a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen aa) árvíz* ab) belvív* ac) hóesés* ad) más szélsőséges időjárás* ae) földtani veszélyforrások
	ipari szerencsétlenség	b) ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen ba) a veszélyes anyagok és hulladékok szabadba kerülése* bb) nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés*
		c) egyéb eredetű veszélyek, különösen ca) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány cb) ivóvíz szennyeződése* cc) légszennyezettség* cd) kritikus infrastruktúrák működési zavara*

Megjegyzés: a csillaggal jelölt tényállások egyszerűsített/rövidített formában kerültek feltüntetésre a táblázatban

A Kat. 44. §-át alaposabban megvizsgálva két – egymással szorosan összefüggő – aggály merülhet fel. Egyrészt a szakasz felvezető szövege a következő: „A veszélyhelyzet az Alaptörvény 53. cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válhatnak ki:”. A *különösen* kifejezés használata egyértelműsíti, hogy a jogalkotó a 44. § három fő elemből [a)–c) pontok] álló felsorolását nem tekinti taxatívnak, noha az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése kizárólag az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség esetén teszi lehetővé a veszélyhelyzet kihirdetését. A *különösen* kitétel visszaköszön az a)–c) pontok mindegyikében, vagyis ezek a felsorolások sem taxatívák, hanem pusztán példálózó jellegűek. Ezen utóbbi megoldás azonban álláspontunk szerint nem kifogásolható, ugyanis célszerűtlen lenne elvárni a jogalkotótól, hogy pl. az elemi csapások összes lehetséges megnyilvánulási formáját számba vegye. [Egy hipotetikus – Magyarországon persze meglehetősen valószínűtlen – példával megvilágítva: egy több megyére kiterjedő tűzvész esetén az a) pont annak ellenére is alkalmazható lenne, hogy az alpontokban nincs megemlítve a tűzvész.]

A másik probléma a Kat. 44. § c) pontja, amely az *egyéb eredetű veszélyek* kategóriáját megalkotva mintegy kiegészíti az Alaptörvény kapcsolódó rendelkezését. Ebben a pontban kapott helyett a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó ca) alpont is (tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély). Sente szerint a c) pont „az Alaptörvény által a veszélyhelyzetre vonatkozó tényállások önkényes kiterjesztése, amelyre az Országgyűlésnek nem volt felhatalmazása”, és így az alaptörvény-ellenes módon terjeszkedik túl az Alaptörvény szövegén”.⁶ Hasonlóan érvel Mészáros, rámutatva egyúttal arra is, hogy a Kat.-nak eleve nem lenne feladata a veszélyhelyzetet előidéző körülmények pontos meghatározása, ugyanis az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése értelmében a Kat.-nak csak a rendkívüli intézkedések törvényi meghatározására kellene szorítkoznia.⁷ Szemben az előbbi álláspontokkal, Balázs és Hoffman nem

⁶ Sente: i. m. 133. o.

⁷ Mészáros: i. m. 66. o. Ezzel szemben a Kat. 44. §-a azt mondja ki, hogy „[a] veszélyhelyzet az Alaptörvény 53. cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válhatnak ki:”. Ebből a

utalt az alaptörvény-ellenességre: a szerzők mindenfajta értékelés nélkül rögzítették, hogy a Kat. 44. § c) pontja „[a]z Alaptörvény szabályát tágan értelmezve, annak szó szerinti értelmezéséhez képest, azt bővítve” nevesíti a humánjárványt.⁸

A fentiek alapján két kérdést kell feltenni: egyrészt azt, hogy a járvány(veszély) megféleltethető-e a két alaptörvényi kategória (elemi csapás / ipari szerencsétlenség) valamelyikének, másrészt pedig azt, hogy miként értékelhető a Kat. 44. §-a az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésének fényében.

Ami az első kérdést illeti, az ipari szerencsétlenség értelemszerűen kizárható, így a kérdés arra egyszerűsödik le, hogy elemi csapásnak minősíthető-e a járvány(veszély). A kérdés nyelvi-szemantikai és jogi síkon is vizsgálható. A szemantikai szempontot illetően kiemelő, hogy a témakört érintő közjogi-politikai diskurzusban mindkét irányú érvelésre találunk példát. Orbán Balázs, a Miniszterelnökség miniszterhelyettese szerint – utalva a bibliai tíz csapásra is, amelyek közül legalább három tömeges kór formájában jelentkezett – a koronavírus-járvány egyértelműen elemi csapásnak minősül.⁹ Mások viszont arra hívják fel a figyelmet, hogy a mértékadó lexikonok értelmében az elemi csapás „a természet erőinek (elemeinek) működése folytán szokott bekövetkezni”,¹⁰ illetve a járványokat általában a nemzetközi szakirodalomban sem sorolják a természeti katasztrófák közé.¹¹

A nyelvi szempontú vizsgálódásnál természetesen nagyobb relevanciával bír a jogi megközelítés, azaz hogy az Alaptörvény és a Kat. összevetése során elemi csapásnak minősül-e a járvány(veszély). Itt viszont az a helyzet, hogy Kat. 44. §-a a járvány(veszély)t kifejezetten kiveszi az elemi csapások közül, és külön kategóriába (egyéb eredetű veszélyek) sorolja, vagyis a Kat. a járvány(veszélyt) egyértelműen nem tekinti elemi csapásnak. Megjegyzendő, hogy – amint Szenté rámutat – az Alaptörvényből nem következik, hogy a humánjárványt nem lehetne az elemi csapások fogalmi körébe vonni,¹² ugyanis – tehetjük hozzá – egy szó köznapi és jogszabályban definiált jelentésstartama nem kell, hogy szükségszerűen egybe essen.¹³

Lehetséges-e olyan értelmezés, amely szerint a járvány(veszély) mégiscsak az elemi csapások közé tartozik? Álláspontunk szerint ez csak úgy lenne lehetséges, ha úgy érvelünk, hogy a Kat. 44. §-a voltaképpen kettébontja az Alaptörvény elemi csapás-fogalmát, azaz az a) és a c) pont egyaránt az elemi csapást definiálja (pontosabban az elemi csapáshoz tartozó esetköröket sorolja fel) – előbbi manifeszt módon, utóbbi pedig mintegy kiegészítőleg. Ez esetben arról lenne szó, hogy az elemi csapásnak van egy tágabb [Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés] és egy szűkebb [Kat. 44. § a) pont] meghatározása, és a járvány(veszély) ugyan a Kat. elemicsapás-definíciójának nem felel meg, de az Alaptörvény alapján mégis lehet elemi csapásnak minősíteni.

Rátérve a másik kérdésre, vajon miként értékelhető a Kat. 44. §-a az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése fényében? Amint láttuk, az egyik narratíva az lehet, hogy a Kat. alkotmányellenesen „beleír” az Alaptörvénybe azzal, hogy egy kvázi taxatív felsorolást (elemi csapás, ipari szerencsétlenség) egyrészt ténylegesen is kibővít [c) pont], másrészt pedig a további bővítés előtt is nyitva hagyja a lehetőséget [a 44. § nyitó szövegrészében a *különösen* szó arra utal, hogy

fogalmazásmódból az következik, hogy a Kat. lényegében definiálni kívánja a veszélyhelyzetet, méghozzá a kiváltó körülmények felsorolásával.

⁸ Balázs-Hoffman: i. m. 2. o.

⁹ Orbán Balázs: A járvány vége sajnos egyelőre nem látszik. https://index.hu/velemeney/2020/03/22/orban_balazs_miniszterelnokseg_velemeney_veszelyhelyzet_meghoszabbitasa_felhatalmazas_orzaggyules/ (2020.11.10.)

¹⁰ A Pallas Nagy Lexikona. VI. kötet, Pallas, Budapest 1994. 14. o. Idézi Szenté: i. m. 117. o. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény hivatalos angol fordítása az elemi csapásra a *natural disaster* kifejezést használja. A szintén mértékadó Merriam-Webster szótár: „a sudden and terrible event in nature (such as a hurricane, tornado, or flood) that usually results in serious damage and many deaths” <https://www.merriam-webster.com/dictionary/natural%20disaster> (2020.11.10.)

¹¹ Szenté: i. m. 132. o.

¹² Szenté: i. m. 133. o.

¹³ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (JsZR.) 67. § (2) bekezdése értelmében egy fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltérhet a köznyelvi jelentésétől, illetve a más jogszabályban meghatározott jelentésétől (ez esetben értelmező rendelkezést kell alkalmazni).

nemcsak az a)–c) pontok válthatják ki a veszélyhelyzetet]. A másik lehetséges értelmezés az lehet, hogy a Kat. 44. §-a voltaképpen csak értelmezi és kifejti, részletezi az „elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” kifejezést. Ebben az esetben tehát az „elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” kifejezésre nem mint egy felsorolásra (pláne nem egy taxatív felsorolásra) kell tekinteni, hanem mint egy olyan általános tényállási elemre, amely törvényi szintű konkretizálást igényel. Ezen álláspont védelmében felhozható, hogy az Alaptörvény számos rendelkezését a jogszabályok töltik meg tartalommal, és voltaképpen ez esetben is az történik, hogy a Kat. részletezi, konkretizálja a veszélyhelyzetet kiváltó körülményeket. Ehhez kapcsolódóan érdemes felidézni a Kat. indokolását: „Az új terminológia szerinti veszélyhelyzet meghatározásakor felülvizsgálatra és tudományos eredmények felhasználásával kiegészítésre, korszerűsítésre került a lehetséges veszélyek köre”. A jogalkotó itt a veszélyhelyzet korábbi törvényi meghatározására¹⁴ utal vissza, amely abból a szempontból is érdekes számunkra, hogy a Pvt. definíciója részben hasonlított a mostanira: „veszélyhelyzet [...] az élet- és vagyonbiztonságot vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot, amelyet különösen a következő események válthatnak ki:”. Az ezt követő felsorolásban megtalálható volt a „súlyos, több embernél halálos lefolyású tömeges megbetegedést előidéző kórokozó megjelenése”, illetve több olyan körülmény (pl. ivóvíz szennyeződése), amely jelenleg a Kat. az egyéb eredetű veszélyek közé sorol. Ez alapján tehát megállapítható, hogy a Pvt. a járványt (noha nem ezt a kifejezést használta) kétséget kizáróan a természeti csapások közé sorolta.¹⁵ Amennyiben a jogalkotó a későbbiekben – a Kat. megalkotásakor – is ehhez a megoldáshoz tartotta volna magát [ti. a járványra és a másik három c) pont alatti körülményre nem állít fel egy „egyéb” kategóriát], úgy a Kat. és az Alaptörvény ütközése valószínűleg fel sem merült volna.

3. A VESZÉLYHELYZETET KIHIRDETŐ RENDELETEK

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kihirdető r.) bevezető része három fordulatra tagolható, amelyek közül az első kettő érdemel alaposabb figyelmet:

¹⁴ A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Pvt.) 2. § (2) bekezdés

¹⁵ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az Alkotmány 35. § (1) bekezdés i) pontja és a Pvt. 2. § (2) bekezdése sem okvetlenül volt összhangban egymással, ui. az előbbi rendelkezés csak „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás”-ra használta a veszélyhelyzet kifejezést, míg a Pvt. ezt kiegészítette az ipari balesettel is.

	A Kihirdető r. bevezető szövege	Az Alaptörvény érintett rendelkezései
1.	az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében,	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 <i>rendkívüli intézkedéseket vezethet be.</i>
2.	a 2. és 3. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében,	53. cikk (2) A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint <i>egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.</i>
3.	az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:	15. cikk (1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. [...]

Az 1. fordulat a veszélyhelyzet kihirdetését lehetővé tevő alaptörvényi rendelkezésre utal, méghozzá úgy, hogy a fordulatban a „hatáskör” szó előtt nincs jelző. A Jogtár segítségével megállapítható, hogy ezzel a megoldással kizárólag a veszélyhelyzettel kapcsolatos kormányrendeletek esetén találkozhatunk. A 2. fordulat viszont már kifejezetten utal az (eredeti) jogalkotói hatáskörre, de csak a 2–3. § vonatkozásában. Jogalkotástani szempontból mindez tehát azt jelenti, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése voltaképp nem egy eredeti jogalkotói hatáskörben meghozott aktusnak tekinthető.¹⁶

Ezt követően tanulságos közelebbről is megvizsgálni a Kihirdető r. 1. §-át:

1. § A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdet ki.

Most pedig idézzünk fel egy korábbi, a dunai árvíz miatt veszélyhelyzetet kihirdető 2013-as kormányrendeletet:¹⁷

1. § A Kormány Győr-Moson-Sopron megye és Komárom-Esztergom megye területére, [...] árvízi veszély miatt a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 44. § a) pont aa) alpontja alapján veszélyhelyzetet hirdet ki.

A két szakaszt összevetve szembeötlő különbség, hogy a 2013-as rendelet kifejezetten (ún. merev hivatkozással) utal a Kat. azon rendelkezésére, amely akkor lehetővé tette a veszélyhelyzet kihirdetését.¹⁸ (Amennyiben a többi veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendeletet vizsgáljuk,

¹⁶ Itt érdemes feltenni azt a kérdést, hogy hogyan alakult volna a Kihirdető r. bevezető része, ha a Kormány úgy döntött volna, hogy ebben a rendeletben kizárólag a veszélyhelyzet kihirdetéséről rendelkezik, és minden további (rendkívüli) intézkedést további rendeletekben hoz meg. Ebben az esetben a Kihirdető r. – elvileg – egy olyan kormányrendelet lett volna, amelyiket nem is eredeti, és nem is származékos jogalkotói jogkörében hozott volna meg a Kormány.

¹⁷ Veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről szóló 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet

¹⁸ Kat. 44. § a) pont aa) alpont

ugyanazt tapasztaljuk.) Ezzel szemben a Kihirdető r. explicit módon nem hivatkozik a Kat.-ra, noha logikus lenne az az elvárás, hogy a különböző veszélyhelyzetek kihirdetésére hasonló formában kerüljön sor.

Figyelmet érdemel továbbá „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány” fordulat, ami abból a szempontból érdekes, hogy mintegy ötvözi az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésének kifejezését („élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető”) a Kat. 44. § ca) alpontjának kifejezésével („tömeges megbetegedést okozó humánjárvány”). Mészáros álláspontja szerint „[a] veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelet tehát nem az Alaptörvényre, hanem a Kat.-ra hivatkozással rendelte el a különleges jogrendet [...]”.¹⁹ Ez a meglátás azonban nem teljesen pontos, hiszen a Kihirdető r. formailag egyértelműen az Alaptörvényre hivatkozik, viszont – és ennyiben egyet tudunk érteni a Szerzővel – az 1. §-ban megjelenik a Kat. kapcsolódó rendelkezése („tömeges megbetegedést okozó humánjárvány”) is – ám mindez a Kat.-ra való hivatkozás nélkül. Összességében tehát megállapítható, hogy mintha a jogalkotó is igyekezett volna „elkenni” a veszélyhelyzet kihirdetésének alapjait, ugyanis abban utalt is, meg nem is a Kat.-ra. [Mindez akár azzal is összefügghet, hogy maga a jogalkotó is tudtában volt annak, hogy erősen aggályos a Kat. 44. § c) pontja és az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésének összhangja, és ezzel a felemás megoldással kívánta a helyzetet orvosolni.]

Ezek alapján egy újabb kérdés merül fel: vajon lehet-e úgy érvelni, hogy a Kormány voltaképpen közvetlenül az Alaptörvényből vezette le a veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségét, és ez esetben nincs is szükség a Kat. 44. §-ára? (Ebből a szempontból különösen érdekes Mészáros – fentebb már hivatkozott – felvetése, miszerint a Kat.-nak eleve nincs felhatalmazása a veszélyhelyzetet előidéző körülmények pontos meghatározására, ugyanis – állítja a Szerző – a Kat. az Alaptörvény alapján „csak a rendkívüli intézkedések törvényi meghatározására szorítkozhat”.²⁰) A Kihirdető r. bevezető része alapján úgy tűnik, mintha a jogalkotó formálisan kikapcsolta volna a Kat.-ot, és a járványt olyan, az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapásnak tekintette, amely alapot ad a veszélyhelyzet kihirdetésére.

A 2020. novemberben ismételt veszélyhelyzetet hirdetett a Kormány. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 2. Kihirdető r.) bevezető részének első fordulata kiegészült a „figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára” szövegrésszel,²¹ azaz a jogalkotó immár formálisan is összekötötte a kormányrendeletet és a Kat.-t. Csakhogy a Kat.-ra való hivatkozás továbbra sem problémamentes, ugyanis az nem a veszélyhelyzetet kiváltó okok valamelyikére [konkrétan a 44. § c) pont ca) alpontjára] történik, hanem arra az 51/A. §-ra, amely a humánjárvány miatt már kihirdetett veszélyhelyzetben meghozható rendkívüli intézkedéseket tartalmazza. Álláspontunk szerint a kihirdetés jogalapját illetően sokkal tisztább helyzetet teremtettek a 2020 előtti veszélyhelyzeteket bevezető rendeletek (mint pl. a fentebb hivatkozott 2013-as árvizes rendelet), azonban a jogalkotó a 2. Kihirdető r. esetén nem (sem) ezt az utat választotta, ami összefügghet a Kat. 44. § c) pontjának és az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésének problémás kapcsolatával.

árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget,

¹⁹ Mészáros: i. m. 66. o.

²⁰ Mészáros: i. m. 66. o. Vö. Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdés: „A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”.

²¹ A Kat. 2020. júniusban kiegészült egy új szakasszal (és egyben alcímmel [A Kormány rendkívüli intézkedései tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetben]).

4. AZ ALAPTÖRVÉNY 53. CIKKÉNEK BELSŐ KOHERENCIÁJA

A következőkben az Alaptörvénynek a veszélyhelyzetet szabályozó 53. cikkét veszem számba, és amellett érvelek, hogy a rendelkezések szövegezése nem egyértelmű, és a cikk belső koherenciája is megkérdőjelezhető. Annak érdekében, hogy jobban kirajzolódjon a Kormány veszélyhelyzeti cselekvési jogosultsága, az 53. cikk (1)–(2) bekezdésében aláhúzással kiemeltem, és egyben [A]–[D] betűkkel jelöltem, hogy az alaptörvényi rendelkezések milyen aktusokra adnak lehetőséget a Kormánynak:

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

(2) A Kormány a veszélyhelyzetben [C] rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint [D] egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.²²

Az [A]-val jelölt aktus („veszélyhelyzetet hirdet ki”) magát a veszélyhelyzet kihirdetését jelenti. Amint Sente rámutat, az Alaptörvény szövege nem rendelkezik arról, hogy a veszélyhelyzetet a Kormánynak milyen formában kell kihirdetnie.²³ Álláspontja szerint viszont az alkotmányossági és a joglogikai szempontok alapján is igazolható, hogy a rendeleti forma az adekvát. (Ehhez hozzátehetjük, hogy eddig valamennyi veszélyhelyzet kormányrendeletben került kihirdetésre.)

A [B]-vel jelölt aktus („rendkívüli intézkedéseket vezethet be”) két szempontból is problémásnak minősül. Egyrészt nem teljesen világos, hogy az ez alapján meghozott intézkedések csak a [C]-vel jelölt kormányrendelet(ek) keretében vezethetőek-e be. Másrészt tisztázatlannak tűnik a [B] és a [D] aktusok viszonya, hiszen meglehetősen hasonló kifejezésekről van szó („rendkívüli intézkedéseket vezethet be” vs. „rendkívüli intézkedéseket hozhat” – ráadásul a „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” kitétel mindkét aktusra vonatkozik).

A [D]-vel jelölt aktus („egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”) esetén az okozhat értelmezési problémát, hogy erre a fordulatra is vonatkoztathatóak-e a (2) bekezdésben körülírt rendelet attribútumai, vagyis az „egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat” csak a megalkotott rendelet keretén belül értelmezhető-e (ez esetben a fordulat illeszkedik az „amellyel” szót követő felsorolásba, annak egy elemét képezi). A másik interpretáció az lehetne, hogy a fordulat elválí a rendeletre utaló szövegrésztől – ez esetben az értelmezés a következő lenne: „A Kormány a veszélyhelyzetben [...] egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat” (ti. rendeletalkotás nélkül is). Bár első látására is az első értelmezés tűnik logikusnak, a Kat. 45. § (1) bekezdésére figyelemmel egyértelmű lesz a válasz: „Veszélyhelyzetben, a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen a Kormány rendeleti úton a 47. §–48. § szerinti rendkívüli intézkedéseket vezetheti be, illetve a 49. §–51. § szerinti rendkívüli intézkedések bevezetésével ezek végrehajtására adhat felhatalmazást”. A Kat. tehát kifejezetten utal a rendeleti útra, vagyis a fentiek közül az első értelmezés a helyes. [Átláthatóbb lenne a helyzet, ha az 53. cikk (2) bekezdésében a felsorolás három elemét külön pontokba szedné az alkotmányozó.²⁴] Mindezek alapján a [D] nem különálló aktus, hanem a [C] része, azaz a rendkívüli intézkedések meghozatala a rendeletalkotás révén lehetséges. (Mindez azt is jelenti, hogy az egyes törvények alkalmazásának felfüggesztése, valamint a törvényi rendelkezésektől való eltérés is rendkívüli intézkedésnek minősülnek, de ezeken felül egyéb rendkívüli intézkedések is léteznek.)

²² Megjegyzendő, hogy az 53. cikk (2) bekezdésébe foglaltak lényegében változatlan formában megtalálhatóak három másik különleges jogrendnél is {megelőző védelmi helyzet [51. cikk (4) bekezdés]; terrorveszélyhelyzet [51/A. cikk (4) bekezdés]; váratlan támadás [52. cikk (3) bekezdés]}.

²³ Sente: i. m. 126. o.

²⁴ Vö. Jsr. 46. § (1) bekezdés

Visszatérve a [B] és a [D] aktus elhatárolására, itt arról van szó, hogy ez a két fordulat voltaképpen ugyanazt az aktust jelenti-e vagy sem. Az igenlő válasz mellett szól az a tény, hogy a [B] aktus is a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedésnek minősül, akárcsak a [D] (már amennyiben „a [D] aktus a [C] aktus része” következtetésünk helyes). Viszont a [B]=[D] következtetés erejét gyengíti, hogy az alkotmányozó valamilyen okból mégiscsak két külön bekezdésben említi ezeket, amelyek közül az (1) bekezdés a veszélyhelyzet kihirdetését szabályozza, a (2) pedig a veszélyhelyzet alatti rendeletalkotást. Vajon mi indokolta, hogy ugyanazon hatáskör (ti. a Kormány veszélyhelyzetben rendkívüli intézkedést vezethet be/hozhat) egymás követően kétszer – hasonló kontextusban, de némileg eltérő fogalmazásmóddal – is nevesítve legyen? Ha [B]≠[D], akkor viszont felmerül a kérdés, hogy létezik-e olyan – sarkalatos törvényben meghatározott – rendkívüli intézkedés, amelynek a bevezetése nem igényel rendeletalkotást. A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetését követően számos – jogszabálynak értelemszerűen nem minősülő – kormányhatározatot is hozott a járvány kezelésével összefüggésben, azonban ezek csak közvetve köthetőek össze a Kat.-tal mint irányadó sarkalatos törvénnyel. Ezen felül – elméletileg – egy olyan értelmezés is elképzelhető, hogy a [B]=[D], viszont a [B]-vel jelölt aktusokat a veszélyhelyzet kihirdetésével *egyidejűleg* vezetheti be a Kormány, és ezekre – lévén nem a (2) bekezdés hatálya alá tartoznak – nem vonatkozik a 15 napos „élettartam”. Összességében a legvalószínűbb – és egyben a leglogikusabb – értelmezés az, hogy [B]=[D], csak éppen az alkotmányozó már az (1) bekezdésben jelezni kívánta, hogy veszélyhelyzetben a Kormány – sarkalatos törvényben meghatározott – rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Ez azonban abból a szempontból felesleges – és egyben némileg félrevezető is – hogy a (2) bekezdés részletesebben is szabályozza a rendkívüli intézkedések meghozatalát.

5. A MEGHOSSZABBÍTÁS KÉRDÉSEI

Ahogy maga a veszélyhelyzet, úgy annak meghosszabbítása sem példa nélküli a magyar közigazgatás történetében.²⁵ A 2020 előtt kihirdetett veszélyhelyzeteket tekintve megállapítható, hogy az Országgyűlés hét alkalommal járult hozzá ezek meghosszabbításához.²⁶ A hozzájárulás mindegyik esetben országgyűlési határozat formájában történt, és határozott időre szólt (az árvíz miatti veszélyhelyzeteknél a hosszabbítás időtartama hozzávetőlegesen 40-50 nap volt, míg az izzapkatasztrófánál alkalmanként megközelítőleg 3 hónap). A járvány miatti veszélyhelyzet meghosszabbításának egyik újdonsága az volt, hogy az nem OGY határozatban, hanem törvényben történt (a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény – a továbbiakban: Kevtv.), Mivel sem a korábbi Alkotmány, sem az Alaptörvény nem határozta/határozza meg a meghosszabbítás formátumát, mindkét megoldás elfogadható, hiszen ahogyan a törvény, úgy az OGY határozat is normatív aktusnak tekinthető.

A következőkben azt járrom körül, hogy milyen értelmezési problémák merül(het)tek fel a veszélyhelyzet – pontosabban a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályának – meghosszabbítása során. Kiindulópontként térjünk vissza a tanulmány előző pontjában alkalmazott [A]–[D] felosztáshoz. Álláspontom szerint az, hogy a [B] aktus ugyanaz-e, mint a [D], komoly relevanciával bír az adott intézkedés hatálya szempontjából. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése ugyanis a következőképp rendelkezik: „A Kormány (2) bekezdés szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja”. Ebből a rendelkezésből egyértelműen az következik, hogy az [A] és a [B] aktusok hatályának meghosszabbításához nincs szükség az Országgyűlés felhatalmazására

²⁵ A meghosszabbítás közigazgatási megoldásaira lásd: Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle* 2020. 1. sz.

²⁶ Pontosításképp megjegyzendő, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtti veszélyhelyzetek esetén az Országgyűlés *engedélyezte* a veszélyhelyzet meghosszabbítását.

[hiszen azok nem minősülnek a (2) bekezdési rendeletnek], vagyis magának a kihirdetett veszélyhelyzetnek a meghosszabbításához nem szükséges az Országgyűlés felhatalmazása / hozzájárulása. Hasonló a helyzet a [B]-vel jelölt aktusoknál, azaz – elvileg – a sarkalatos törvényben meghatározott, már bevezetett rendkívüli intézkedések hatálya sem függ az Országgyűléstől.

A korábbi – de már Alaptörvény utáni – országgyűlési meghosszabbítások a következő fordulatot tartalmazták:²⁷

„Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről szóló ... Korm. rendelet hatályát legfeljebb ...-ig meghosszabbítsa, [...]”

Ezzel szemben a Kevtv. így fogalmazott:

„3. § (1) 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.

[...]

(3) Az Országgyűlés a Rendelet hatálybalépését követően e törvény hatálybalépéséig megalkotott, (1) bekezdés szerinti kormányrendeleteket megerősíti.”

Kérdéses, hogy miért volt szükség arra, hogy a felhatalmazás az 53. cikk (1) bekezdése szerinti – azaz a veszélyhelyzetet kihirdető, 40/2020. (III. 11.) számú – kormányrendeletre is kiterjedjen? Álláspontunk szerint ez két – egymással összefüggő – szempontból is feleleges: egyrészt ha a Kormány – az Alaptörvényben meghatározott körülmények esetén, de lényegében saját belátása alapján – dönthet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, akkor ebből az következik, hogy a veszélyhelyzet megszüntetéséről is a Kormány dönt. Másrészt az Alaptörvény az 53. cikk (3) bekezdésében említett 15 napos szabályt csak a (2) bekezdés szerinti rendeletekre [C] vonatkoztatja, amiből az következik, hogy az (1) bekezdés szerinti rendelet [A] hatályát nem érinti a 15 nap lejárta. Kiemelendő, hogy az Országgyűlés részére benyújtott T/9790 számú törvényjavaslat eredeti változata²⁸ még így fogalmazott:

„3. § (1) Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy

a) a Rendelet [vagyis a Kihirdető r. rendelet – H. A.] 2. §-a és 3. §-a, valamint

b) a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.”

Ez a szövegváltozat tehát a Kihirdető r.-et – pontosabban annak 2–3. §-át – leválasztotta volna a többi veszélyhelyzeti rendeletről. De miért esett a 2–3. § „külön elbírálás” hatálya alá? Ennek megválaszolásához szükséges felidézni a Kihirdető r. szövegét:

„1. A veszélyhelyzet kihirdetése

1. § A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdet ki.

2. § (1) A Kormány a veszélyhelyzet elhárításáért felelős kormánytagként a miniszterelnököt jelöli ki.

²⁷ Lásd pl. a 2013. június 4-én kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításához történő hozzájárulásról szóló 44/2013. (VI. 12.) OGY határozat 1. a) pontját

²⁸ Lásd: <https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790.pdf>

(2) A miniszterelnököt az (1) bekezdés szerinti feladatának ellátásában Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs segíti.

3. § (1) A veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről külön kormányrendeletek rendelkeznek.

(2) A Kormány a veszélyhelyzet fennállásának szükségességét folyamatosan felülvizsgálja.

(3) A Kormány az állampolgárok együttműködését kéri a különleges jogrenddel járó intézkedések végrehajtásában.

2. Záró rendelkezések

4. § Ez a rendelet a kihirdetése napján 15 órakor lép hatályba.”

Amint látható, az 1. § a veszélyhelyzet kihirdetésének tényét tartalmazta. Ez a rendelkezés volt az egész veszélyhelyzeti jogalkotás magja, hiszen ez a szakasz vezette be a különleges jogrendet. Ehhez képest a 2–3. § már „többletrendelkezéseket” tartalmazott, amelyek a [B] vagy a [D] szerinti aktusoknak minősülnek

Ez a rendelet egyfajta hibrid rendeletnek minősül, hiszen egyszerre tartalmazta a veszélyhelyzet kihirdetésének tényét, valamint bizonyos további (rendkívüli?) intézkedések is ebben kerültek bevezetésre.²⁹ A hibrid jelleg abból a szempontból érthető megoldás, hogy a jogalkotó a veszélyhelyzet kihirdetésével egyidejűleg bizonyos rendkívüli intézkedéseket is be kíván vezetni, hiszen önmagában a veszélyhelyzet deklarálása aligha alkalmas a probléma kezelésére.³⁰

Bár bizonyos szempontból furcsa megoldásnak tűnhet, de álláspontom szerint dogmatikailag is tisztább helyzetet eredményezett volna, ha a Kormány egy külön rendeletet szentelt volna a veszélyhelyzet kihirdetésének, és ez a kihirdető jogszabály semmilyen további rendelkezést nem tartalmazott volna; a további (rendkívüli) intézkedések pedig külön kormányrendeletekbe kerültek volna.

Álláspontom szerint a törvényjavaslat benyújtója maga is észlelte a Kihirdető r. hibrid jellegét, és egyúttal annak is tudában volt, hogy szabályozástechnikai szempontból nem szabad a rendeletet egységesként kezelni. A 2–3. § leválasztása azt szolgálta volna, hogy magának a veszélyhelyzetnek a meghosszabbításához ne kelljen az Országgyűlés hozzájárulását kérni. A Kevtv.-be végül ez a rendelkezés került:

„3. § (1) 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.”

Ebben a rendelkezésben az Országgyűlés az 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályának meghosszabbításához adta meg a felhatalmazását. A (2) cikk szerinti rendeletek – amelyek részben már korábban meg lettek alkotva, részben pedig a jövőben kerültek megalkotásra – egyértelműen korlátozott (15 napos) hatályú rendeletek.

Más a helyzet az (1) bekezdés szerinti rendeletekkel/rendelkezésekkel, ugyanis az már egyáltalán nem világos, hogy ezen rendelet(ek) esetén miként értelmezendő a meghosszabbítás. Amint fentebb láttuk, az 53. cikk (1) bekezdése két aktust foglal magába: a veszélyhelyzet kihirdetését [A] és a rendkívüli intézkedések bevezetését [B]. Az előbbi biztosan nem igényel meghosszabbítást, hiszen – az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése értelmében – a különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn – vagyis a 15 napos korlát magára a veszélyhelyzetre nem vonatkozik/vonatkozott. Annak, hogy a jogalkotó mégis szükségesnek érezte az (1) bekezdés

²⁹ Vö. Salgó László Péter: A hazai veszélyhelyzeti jogalkotás a kodifikátor szemével. *Fontes Iuris* 2020. 2. sz. 14–15. o.

³⁰ Megjegyzendő, hogy a 2. Kihirdető r. hibrid jellege már a formai tagolásban is érződik, ugyanis a jogalkotó immár külön-külön alcímet szentelt a veszélyhelyzet kihirdetésének, valamint „A koronavírus világjárvány következményeinek elhárításával összefüggő szabályok”-nak.

szerinti rendeletek hatályának meghosszabbítását, az lehetett az oka, hogy a [B]-vel jelölt aktusok sorsát is figyelembe kívánta venni. Ezt alátámasztandó, nézzük meg a T/9790/15. számú összegző módosító javaslatot,³¹ amely változtatott a törvényjavaslat szövegén. Az iromány indokolása így szól:

„Tekintettel arra, hogy az ellenzéki pártok nem támogatták a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérésre vonatkozó kezdeményezést, így a törvényjavaslatot az Országgyűlés 2020. március 24-én nem fogadhatta el. E tényre tekintettel a Kormánynak az emberek életének védelmében és a veszélyhelyzet negatív hatásainak mérséklése érdekében a járványügyi helyzetre tekintettel a törvényjavaslat hatálybalépését megelőzően hozott azon gyors és hatékony intézkedései, amelyek hatályát az Országgyűlés felhatalmazása hiányában a Kormány nem tudja meghosszabbítani, azok hatályukat veszítik. Emiatt a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 2. §-a és 3. §-a is hatályát veszti a törvényjavaslat várható elfogadását és hatálybalépését megelőzően. Emiatt a törvényjavaslatban azokat a rendelkezéseket és szövegrészeket, amelyek a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 2. §-ára és 3. §-ára utalnak, el kell hagyni.”

A jogalkotó tehát úgy vélte, hogy – az Országgyűlés meghosszabbításra való felhatalmazása hiányában – a Kihirdető r. 2–3. §-a 15 nap után hatályát fogja veszíteni. Ez be is következett; a Jogtár a rendelet 2020. március 26-tól hatályos szövegváltozatában a következő megjegyzést fűzi a 2–3. §-hoz: „Hatályon kívül helyezve: Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (3) bekezdése alapján. Hatálytalan: 2020. III. 26-án 15 órától”.³² (Innentől kezdve csak a veszélyhelyzetet kihirdető 1. § maradt hatályban.) Milyen következtetéseket levonni a jogalkotó ezen gondolatmenetéből?

Egyrészt azt, hogy a jogalkotó mégiscsak különbséget tett a [B] és a [D] aktusok között, hiszen ha a [B] ugyanazt jelentené, amit a [D], akkor a törvényben elegendő lett volna csak az 53. cikk (2) bekezdése szerinti kormányrendeletekre utalni. Viszont ha [B]≠[D], és azt az értelmezést követjük, hogy az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése nemcsak a veszélyhelyzet kihirdetésére jogosítja fel a Kormányt, hanem egyúttal arra is, hogy sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezessen be, akkor megint csak fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az 53. cikk szerkezetéből – ahogyan arra már szintén utaltam – az következik, hogy ezen utóbbi rendkívüli intézkedések 15 napon túli hatályának fenntartásához nem szükséges a meghosszabbítás. Kérdés, hogy a Kihirdető r. 2–3. §-a ilyen sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseknek minősül-e.

Ami a 2. §-t illeti, a Kat. a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályok között nem tartalmaz kifejezett rendelkezést arra, hogy a veszélyhelyzet esetén annak elhárításáért felelős kormánytagot kell vagy lehet kijelölni,³³ azonban a Kormánynak a veszélyhelyzetben játszott központi szerepére tekintettel teljességgel nyilvánvaló, hogy kijelölhető a veszélyhelyzet elhárításáért felelős kormánytag. A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs létrehozásával kapcsolatban kiemelendő, hogy azt nem a Kihirdető r. hozta lére, ugyanis a Törzs már több mint egy hónappal korábban felállításra került (még hozzá nem is kormányrendeleti, hanem – helyesen – „csak” kormányhatározati szinten).³⁴ A 3. § (1) bekezdésében foglalt

³¹ <https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790-0015.pdf>

³² Egyes álláspontok szerint ez volt az első eset, hogy egy jogszabály az Alaptörvény alapján automatikusan hatályát veszítette (Salgó: i. m. 14. o.).

³³ A Kat. veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályok között egyedül a miniszteri biztos kinevezését teszi lehetővé: „Amennyiben a veszélyhelyzet több megyét érint, vagy ha a katasztrófa elhárítása érdekében ez szükséges, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter – legfeljebb a veszélyhelyzet fennállásáig – miniszteri biztost nevezhet ki.” [46. § (1) bekezdés]

³⁴ A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat

rendeletnek nincs különösebb normatív tartalma, és az abban foglaltak az Alaptörvény 53. § (2) bekezdése értelmében egyébként is magától értetődőek. A (2) bekezdés szintén triviális rendelkezést tartalmaz, amely a rendeltetésszerű joggyakorlás elvéből is következik. A (3) bekezdés – már csak a fogalmazásmódja alapján is – szintén csak szimbolikus jellegű rendelkezésnek minősíthető.

A 2–3. § tartalmát elemezve tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy ezek a rendelkezések nem minősülnek sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseknek. Egyrészt azért nem, mert a Kat. nem utal ilyen intézkedésekre, másrészt azért sem, mert ezek a rendelkezések/intézkedések korlátozott normatív hatállyal bírnak, és a rendkívüliségük is megkérdőjelezhető. Harmadrészt pedig pontosan az iménti rendelkezések egyike, a 3. § (1) bekezdése szögezi le, hogy a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről *külön kormányrendeletek* rendelkeznek – ez a megfogalmazás viszont arra enged következtetni, hogy a Kihirdető r. nem ilyen rendkívüli intézkedéseket tartalmazó rendelet.

Összességében tehát nem látunk olyan érvet, ami amellet szólna, hogy ezen rendelkezések hatályának meghosszabbítására garanciális okokból szükség lett volna az Országgyűlésre.³⁵ Ezek alapján úgy véljük, hogy a 15 napos idő lejártának a Kihirdető r. 2–3. § hatályát nem kellett volna érintenie.³⁶

6. ÖSSZEGZÉS

Bár a fentiekben alapvetően kritikus módon, a problémákra rávilágítva vizsgáltam a veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási problémáit, természetesen azzal is tisztában vagyok, hogy a kormánynak ezekben a helyzetekben napok vagy órák alatt kellett – esetenként példa nélküli – döntéseket hoznia, a jogalkotónak pedig ezeket a döntéseket meglehetősen gyors ütemben kellett jogi formába öntenie, aminek következtében bizonyos jogalkotási megfontolások szükségképpen háttérbe szorultak. A magam részéről egyet tudok érteni Tordai Csabával, aki szerint *„rendkívüli helyzetekben a jog normativitása nem korlátozhatja az állam hatékony cselekvését: egyetlen emberélet sem kerülhet veszélybe rendkívüli jogrendre okot adó körülmények miatt csak azért, mert a normákat megfogalmazó jogalkotók nem látták előre az összes lehetséges veszélyt és szükséges intézkedést.*³⁷ Ebből a szempontból különösen figyelemre méltó az Igazságügyi Minisztérium jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkárának az az (ön)kritikus megjegyzése, miszerint *„a katasztrófavédelmi törvényben szereplő veszélyhelyzeti szabályokat nem járványhelyzet kezelésére írták”,* és a magyar jogrendszer nem volt felkészülve a koronavírus-járványból fakadó bizonytalan helyzet kezelésére.³⁸

A 2020. őszi fejlemények nyomán megállapítható, hogy egyelőre még nem lehet múlt időben beszélni a veszélyhelyzetről, így a veszélyhelyzeti szabályozási rendszer működésének teljes körű kiértékelése is várat magára. Ugyanakkor az – már csak a fentebb hivatkozott helyettes államtitkári álláspont alapján is – vitathatatlan, hogy a szabályozás felülvizsgálatra szorul.³⁹ Jelen tanulmány a felmerült problémák közül csak a közjogi és jogalkotási kérdések közül érintett néhányat, és a fentiek alapján a következő módosításokat látom szükségesnek:

1. A jogalkotónak megnyugtató módon összhangba kellene hoznia az Alaptörvényt és a Kat.-ot, ezzel elejét venni annak, hogy az Alkotmánybíróság egy esetleges erre irányuló indítvány esetén –

³⁵ Ezzel ellentétes álláspontra és a jogalkotó részéről felmerülő értelmezési dilemmára lásd: *Salgó*: i. m. 15. o. A szerző szerint ellentétben állt egymással a nyelvtani és a jogdogmatikai értelmezés, és a jogalkotó az utóbbit követte. Az viszont nem derül ki a szerző gondolatmenetéből, hogy a 2–3. §-ok miért minősülnének rendkívüli intézkedéseknek.

³⁶ Hangsúlyozom, hogy a fenti megállapításaim nem általában vonják kétségbe a Kevtv.-t és az abban foglalt felhatalmazás létjogosultságát.

³⁷ *Tordai*: i. m.

³⁸ *Salgó*: i. m. 9. o.

³⁹ A felülvizsgálat egyik eredménye a Kat. 2020. júniusi – a 21. jegyzetben említett – kiegészítése.

akár csak részlegesen – megsemmisítse a Kat. 44. §-át. Az ütközés feloldása során az alapkérdés az lenne, hogy mit igazítunk mihez, hiszen a probléma mind a Kat., mind pedig az Alaptörvény módosításával kezelhető lenne. Álláspontom szerint a Kat. tágabb („inkluzívabb”) veszélyhelyzet-definíciója rugalmasabb reagálást tesz lehetővé a kormányzat részére, így inkább az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdését lenne célszerű módosítani.

2. Átgondolásra szorul az Alaptörvény 53. cikk (1)–(3) bekezdése, különösen a három bekezdés egymáshoz való viszonya. Az alkotmányozónak meg kellene szüntetnie a Kormány sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseire való duplikált utalást.

3. A jövőben célszerű lenne egyértelműen elhatárolni egymástól a veszélyhelyzetet kihirdető, valamint a rendkívüli intézkedéseket bevezető kormányrendeleteket, felszámolva ezzel a hibrid aktusokat. Mindez tisztább helyzetet teremtene a meghosszabbítás vonatkozásában is.

7. EPILOGUS: A VESZÉLYHELYZET AZ ALAPTÖRVÉNY KILENCEDIK MÓDOSÍTÁSÁNAK TÜKRÉBEN

Jelen tanulmány kéziratának lezárása előtt néhány nappal jelent meg a Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról szóló T/13647. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat),⁴⁰ amely gyökeresen átalakította az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó szabályait.⁴¹ A tervezett módosítások – amelyek jelen állás szerint meglehetősen sokára, 2023. július 1-jén lépnének hatályba – értékelésére nem vállalkozom, ugyanakkor röviden reflektálok a veszélyhelyzetet érintő újításokra.

Elsőként azt kell leszögezni, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülményeket a Javaslat immár nem szűkíti le az elemi csapásra és az ipari szerencsétlenségre, ugyanis ez a két eset csak példálózó módon jelenik meg: „A Kormány az élet-és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – *különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség* – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki, [...]”⁴² Ezzel a Javaslat – mutat rá az indokolás – a veszélyhelyzet kihirdetését lehetővé teszi a jelenleg előre nem jelezhető esetekben is. Ezzel a módosítással álláspontom szerint elhárulnának az Alaptörvény és a Kat. ütközésére hivatkozó aggályok.

Szintén megoldódik a veszélyhelyzet meghosszabbításával kapcsolatos problémák egy része, ugyanis a Javaslat értelmében magának a veszélyhelyzetnek a meghosszabbításához is szükség lesz az Országgyűlés felhatalmazására⁴³ (a veszélyhelyzet maximális – meghosszabbítás nélküli – időtartama egyúttal 30 napra emelkedik).⁴⁴

A Javaslatból ugyanakkor az is kitűnik, hogy fentebb a 4. pontban jelzett következetlenségek részben megmaradnak, ugyanis az új szöveg – álláspontom szerint továbbra is felelegesen – két helyen is utal arra, hogy veszélyhelyzetben a Kormány rendkívüli intézkedéseket vezethet be / hozhat – viszont a két rendelkezés immár „távolabb” került egymástól.⁴⁵

⁴⁰ <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf> (2020.11.12.)

⁴¹ Javaslat 11. cikk

⁴² Új számozás szerinti 51. cikk (1) bekezdés

⁴³ Új számozás szerinti 51. cikk (3) bekezdés

⁴⁴ Új számozás szerinti 51. cikk (2) bekezdés

⁴⁵ Új számozás szerinti 51. cikk (1) bekezdés, illetve 53. cikk (1) bekezdés