

# 21. A különleges jogrendi szabályozás Olaszországban: a hadiállapot és a kivételes hatalomgyakorlás egyéb esetei

UNGVÁRI ÁLMOS

## 1. A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása

Az Olasz Köztársaság különleges jogrendi szabályozása mind alkotmányos, mind pedig törvényi szinten alulszabályozott. Az 1948. január 1-je óta hatályos alkotmány<sup>1</sup> – szemben például Magyarország Alaptörvényével – nem rendelkezik önálló különleges jogrendi fejezettel, abban nincs kidolgozva egy – sok más európai alkotmányban megtalálható – „alkotmány az alkotmányban” mechanizmus. A három nagy egységből, az alapelvekről, az állampolgárok jogairól és kötelezettségeiről, illetve a köztársaság szervezetéről szóló részből álló alkotmányban elszórtan találhatunk a tárgyalt témához kapcsolódó rendelkezéseket. Bár Olaszország elutasítja a háborút mint más népek szabadságának megsértését és a nemzetközi viták megoldásának eszközt,<sup>2</sup> az egyetlen klasszikus különleges jogrendi helyzet

<sup>1</sup> Costituzione della Repubblica Italiana (a továbbiakban: alkotmány).

<sup>2</sup> Alkotmány 11. cikk.

Dr. Ungvári Álmós

almos.ungvari@mfi.gov.hu

kutató (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet)

PhD-hallgató (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola)

Ungvári, Á. (2021) 'A különleges jogrendi szabályozás Olaszországban: a hadiállapot és a kivételes hatalomgyakorlás egyéb esetei' in Nagy, Z., Horváth, A. (szerk.) A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 457–479. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.



[https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4\\_21](https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_21)

mégis a hadiállapot (*stato di guerra*). Annak kihirdetéséről a törvényalkotás menetéről, illetve a köztársasági elnök hatásköréről szóló szakaszok között rendelkezik az alkotmány,<sup>3</sup> ezen túlmenően azonban csak a katonai bíróságok hatásköre vonatkozásában<sup>4</sup> említi meg. A hadiállapot így sem alkotmányos, sem pedig törvényi szinten nincs átfogóan szabályozva. Az olasz jogrendszerben a hadiállapoton kívül három, a különleges jogrend jegyeit magán hordozó szituációt különböztetünk meg, amelyek során lehetőség van rendkívüli jogalkotásra, illetve az alkotmányban rögzített hatásköri szabályok megváltoztatására. E három helyzetből kettőről, a sürgősségi rendeleti kormányzásról (*decretazione d'urgenza*) és a központi hatáskörelvonásról (*potere sostitutivo*) szintén az alkotmány rendelkezik.

A harmadik, szükségállapotként (*stato di emergenza*) lefordítható szituáció azonban csak törvényi szinten szabályozott polgári védelmi kategória. A tárgyalt téma vonatkozásában releváns jogszabály így a Nemzeti Polgári Védelmi Szolgálat létrehozásáról szóló törvényt<sup>5</sup> hatályon kívül helyező Polgári Védelmi Kódex,<sup>6</sup> amely a polgári védelem alapelveinek meghatározása mellett tipizálja a kockázatokat és válsághelyzeteket, rögzíti a Nemzeti Polgári Védelmi Szolgálat<sup>7</sup> szervezetét, valamint meghatározza a különböző hatóságok és szervek feladat- és hatáskörét.

A fenti jogintézmények egyike kapcsán sem beszélhetünk egyetlen, azok részletszabályait rögzítő törvényről, azonban mindegyik vonatkozásában találhatunk releváns rendelkezéseket különböző jogszabályokban. Így a sürgősségi rendeletalkotásról a kormány tevékenységről és a Minisztertanács elnökségének szervezetéről szóló törvény,<sup>8</sup> a központi hatáskörelvonásról a 2001. évi alkotmánymódosítást a köztársaság jogrendszeréhez igazító törvény,<sup>9</sup> illetve az európai uniós jogszabályok és politikák olaszországi végrehajtásának általános szabályairól szóló törvény,<sup>10</sup> a hadiállapotról pedig a katonai törvénykönyv<sup>11</sup> szakaszai között találunk rendelkezéseket. Ez utóbbi – a védelmi igazgatás és nemzetbiztonság elveit és szabályait, valamint a fegyveres erők szervezetét rögzítő – törvénykönyv a szükségállapot idejére is tartalmaz rendelkezéseket az olasz hadsereg, a haditengerészet, a légierő és a csendőrség által nyújtott logisztikai és operatív támogatás vonatkozásában. Emellett a katonai

3 Alkotmány 78. és 87. cikk.

4 Alkotmány 103. cikk és 111. cikk (7) bekezdés.

5 Legge 24 febbraio 1992, n. 225: Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile.

6 Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1: Codice della protezione civile (a továbbiakban: Polgári Védelmi Kódex).

7 Servizio nazionale della protezione civile.

8 Legge 23 agosto 1988, n. 400: Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (a továbbiakban: Kormány tv.).

9 Legge 5 giugno 2003, n. 131: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

10 Legge 24 dicembre 2012, n. 234: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (a továbbiakban: EU tv.).

11 Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66 Codice dell'ordinamento militare (a továbbiakban: Katonatv.).

törvénykönyv rendelkezik az alkotmányos jogállású – konzultatív és döntéshozó jogkörrel rendelkező – Legfelső Védelmi Tanács<sup>12</sup> szervezetéről és működéséről is.<sup>13</sup>

Megállapítható, hogy az olasz különleges jogrendi szabályozás európai viszonylatban – a magyarországi rendelkezésekhez képest pedig különösen is – rendkívül szűkszavú és hiányos. Ennek oka egyrészt az 1946 júniusában összeült Alkotmányozó Gyűlés ideológiai széttagoltságára és az abból fakadó politikai vitákra,<sup>14</sup> másrészt pedig arra vezethető vissza, hogy az alkotmányozás idején még élénken élt a köztudatban *Mussolini* fasiszta rendszerének emléke. Ez a hiányosság annak fényében is érdekes, hogy a múlt század második felében Olaszország számos terrorcselekmény színhelye volt, ami okot adhatott volna a különleges jogrendi szabályozás felülvizsgálatára, amely igény azóta is rendszeresen felmerül.<sup>15</sup>

A fentiekben kifejtettek alapján klasszikus értelemben vett különleges jogrendi helyzetként a hadiállapot mutatható be, azonban érdemes megvizsgálni a sürgősségi rendeleti kormányzás és központi hatáskörrelvonás kérdéskörét, valamint a – polgári védelmi kategóriaként is rendkívüli jogrendi elemeket tartalmazó – szükségállapot kategóriát.

### 1.1. Hadiállapot

A parlament kamarái – a képviselőház és a szenátus – nyilvánítják ki a hadiállapotot, és adják meg a kormánynak<sup>16</sup> a megfelelő felhatalmazást,<sup>17</sup> annak kihirdetését viszont a köztársasági elnök hatáskörébe utalja az alkotmány.<sup>18</sup> Nem rendelkezik azonban sem a kormányzati felhatalmazás mibenlétéről, sem pedig arról, hogy a hadiállapot elrendelésére mely események bekövetkezése esetén kerülhet sor. Tekintettel arra, hogy a hadiállapot kamarák általi kinyilvánítására vonatkozó szakasz az alkotmány törvényalkotás menetéről szóló alfejezetében, közvetlenül a kormány kivételes jellegű törvényalkotási feladatai és a sürgősségi rendeletalkotás után került rögzítésre, kijelenthető, hogy a hadiállapot során a kormány kivételes jogalkotási hatáskörrel rendelkezik, ám a rendeleti kormányzás szabályai nincsenek részletezve.<sup>19</sup> Figyelembe véve, hogy Olaszország elutasítja a háborút, azonban a haza védelmét az állampolgárok szent kötelezettségeként<sup>20</sup> határozza meg, a hadiállapot kihirde-

12. *Consiglio supremo di difesa*.

13. Katonatv. II. fejezet.

14. Egresi, 2013, 93–99. o.

15. De Minico, 2016, 31. o.; De Vergottini, 2001, 275. o.

16. Az olasz alkotmány értelmében az Olasz Köztársaság kormánya a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, ők együtt alkotják a Minisztertanácsot. Alkotmányjogi értelemben tehát a Minisztertanácsot nevezhetjük szűk értelemben vett kormánynak. Ezzel szemben a kormány tágabb értelemben magában foglalja a miniszterelnök helyettesét, a tárca nélküli minisztereket, az államtitkárokat, a kabinettanácsot és a minisztériumközi bizottságok szerveit (Egresi, 2013, 229. o.). Jelen tanulmány vonatkozásában mindez nem bír komoly jelentőséggel, így a kormány és a Minisztertanács fogalmak rokon értelmű kifejezéseként vannak használva.

17. Alkotmány 78. cikk.

18. Alkotmány 87. cikk (9) bekezdés.

19. Zarcone, 2019.

20. Alkotmány 52. cikk (1) bekezdés.

tésének lehetősége nem támadó jellegű háború indítása, hanem külső támadással szembeni arányos védekezés, illetve nemzetközi egyezmény agresszió esetére előírt közös védelmi kötelezettség, vagyis az Egyesült Nemzetek Szervezetének alapokmányában is rögzített egyéni vagy kollektív önvédelem jogának gyakorlása<sup>21</sup> során merülhet fel.<sup>22</sup> A különleges jogrendi szabályozás hiányosságára mutat rá az is, hogy nincsenek meghatározva a parlament hadiállapotot kinyilvánító döntésének formai követelményei. Így sem a döntés elfogadásához szükséges többség, sem pedig az nincs rögzítve, hogy annak elfogadására a parlament együttes ülésén kerül sor, vagy arról a törvényalkotási eljárás szabályai szerint a képviselőház és a szenátus külön-külön dönt. Előbbi annak fényében kizárható, hogy a parlament kizárólag az alkotmány által előírt esetekben ül össze együttes ülésre.<sup>23</sup> Az viszont csak a köztársasági elnök megválasztása, hűségesküje, illetve vád alá helyezése,<sup>24</sup> valamint a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács<sup>25</sup> és az alkotmánybíróság<sup>26</sup> tagjainak megválasztása<sup>27</sup> vonatkozásában kerül kifejezett említésre, így a hadiállapot kinyilvánításáról a parlament kamarái külön-külön határoznak. Érdemes ugyanakkor kiemelni, hogy a hadiállapot kihirdetése során is érvényesül a hatalmi ágak egyensúlya. Ugyan a parlament dönt annak elrendeléséről, és ruházza fel a szükséges hatáskörökkel a kormányt, amely így kizárólagos jogosultsággal rendelkezik a rendkívüli intézkedések meghozatalára, azonban – a kihirdetéssel összefüggésben – a köztársasági elnök mérlegeli a kinyilvánítás alkotmányosságát.<sup>28</sup>

Mindezekon túlmenően az alkotmány a katonai bíróságok vonatkozásában említi a hadiállapotot, rögzítve egyrészt, hogy háború idején a katonai bíróságok – amelyeknek békeidőben csak a fegyveres erők tagjai által elkövetett katonai bűncselekményekre kiterjedő hatáskörük van – különleges joghatósági hatáskört gyakorolnak, másrészt korlátozza a Semmitőszékhez benyújtható jogorvoslat lehetőségét a katonai bíróságok háború esetén hozott döntései vonatkozásában.<sup>29</sup>

Hasonlóan az alkotmányhoz, a katonai törvénykönyv is elszórtan tartalmaz a hadiállapotra vonatkozó rendelkezéseket, amelyek közül érdemes kiemelni a Legfelső Védelmi Tanácsról szóló fejezetet. Az évente legalább két alkalommal ülésező Legfelső Védelmi Tanács felülvizsgálja a honvédelemmel kapcsolatos politikai és technikai problémákat, irányelveket fogalmaz meg, továbbá összehangolja a honvédelmi tevékenységeket. Elnöke a köztársasági elnök, tagjai között pedig a miniszterelnökön és a védelmi miniszteren kívül hivatalból helyet kap a külügyi, a belügyi, a gazdasági, valamint a gazdaságfejlesztési tárcát vezető miniszter

21 Egyesült Nemzetek Szervezetének alapokmánya 51. cikk.

22 Zarcone, 2019.

23 Alkotmány 55. cikk (2) bekezdés.

24 Alkotmány 83. cikk (1) bekezdés, 85. cikk (2) bekezdés, 90. cikk, 91. cikk.

25 *Consiglio superiore della magistratura*.

26 *Corte Costituzionale*.

27 Alkotmány 104. cikk (4) bekezdés; 135. cikk (1) bekezdés.

28 Buscema, 2019, 219–220. o.

29 Alkotmány 103. cikk (3) bekezdés; 11. cikk (7) bekezdés.

is, de a köztársasági elnök meghívására a kormány további tagjai is részt vehetnek az ülésen. Ezáltal biztosított a különböző minisztériumok védelmi tervezésben és felkészülésben való részvétele.<sup>30</sup>

### 1.2. Sürgősségi rendeleti kormányzás

A hadiállapothoz képest jelentősen gyakoribb tényállásokat feltételez, azonban *extra ordinem* jogalkotásnak tekinthető a sürgősségi rendeleti kormányzás, hiszen az alkotmány alapján a kormányra törvényhozási feladatokat csak korlátozott időre, meghatározott tárgykörben, az alap- és irányelvek rögzítésével lehet átruházni, illetve főszabály szerint törvényerejű rendeleteket sem hozhat a kormány a parlament kamaráinak felhatalmazása nélkül.<sup>31</sup> Mindezek hangsúlyosabbá teszik annak kivételes jellegét, hogy rendkívüli és sürgős esetben a kormány saját felelősségére törvényerejű rendeletet bocsáthat ki. Azonban csak komoly korlátok között illeti meg ez a kivételes jogalkotási hatáskör a kormányt. Egyrészt köteles még aznap a törvényerejű rendeletet – törvénnyé alakítás céljából – a parlament mindkét kamarájának bemutatni, és amennyiben azok nem alakítják azt 60 napon belül törvénnyé, *ex tunc* hatályát veszti. Másrészt pedig a kormány tevékenységéről és a Minisztertanács elnökségének szervezetéről szóló törvény szűkíti a sürgősségi rendeletalkotás tárgyi hatályát. Így a kormány törvényerejű rendeletével nem bővítheti jogalkotási hatáskörét, nem rendelkezhet alkotmányos, választási és a pénzügyi mérleget jóváhagyó törvények, valamint nemzetközi szerződések ratifikálása kapcsán, nem újíthatja meg azon törvényerejű rendeletek szabályait, amelyek törvénnyé alakítását a parlament megtagadta, nem léptetheti hatályba az alkotmánybíróóság által hatálytalannak minősített törvényerejű rendeleteket, illetve nem szabályozhatja a törvénnyé nem vált törvényerejű rendeletek alapján fennálló jogviszonyokat.<sup>32</sup> Ez utóbbi vonatkozásában a kamarák – amelyek a törvényerejű rendelet bemutatását követő öt napon belül akkor is kötelesek összeülni, ha korábban feloszlatták őket – jogosultak törvényt alkotni.

A kormány tehát meghatározott feltételek esetén rendkívüli hatásköröket kap, amely jogalkotási funkció abban is eltér a felhatalmazáson alapuló rendeletalkotástól, hogy a sürgősségi rendeleti kormányzás vonatkozásában hangsúlyozza az alkotmány a kormány politikai felelősségét.<sup>33</sup> Ezen kivételes jellegű jogintézmény komoly fejlődésen ment át mind a jogalkotás, mind pedig a jogirodalom területén.<sup>34</sup> Sok esetben felmerült, hogy a kormány – a rendkívüliség és sürgősség előfeltételének hiányában – alkotmányellenes módon hasz-

<sup>30</sup> Katonatv. 2–4. cikk.

<sup>31</sup> Alkotmány 76. cikk, 77. cikk (1) bekezdés.

<sup>32</sup> Kormány tv. 15. cikk (2) bekezdés.

<sup>33</sup> Nevola, 2017, 17. o.

<sup>34</sup> Morrone, 2009, 133–184. o.

nálja a törvényerejű rendelet eszközét.<sup>35</sup> Az ilyen problémákat idővel az alkotmánybíróság döntéseivel orvosolta, egységes gyakorlatot alakítva ki mára a rendeletalkotás szükségessége, a rendkívüliség és sürgősség feltételei, a kibocsátott törvényerejű rendelet homogenitása, az átalakítást megvalósító törvény tartalma és a parlament kamaráinak hatásköre vonatkozásában.<sup>36</sup> Az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében az eset rendkívüli jellege számos, az emberi életet, a testi épséget vagy a vagyonbiztonságot veszélyeztető természeti esemény, emberi tevékenység, illetve hatósági rendelkezés lehet, amelyek közös jellemzője, hogy kiszámíthatatlanok, nem határozhatók meg előre merev feltételek vagy taxatív felsorolások alapján. A szükségesség és sürgősség fennállása pedig akkor állapítható meg, ha az azonnali beavatkozást igénylő helyzetek a kormány rendes jogosítványaival nem kezelhetők eredményesen.<sup>37</sup> Történelmi jelentőségűnek mondható<sup>38</sup> az alkotmánybíróság 2007. évi 171. számú döntése, amely a szükségesség és sürgősség feltételeinek nyilvánvaló hiánya miatt mondta ki egy törvényerejű rendelet alkotmányellenességét. Annak ellenére, hogy bonyolult és rendkívül változatos beavatkozásokot igénylő situációkban bocsátják ki, a törvényerejű rendeletnek tartalmát tekintve koherensnek kell lennie, az meg kell hogy feleljen a jogszabály címének.<sup>39</sup> Kifejezetten tiltott az a – korábban alkalmazott – gyakorlat, amely során a korábbi, törvénnyé át nem alakított, hatályát veszített törvényerejű rendelet rendelkezéseinek a sürgősségi rendeletalkotás keretében való megismétlésére kerül sor, kiüresítve ezáltal az alkotmány sürgősségi rendeleti kormányzást biztosító szakaszát.<sup>40</sup> A törvénynek, amely a – hivatalos közlönyben<sup>41</sup> is közzétett – törvényerejű rendeletet törvényi szintre emeli, ezt a homogenitást tiszteletben kell tartania, így nem vezethet be az eredeti jogszabály tárgyától és céljától jelentős mértékben eltérő változtatásokat.<sup>42</sup> A parlament által elfogadott szövegnek visszavezethetőnek kell lennie az alapját képező törvényerejű rendeletre vagy annak legalább domináns részére.<sup>43</sup> Az átalakítást megvalósító törvény speciális funkcionális jellege miatt nem nyitható meg a céljához nem kapcsolódó normatív tartalmaknak.<sup>44</sup> Bármilyen, az átalakítás során mégis megvalósuló esetleges változtatás – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a kihirdetést követő napon lép hatályba.<sup>45</sup> Nem helyettesíthetik az átalakító törvényt azok a törvények, amelyekkel a parlament kamarái a törvénnyé nem vált rendeletek alapján keletkezett jogviszonyokat szabályozzák.<sup>46</sup> Ez utóbbiak egyébként

35 Celotto, 2002, 55–73. o.

36 Nevola 2017, 17–25. o.

37 Alkotmánybíróság 1961/32. döntése; 1983/69. döntése; 1992/221. döntése; 1995/29. döntése; 2011/93. döntése.

38 Formoso, 2015, 82–87. o.

39 Kormány tv. 15. cikk (3) bekezdés; alkotmánybíróság 2017/170. döntése; 2016/244. döntése; 2012/22. döntése.

40 Alkotmánybíróság 1996/36. döntése.

41 *Gazzetta Ufficiale*.

42 Alkotmánybíróság 2015/145. döntése; 2014/251. döntése.

43 Alkotmánybíróság 2017/169. döntése; 2016/94. döntése; 2015/154. döntése.

44 Alkotmánybíróság 2015/186. döntése; 2013/34. döntése.

45 Kormány tv. 15. cikk (5) bekezdés.

46 Alkotmánybíróság 1983/307. döntése; 1982/59. döntése.

sem rendelkezhetnek jövőbeli kapcsolatokról, csak és kizárólag a már hatálytalan rendelet alapján fennállókról.<sup>47</sup>

### 1.3. Központi hatáskörelvonás

A központi hatáskörelvonás kapcsán szükséges lejegyezni, hogy az Olasz Köztársaság önálló hatás- és feladatkörrel, valamint saját statútummal rendelkező községekre,<sup>48</sup> tartományokra,<sup>49</sup> nagyvárosokra<sup>50</sup> és régiókra<sup>51</sup> tagozódik.<sup>52</sup> A törvényhozó hatalmat pedig – az alkotmánnyal, az Európai Unió által meghatározott korlátozásokkal, valamint a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban – az állam és a régiók közösen gyakorolják. Az alkotmány rögzíti az állam kizárólagos, valamint az állam és a régiók párhuzamos hatáskörébe tartozó törvényhozási tárgyköröket. Előbbibe többek között az állam külpolitikája és nemzetközi kapcsolatai, a bevándorlás, a köztársaság és a vallási felekezetek viszonya, a honvédelem és az állampolgárság, utóbbiba pedig a régiók nemzetközi kapcsolatai, az egészségvédelem, a sportszabályozás, a katasztrófaelhárítás, illetve a környezeti és kulturális örökség támogatása tartozik. Minden olyan törvényhozási tárgykör, amely az alkotmány alapján nincs kifejezetten az állam számára fenntartva, a régiók hatáskörébe esik. A nemzetközi kötelezettségek és az uniós aktusok végrehajtását állami törvényben meghatározott felügyelet mellett szintén a régiók – valamint Trento és Bolzano autonóm tartományok – biztosítják. A községek, tartományok és nagyvárosok mind saját igazgatási funkcióval rendelkeznek. Főszabály szerint minden igazgatási funkció a községre tartozik, az azonban az egységes gyakorlat érdekében a szubszidiaritás, a differenciálás és a megfelelés elveinek megtartásával a tartományra, a nagyvárosra, a régióra vagy az államra átruházható.<sup>53</sup>

A központi hatáskörelvonás intézménye lehetőséget teremt arra, hogy a régió, a nagyváros, a tartomány vagy a község hatóságai helyett – a szubszidiaritás, a tisztességes együttműködés és az arányosság elvei által meghatározott keretek között – a kormány járjon el. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha azok megsértik a nemzetközi jogrendet vagy szerződéseket vagy a közösségi jogot, amennyiben a közbiztonság súlyosan veszélyeztetett, és amennyiben ilyen helyettesítés szükséges a nemzeti jog gazdasági egységének, különösen a jóléti életszínvonallal kapcsolatos polgári és szociális jogok védelme céljából, a helyi önkormányzatok határai figyelembevételének mellőzésével.<sup>54</sup> Ilyenkor a miniszterelnök – az illetékes miniszter vagy a régiók, illetve helyi hatóságok javaslatára – előbb határidőt tűz ki

47 Alkotmánybíróság 464/1994/464. döntése; 1977/430. döntése; 1989/544. döntése.

48 *Comuni*.

49 *Province*.

50 *Città metropolitane*.

51 *Regioni*.

52 Alkotmány 114. cikk.

53 Alkotmány 117–118. cikk.

54 Alkotmány 120. cikk (2)–(3) bekezdés.



a szükséges vagy elmulasztott intézkedések meghozatalára, és csak annak eredménytelen leletét követően dönt a hatáskörelvonásról, amelynek keretében jogalkotásra, valamint biztos kinevezésére kerülhet sor. Az erről szóló minisztertanácsi ülésen az érintett régió regionális kabinetének elnöke is részt vehet. Olyan rendkívül sürgős esetben, amikor a hatáskörelvonásról való döntés a védett célok veszélyeztetése nélkül nem késleltethető, a Minisztertanács – az illetékes miniszter vagy a régiók kezdeményezésére – elfogadja a szükséges intézkedéseket, és azokat késedelem nélkül az állam és régiók közötti kapcsolatot biztosító konferencia, valamint a helyi szervek tudomására hozza.<sup>55</sup> A központi hatáskörelvonás komoly jelentőséggel bír a Polgári Védelmi Kódex szabályai vonatkozásában is.

E jogintézmény képezi alapját ugyanis a polgári védelmi tevékenység célját, gyakorlati alapelveit, illetve a Nemzeti Polgári Védelmi Szolgálat szervezetét és feladatait rögzítő törvénykönyv egyes, különleges jogrendi elemeket tartalmazó rendelkezéseinek. A kódex tipologizálja a szükséghelyzeteket az azzal érintett terület kiterjedtsége és az annak kezelése kapcsán hatáskörrel rendelkező szervek alapján. Ezzel három kategóriát alakít ki: a helyi szintű közigazgatási szervek szokásos eszközeit és a regionális szinten irányított, több helyi közigazgatási szerv összehangolt tevékenységét igénylő, valamint a nemzeti szintű szükségállapotot. Utóbbi kettő esetében emeli ki a rendelkezés a szokásostól eltérő, rendkívüli hatáskörök és eszközök szükségességét. A törvénykönyv megfogalmazása alapján a nemzeti szintű szükségállapot olyan események esetén rendelhető el, amelyekkel – intenzitásuk és kiterjedésük miatt – azonnali intézkedéssel, illetve kivételes felhatalmazás birtokában kell felvenni a küzdelmet. A rendkívüli hatáskörök kapcsán azonban hangsúlyozza azok korlátozott, kizárólag meghatározott határidőig gyakorolható voltát. A Polgári Védelmi Kódex a szükségállapot mindhárom kategóriájának alapjául szolgáló esemény vonatkozásában rögzíti, hogy az egyaránt lehet természeti csapások vagy emberi tevékenységgel összefüggő szerencsétlenségek következménye.<sup>56</sup>

A különleges jogrendi jelleg leginkább a nemzeti szintű szükségállapot vonatkozásában mutatkozik meg, egyrészt annak elrendelése, másrészt az annak keretében hozott intézkedések kapcsán. A nemzeti szintű szükségállapotot ugyanis – a fentiekben meghatározott események bekövetkezése vagy azok közvetlen veszélye esetén – a miniszterelnök vagy az érintett régiók – illetve autonóm tartományok – elnökének javaslatára a Minisztertanács határozatával hirdeti ki, megjelölve annak időbeli és területi hatályát, valamint az elrendelés alapjául szolgáló esemény természetét. A minisztertanácsi határozat a szükséges intézkedéseken túlmenően biztosítja gyorssegély nyújtását és a Nemzeti Katasztrófavédelmi Alap<sup>57</sup> szükséges mértékig való felhasználását. A szükségállapot időtartama nem haladhatja meg

<sup>55</sup> 2003/131. tv. 8. cikk.

<sup>56</sup> Polgári Védelmi Kódex 7. cikk.

<sup>57</sup> *Fondo per le emergenze nazionali*.



a 12 hónapot, amely határidő legfeljebb újabb 12 hónappal hosszabbítható meg. Visszavonásáról az elrendeléskor is lefolytatott procedura alkalmazásával lehet határozni.<sup>58</sup>

A nemzeti szükségállapot kezelése érdekében hozott intézkedéseket polgári védelmi rendelkezések<sup>59</sup> útján hangolják össze. Ezek a szükségállapot elrendeléséről szóló határozatban foglalt keretek, a jogrend, illetve az Európai Unió alapelvei megtartásával eltérhetnek a hatályos jogszabályoktól. Ezen túlmenően a polgári védelmi rendelkezések általi derogáció további korlátját nem határozza meg a kódex, az a szükségállapot alapjául szolgáló események előreláthatatlansága, kiszámíthatatlansága és kivételessége miatt valószínűleg nehezen lehetne alkalmazható konkrét esetekben. Fontos garanciális szabályozás azonban, hogy ha a rendelkezés eltér valamely hatályos törvénytől, abban meg kell jelölni az eltérés okát, illetve az azzal érintett jogszabályt. A hatályos jogszabállyal ellentétes szabályozás indokolása keretében elsősorban annak arányosságát kell igazolni, azt, hogy a polgári védelmi rendelkezés időben és térben is arra korlátozódik, hogy a kivételes eseményt elhárítsa.<sup>60</sup> A rendelkezés kiterjedhet többek között a mentési beavatkozások megszervezésére és végrehajtására, a stratégiai fontosságú infrastruktúrák és hálózatok helyreállítására, a gazdasági és társadalmi struktúra azonnali támogatását célzó intézkedések bevezetésére, valamint további károk megelőzésére. A rendelkezések kibocsátására a polgári védelmi parancsnok jogosult, kivéve, ha a szükségállapot elrendelése során másként határoznak, ilyen esetben a rendelkezési jog a miniszterelnököt és a polgári védelem koordinációjáért felelős minisztert is megilleti, azonban a rendelkezések végrehajtása ez esetben is a polgári védelem parancsnokának feladatkörébe tartozik. A polgári védelmi rendelkezések – amelyeket a hivatalos közlönyben is közzétesznek – főszabály szerint elfogadásuk napján hatályba lépnek, azonban tájékoztatási céllal meg kell azokat küldeni a miniszterelnöknek, valamint az érintett régiók és tartományok részére. A szükségállapot kihirdetését követő harminc nap eltelte után kizárólag a Gazdasági és Pénzügyminisztériummal folytatott konzultációt követően adható ki polgári védelmi rendelkezés.<sup>61</sup> A fentiekben már leírtak szerint a nemzeti szintű szükségállapot akkor szűnik meg, ha annak időtartama lejár, vagy ha azt a Minisztertanács határozatával megszünteti. A kódex kitér a rendes állapotba való visszatérés szabályaira is, rögzítve, hogy a szükségállapot lejárta előtt legalább harminc nappal rendelkezni kell az eltervezett, de meg nem valósított intézkedések végrehajtásáról.<sup>62</sup>

58 Polgári Védelmi Kódex 24. cikk.

59 Ordinanze di protezione civile.

60 Luciani, 2020, 123–125. o.

61 Polgári Védelmi Kódex 25. cikk.

62 Polgári Védelmi Kódex 25. cikk.

## 2. Az alapjogok korlátozására vonatkozó szabályok a különleges jogrend idején

Az olasz különleges jogrendi szabályozás korábbiakban már taglalt hiányossága az alapjogok korlátozása kapcsán is tetten érhető. Az alkotmány alapelvei része rögzíti, hogy az Olasz Köztársaság elismeri és biztosítja az ember sérthetetlen jogait, amelyek mint egyént vagy mint olyan társadalmi szervezet tagját illetik meg, amelyben személyisége kibontakozik, és megköveteli a politikai, gazdasági és társadalmi szolidaritásból fakadó megmászhatatlan kötelezettségek teljesítését.<sup>63</sup> Az alapvető jogokat és kötelezéseket pedig az állampolgárok jogairól és kötelezéseiről szóló részben, négy – az egyén kapcsolatrendszere alapján kialakított – fejezetben tárgyalja. Így az ember személyi mivoltából eredő jogok és az állampolgársággal összefüggő rendelkezések a polgári kapcsolatokról,<sup>64</sup> a család, a munka, a hivatás és az oktatás kérdésköre, az egészséghez való jog, illetve a környezetvédelem az etikai és társadalmi kapcsolatokról,<sup>65</sup> a második generációs gazdasági és szociális jogok, a szakszervezetek alapítására vonatkozó rendelkezések, a sztrájkjog, a tulajdonhoz és a megtakarításhoz való jog a gazdasági kapcsolatokról,<sup>66</sup> a nép politikai akaratképzésben való részvételét biztosító jogok pedig a politikai kapcsolatokról<sup>67</sup> szóló fejezetben szerepelnek.<sup>68</sup>

Az alkotmányban nem kapott helyet egy általános – a hazai Alaptörvényben találhatóhoz hasonló – alapjog-korlátozási klauzula, és nyitott kérdés marad az is, hogy a kormány a hadiállapot során a parlament kamaráitól kapott kivételes felhatalmazás keretében mely jogokat korlátozhatja.<sup>69</sup> Nincs tehát olyan rendelkezés, amely kimondaná, hogy alapvető jog kizárólag más alapvető jog érvényesülése érdekében, a szükségesség és arányosság tesztjének megfelelően korlátozható, illetve sem a különleges jogrend idején kivételesen korlátozható, sem pedig az érinthetetlen alapjogok nincsenek felsorolva.

Néhány esetben az egyes alapjogok kapcsán utal az alkotmány a korlátozás lehetőségére, így a polgári kapcsolatok körében rögzített személyes szabadság, a magánlakás és levéltitok sérthetlensége, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog és a szabad mozgáshoz való jog korlátozásáról, annak feltételeiről, módjáról és biztosítékairól törvényi úton lehet határozni. Ezek némelyikének – így a személyes szabadság, a levéltitok és a szabad véleménynyilvánításhoz való jog – korlátozása kizárólag az igazságügyi hatóságok indoklással ellátott határozata alapján lehetséges.<sup>70</sup> Azonban csupán a szabad mozgáshoz, a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog, valamint a gyülekezési jog korlátozása vonatkozásában határozza

63 Alkotmány 2. cikk.

64 *Rapporti civili*.

65 *Rapporti etico-sociali*.

66 *Rapporti economici*.

67 *Rapporti politici*.

68 Pace, 2010, 2–3. o.

69 Zarcone, 2019.

70 Alkotmány 13–16. cikk.

meg az alkotmány, hogy milyen másik alapvető jog érvényesülése érdekében kerülhet arra sor. Így a gyülekezési jog – a közterületen tartandó gyűlések esetén – közérdekből vagy más bizonyított okból, a szabad mozgáshoz való jog pedig – amely kapcsán az alkotmány külön ki is emeli a politikai alapú szűkítés tilalmát – biztonsági és egészségügyi okból is korlátozható.<sup>71</sup> Utóbbi kapcsán érdemes megemlíteni, hogy az Olasz Köztársaságnak az egészség védelmére irányuló kötelezettsége egyrészt az egészség mint alapvető egyéni jog, másrészt pedig mint közösségi érdek védelmét jelenti, amely kettősséget az alkotmánybíróság is kifejtette,<sup>72</sup> megalapozva ezáltal az egészséghez való jog teljes körű védelmét. Ezt a védelmet az egyén pszichofizikai integritásában, az egészségügyi kezelésekkal kapcsolatos álláspontjaiban, továbbá az egészséges környezethez való jogban bontotta ki.<sup>73</sup>

Egyedül a személyes szabadság vonatkozásában találunk rendkívüli szabályt. Ennek értelmében – törvényi szinten meghatározott – sürgős és rendkívüli esetekben a rendőri szervek ideiglenes intézkedéseket foganatosíthatnak. Azokról azonban 48 órán belül értesíteni kell az igazságügyi hatóságokat, és amennyiben azok nem hagyják jóvá az intézkedéseket újabb 48 órán belül, azokat visszavontnak, illetve semmisnek kell tekinteni.<sup>74</sup>

Ugyan az alapjogok különleges jogrend idején való korlátozásának olasz szabályozása hiányos, meg kell említeni, hogy az Olasz Köztársaság által egyaránt ratifikált Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint az Egyesült Nemzetek Szervezetének Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya rendelkezik rendkívüli szituációk idejére irányadó szabályozással, amelynek keretében meghatározzák azon kötelezettségeket, jogokat és tilalmakat, amelyek sérelmére háború vagy a nemzet létét fenyegető szükségállapot, illetve más rendkívüli állapot esetén sem kerülhet sor.<sup>75</sup>

### 3. A koronavírus-járvány olaszországi kezelése

Az olasz jogrendszer kapcsán nem beszélhetünk külön egészségügyi válsághelyzeti vagy egészségügyi vészhelyzeti kategóriáról, csupán a Polgári Védelmi Kódex által tipizált, adott esetben akár a szükségállapot elrendelésének alapjául szolgáló kockázatok<sup>76</sup> körében találjuk meg – a szeizmikus, vulkáni, meteorológiai, kémiai, nukleáris, technológiai, ipari és környezeti mellett – az egészségügyi kockázatot. A mindig valamilyen más kockázat vagy esemény következményeként felmerülő egészségügyi kockázat valamennyi olyan kritikus szituációt felölel, amely hatással lehet az emberi egészségre. Egészségügyi válsághelyzetről

<sup>71</sup> Alkotmány 16–17. cikk.

<sup>72</sup> Alkotmánybíróság 1990/307. és 1990/455. számú döntése.

<sup>73</sup> Egresi, 2013, 189–192. o.

<sup>74</sup> Alkotmány 13. cikk (3).

<sup>75</sup> Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikk; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 4. cikk.

<sup>76</sup> *Rischi di protezione civile*.

a nemzeti egészségügyi szolgálat létrehozásáról szóló törvény<sup>77</sup> sem rendelkezik, azonban felhatalmazza az egészségügyért felelős minisztert, hogy az ország egész területére vagy annak egy részére kiterjedő hatállyal sürgős jellegű rendeleteket bocsásson ki a higiéniai, a közegészségügyi és az állategészségügyi kérdésekben. Ugyanezen területek vonatkozásában hasonló rendeleteket bocsáthat ki a regionális kabinet elnöke, illetve a polgármester is, amelyek területi hatálya több településre vagy akár az egész régióra is kiterjedhet.<sup>78</sup>

Tekintettel arra, hogy a koronavírus Európában először Olaszországban jelent meg, illetve az Olasz Köztársaság egyike a járvány által leginkább érintett országoknak, kiemelten fontos a jogalkotó koronavírus-járvány következtében kialakult helyzetre adott reakciójával foglalkozni. A járványhelyzetre adott első olaszországi válaszként az egészségügyi miniszter 2020. január 25-i, a koronavírussal érintett országokból való beutazást korlátozó rendeletét<sup>79</sup> jegyezhetjük fel. A Minisztertanács csak ezt követően, január 31-én hirdette ki határozatával<sup>80</sup> a Polgári Védelmi Kódex szerinti nemzeti szintű szükségállapotot.<sup>81</sup> Időbeli hatályként a rendelkezés napjától számított 6 hónapot jelölt meg, amelyet annak lejártával előbb október 15-ig,<sup>82</sup> majd pedig újabb határozatával 2021. január 31-ig hosszabbított meg.<sup>83</sup> Így – mostani tudásunk alapján – elmondható, hogy a nemzeti szintű szükségállapot az Olasz Köztársaságban egy teljes évig hatályban marad.

A polgári védelmi szabályoknak megfelelően 2020. február elején el is fogadták a szükséges beavatkozások összehangolásáról és a lakosság megsegítéséről szóló rendelkezést, azonban végül nem a polgári védelmi szabályok szolgáltak a koronavírus-járvány elleni harc eszközeként. A meghozott központi intézkedéseknek ugyanis a február végén elfogadott és március elején törvényerőre emelkedett,<sup>84</sup> a Covid-19 vírus következtében jelentkező járványügyi szükségállapot kezelésére irányuló sürgős intézkedésekről szóló törvényerejű rendelet<sup>85</sup> biztosított keretet, amelyet az azonos című, jelenleg is hatályban lévő és törvényi szinten ugyancsak megerősített<sup>86</sup> márciusi törvényerejű rendelet<sup>87</sup> helyezett hatályon

77 Legge 23 dicembre 1978, n. 833: Istituzione del servizio sanitario nazionale (a továbbiakban: Eü. szolg. tv.).

78 Eü. szolg. tv. 32. cikk.

79 Ordinanza del Ministero della Salute 25 gennaio 2020: Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus.

80 Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020 Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

81 Luciani, 2020, 116–119. o.

82 Delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020 Proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

83 Delibera del Consiglio dei Ministri 7 ottobre 2020: Proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

84 Legge 5 marzo 2020, n. 13: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

85 Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6: Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (a továbbiakban: 2020/6. tvr.).

86 Legge 22 maggio 2020, n. 35: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

87 Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (a továbbiakban: 2020/19. tvr.).

kívül.<sup>88</sup> Ez alapján a koronavírus-járvány kezelése és leküzdése érdekében a miniszterelnök rendeletében a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelő sürgős intézkedéseket hozhat legfeljebb 30 napos – de a szükségállapot végéig meghosszabbítható – időtartamra. A rendeletalkotás során azonban figyelembe kell vennie az egészségügyért felelős miniszter javaslatát, illetve köteles konzultációt folytatni a belügyminiszterrel, a védelmi miniszterrel, a gazdasági és pénzügyminiszterrel, valamint az érintett ügyekért felelős más miniszterekkel, továbbá ha az intézkedések az ország egész területére kiterjednek, az autonóm tartományok vezetőivel és a régiók konferenciájának elnökével, ha pedig az intézkedések csak meghatározott régiókra vonatkoznak, az érintett regionális kabinetek elnökeivel is.<sup>89</sup>

A járvány második hullámának kezelése<sup>90</sup> során – a szükségállapot meghosszabbításával párhuzamosan – a sürgős intézkedésekről szóló törvényerejű rendeletet is több alkalommal módosították. A koronavírus-járvány leküzdésére irányuló további sürgős intézkedéseket<sup>91</sup> és a járványügyi szükségállapot időbeli hatályának lejártához,<sup>92</sup> valamint meghosszabbításához<sup>93</sup> kapcsolódó rendelkezéseket rögzítő törvényerejű rendeletek egyaránt megváltoztatták kisebb-nagyobb mértékben a 2020/19. tvr. szövegét, ám a mai napig az határozza meg a koronavírus-járvány elleni küzdelmet. Ezen törvényerejű rendelet – ahogy már a 2020/6. tvr. is – felhatalmazást ad a miniszterelnöknek arra, hogy egyes alapvető szabadságjogokat a szükségállapotról való tekintettel – a fentiekben leírtaknak megfelelően – rendeletével korlátozzon.<sup>94</sup> Az érintett alapjogokat pedig példálózó jellegű felsorolásban határozza meg.<sup>95</sup> Ez alapján elrendelhető a szabad mozgáshoz való jognak, így a lakó- és tartózkodási hely elhagyásának és az ország területére való szabad belépés jogának, illetve a gyülekezési jognak a korlátozása. Mindezeknek megfelelően a szükségállapot során több más európai államéhoz hasonló jellegű és terjedelmű korlátozásokat vezettek be a miniszterelnök rendeletei. Ezek korlátozták, illetve felfüggesztették – többek között – a nyilvános helyek, kulturális és sportesemények látogatását, a vallási szertartások megtartását, az oktatást, a vállalkozási, valamint üzleti tevékenység folytatását.<sup>96</sup> Fontos megjegyezni, hogy nemcsak a koronavírus-járvány leküzdése által indokolt korlátozások, hanem a járványhelyzet következtében

88 Omizzolo–Sodano, 2020, 138. o.

89 2020/19. tvr. 1–2. cikk.

90 Allegretti, 2020, 1–8. o.

91 Decreto-Legge 16 maggio 2020, n. 33: Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

92 Decreto-Legge 30 luglio 2020, n. 83: Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.

93 Decreto-Legge 7 ottobre 2020, n. 125: Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020.

94 Lucarelli, 2020, 573–577. o.

95 Golia et al., 2020, 24. o.

96 2020/19. tvr. 1. cikk.

kialakuló egészségügyi és pénzügyi problémák megoldása érdekében hozott rendelkezések is törvényerejű rendeletekben öltöttek testet. Ez utóbbiak közül kiemelendő az úgynevezett Cura Italia-rendelet,<sup>97</sup> amely egyrészt a munkavállalók, a családok és a vállalkozások gazdasági támogatására, másrészt pedig a nemzeti egészségügyi szolgálat megerősítésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. A rendelkezések végrehajtásának és összehangolásának garantálása érdekében pedig rendkívüli biztost neveztek ki.<sup>98</sup>

Érdekes megfigyelni az idő előrehaladtával, a koronavírus terjedésével és így a járványhelyzet súlyosbodásával párhuzamba hozható szemléletváltást, amely során az olasz kormány, úgy ítélve meg a koronavírus-járvány miatt fennálló helyzetet, mint ami megfelel az alkotmány 77. cikkében támasztott sürgősségi, szükségességi és rendkívüliségi követelményeknek,<sup>99</sup> a polgári védelmi intézkedésről – a szükségállapot Polgári Védelmi Kódex szabályai szerinti többszöri meghosszabbítása mellett – a sürgősségi rendeleti kormányzásra tért át.<sup>100</sup> Az annak keretében kibocsátott törvényerejű rendeletek ráadásul a miniszterelnök hatáskörébe utalták a szükségállapot kezelése érdekében szükséges intézkedések meghozatalát, felhatalmazva őt arra, hogy rendeletével – amely kapcsán kevésbé érvényesül a parlamenti kontroll funkciója – alapjogokat korlátozzon.<sup>101</sup> Mindez pedig komoly közjogi vitát generált.

#### 4. A különleges jogrend bevezetésével és a járványügyi szükségállapot kihirdetésével kapcsolatos tapasztalatok, jogviták

A hadiállapot – mint egyetlen klasszikus értelemben vett különleges jogrendi helyzet – olaszországi elrendelésére az alkotmány 1948-as hatálybalépése óta nem került sor, ellenben a szükségállapotot a Polgári Védelmi Kódexben foglaltak szerint több alkalommal is bevezették. A Polgári Védelmi Osztály<sup>102</sup> tájékoztatása<sup>103</sup> alapján földrengés és vulkánkitörés miatt öt-öt, meteorológiai esemény és árvíz miatt hét, környezetszennyezés miatt pedig hat alkalommal hirdettek szükségállapotot a 21. század során az Olasz Köztársaságban. Két alkalommal egészségügyi okból kifolyólag is rendeltek el szükségállapotot az ezredfordulót követően, azonban a koronavírus-járvány miatti nemzeti szintű szükségállapotot megelőzően nem találunk olyan természeti eredetű vagy emberi tevékenységből származó eseményt, amely jelen járványhelyzethez hasonló hatással lett volna az állam kapcsolatrendszerére,

97 Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18: Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

98 Cura Italia-rendelet 122. cikk.

99 Staiano, 2020, 532. o.

100 Mobilio, 2020, 352–353. o.

101 Lorenzo, 2020.

102 Dipartimento della Protezione Civile.

103 Az elrendelt szükségállapotokról szóló tájékoztatás a Polgári Védelmi Osztály honlapján található. A honlap elérhető: [www.protezionecivile.gov.it/](http://www.protezionecivile.gov.it/) (Letöltve: 2020. december 15.).



illetve az olasz társadalom egészére.<sup>104</sup> A koronavírus-járvány következtében kialakult példátlan helyzet és kezelése, illetve az annak során hozott intézkedések több okból is közjogi vita tárgyát képezik.

Elsősorban a sürgősségi rendeleti kormányzás alkotmányos modellől eltérő megvalósítását<sup>105</sup> kifogásolták. A szükségállapot kezelésére irányuló sürgős intézkedésekről szóló törvényerejű rendelet ugyanis a tényleges korlátozó rendelkezéseket a miniszterelnök hatáskörébe utalja. Azonban hiába ad felhatalmazást a Polgári Védelmi Kódex a kormányfőnek a polgári védelmi tevékenységek összehangolására szolgáló iránymutatások elfogadására, az alkotmány a sürgősségi rendeletalkotás meghatározó jogforrásaként nem a miniszterelnök rendeletét, hanem a törvényerejű rendeletet határozza meg.<sup>106</sup> Jogosan vetődhet fel a kérdés, hogy miért nem közvetlenül törvényerejű rendeletekben korlátozza, illetve függeszti fel az egyes alapvető jogokat a kormány, hanem – problematikusabb módon<sup>107</sup> – a miniszterelnök rendeleteivel. E felvetésre válaszul érdemes újra rögzíteni, hogy a miniszterelnök kizárólag a törvényerejű rendeletben meghatározott alapelvek és kritériumok megtartásával intézkedhet. Emellett többen azzal érvelnek, hogy a járvány gyors terjedése és a betegségben elhunytak magas száma azonnali reagálást igényel a fertőzések megfékezése, az egészségügyi szolgáltatások biztosítása, vagyis az egészséghöz való jog mint közösségi érdek okán.<sup>108</sup> Egy ilyen helyzetben pedig – amikor a parlament kamaráinak is nehézségei adódnak feladataik rendes ellátása kapcsán – a törvényerejű rendeletnél rugalmasabb jogforrási eszközre van szükség. A miniszterelnöki rendelet használatát tehát – amellett, hogy a polgári védelmi és az egészségügyi ágazati jogszabályokat elégtelennek ítélték meg a koronavírus-járvány okozta szükségállapot kezelésére – elsősorban a gyorsaság és a központosítás indokolja.<sup>109</sup>

Ugyanakkor az a kritika is felvetődik, hogy – köszönhetően e jogforrás használatának – a parlament ellenőrző funkciója a szükségállapot során jelentős mértékben gyengült.<sup>110</sup> Bár a törvényerejű rendelet hatálytalanná válik, amennyiben a két kamara nem alakítja azt át hatvan napon belül törvénnyé, a parlament ezen ellenőrző szerepe némileg kiüresedik azzal, hogy a 2020/19. tvr. egyrészt nem tartalmaz zárt felsorolást a miniszterelnök rendkívüli intézkedései vonatkozásában, másrészt pedig a járványhelyzet miatti körülmények és az idő szűkössége miatt nem kerül sor érdemi parlamenti vitára. Mindez a parlamenti kontroll-funkció kiüresedését, a hatalommegosztás elvének sérelmét eredményezi, ahol a kamarák feladata kimerül a kormány rendelkezéseinek elfogadásában, ezáltal pedig a szükségállapot

104 Bonetti, 2020, 689–692. o.

105 Mobilio, 2020, 354–357. o.

106 Lucarelli, 2020, 568–570. o.

107 Venanzoni, 2020, 490–503. o.

108 Bonetti, 2020, 703–709. o.

109 Mobilio, 2020, 369–374. o.

110 Venice Commission, 2020, V.A.18.



kezelésének folyamatát – igazából korlátok nélkül – egyedül a kormány irányítja.<sup>111</sup> Ez annak fényében is problémás, hogy a parlament működése a járványhelyzet idején is biztosítható.<sup>112</sup> Egyrészt számos olyan intézkedést elfogadtak, amelynek köszönhetően a szükséges mértékben biztosított lehet a kamarák tagjainak biztonságos részvétele az üléseken,<sup>113</sup> másrészt pedig a – több európai államban megvalósuló – parlamenti távmunka, távszavazás lehetősége is felmerült.<sup>114</sup> Ez utóbbi kapcsán a képviselők egészséghez való joga, illetve a parlament működésének folytonossága a két konkuráló érdek, amelyet közös nevezőre kell hozni. Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a parlament intézménye éppen abból nyeri relevanciáját, hogy tagjai összegyűlnek az ország különböző részeiből. Az alkotmány azon rendelkezését, amely a parlament és a kamarák határozatainak érvényességét a tagok többségének jelenlétéhez köti,<sup>115</sup> hagyományosan megengedően értelmezték, így az nem gördít leküzdhetetlen akadályt a parlamenti távmunka megvalósítása elé, arról maguk a kamarák dönthetnek, így ahhoz a képviselők együttműködése lenne szükséges.<sup>116</sup> A törvényerejű rendeleteket számos alkalommal úgy módosították, hogy ezzel a kormány mozgásterét szűkítették (így például rögzítették, hogy a miniszterelnök vagy egy általa kijelölt miniszter köteles az elfogadott korlátozó intézkedéseket a kamaráknak bemutatni).<sup>117</sup> Ennek fényében túlzónak tűnnek a hatalommegosztás sérelmét kiáltó kritikák.<sup>118</sup>

Kérdések merültek fel a régiók – kormányzati szintű jogforrásokat kiegészítő – rendeleteinek törvényessége kapcsán is, ugyanis a koronavírus-járvány elleni intézkedés során kibocsátott törvényerejű rendeletek nem szabályozták egyértelműen az állami és regionális jogszabályok viszonyait, komoly problémát okozva ezzel.<sup>119</sup> A nemzeti egészségügyi szolgálat létrehozásáról szóló törvény korábbiakban már hivatkozott szakasza és az ahhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat<sup>120</sup> lehetőséget teremt arra, hogy a régiók közegészségügyi okból sürgős jellegű rendeleteket bocsássonak ki. A 2020/6. tvr. ezen rendelkezésre, valamint ugyanazt a felhatalmazást szintén rögzítő, az állami hatáskörök régiókra és helyi hatóságokra történő átruházásáról szóló törvényhozási rendelet<sup>121</sup> 117. szakaszára, valamint a helyi szervek szervezetének egységes szerkezetbe foglalt szabályait rögzítő törvényhozási rendelet<sup>122</sup> 50. cikkére való hivatkozással rögzítette, hogy miniszterelnöki rendelet meghozataláig

111 Lucarelli, 2020, 581–583. o.

112 Pignataro, 2020, 486–506. o.

113 Malaschini, 2020, 272–277. o.; Bonetti, 2020, 721–727. o.

114 Malaschini, 2020, 277–280. o.

115 Alkotmány 64. cikk (3) bekezdés.

116 Lupo, 2020, 123–133. o.

117 2020/19. tvr. 2. cikk.

118 Bonetti, 2020, 720–721. o.

119 Lásd bővebben: Mone, 2020.

120 Alkotmánybírói döntés 2003/33. és 2019/44. számú döntése.

121 Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112: Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

122 Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267: Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

lehetőség van regionális rendeletek kibocsátására.<sup>123</sup> Azonban nem rendelkezett kielégítően ennek korlátaival és derogációs tulajdonságáról, a régiók nehezen ellenőrizhető aktivitása pedig komoly feszültséget generált.<sup>124</sup> Ezt orvosolandó a 2020/19. tvr. – a 2020/6. tvr. rendelkezéseit hatályon kívül helyezve – már a fenti jogszabályokra való hivatkozás nélkül úgy rendelkezik, hogy a régiók a hatáskörükbe tartozó tevékenységekkel összefüggésben korlátozó intézkedéseket hozhatnak, amennyiben területük egésze vagy egy része vonatkozásában az egészségügyi kockázat súlyosbodása azt indokolja. Hasonlóan a korábbi rendelkezéshez, erre a miniszterelnöki rendelet elfogadásáig van lehetőség, az állami szintű jogszabállyal a regionális jogszabály hatályát veszti.<sup>125</sup> Ezen módosítások a régiók koronavírus-járvány kezelése érdekében hozott rendeleteinek pontosabb körülhatárolását eredményezték, azonban nem oldottak meg minden bizonytalanságot, és a későbbiekben is merültek fel konfliktusok az állami és regionális szintű intézkedések eltérése kapcsán. Példaként említhető Toszkána régió lakóhely elhagyásához kapcsolódó, Calabria régió vendéglátási tevékenységet érintő, illetve Szicília régió kiskorúak szabadban való aktív tevékenységét szabályozó, utóbb kifo-gásolt és vissza is vont rendelete.<sup>126</sup>

A koronavírus-járvány kezelésére irányuló állami és helyi szintű szabályozás összhang-jának hiányára mutatott rá az a probléma is, amely a lakosság elszigetelését szolgáló intéz-kedésekhez kapcsolódó büntetőjogi szankciók vonatkozásában merült fel. A 2020/6. tvr. ugyanis rögzítette, hogy ezen intézkedések megsértése büntetőjogi felelősséget von maga után, és az olasz büntető törvénykönyv<sup>127</sup> meghatározott szakaszai<sup>128</sup> alapján szabadságvesz-téssel is büntethető. Nem volt azonban világos, hogy mindez a helyi szintű hatóságok által kibocsátott intézkedések kapcsán is fennáll-e. Végül ezt az anomáliát is a 2020/19. tvr.-nek sikerült – a büntetőjogi szankciók eltörlésével – feloldania.<sup>129</sup>

A szükségállapot és a koronavírus-járvány kezelésére hozott intézkedések – számos al-kotmányos jogot korlátozva – rávilágítottak arra a fentiekben már kifejtett problémára is, miszerint az Olasz Köztársaság alkotmánya nem rendelkezik kivételes helyzetben alkal-mazható alapjog-korlátozási klauzulával. A rendelkezések által – a koronavírus jellegéből adódóan – leginkább érintett alapjogok korlátozásának alapjául szolgáló érdekeket viszont rögzíti az alkotmány, amely a szabad mozgáshoz való jog kapcsán egészségügyi okot, a gyü-lekezési jog kapcsán pedig közérdeket takar. Így is felmerülhet azonban az alapjog-korláto-zások alkotmányellenességének kérdése, amelyet a jogtudomány képviselői arra hivatkozva utasítottak el, hogy az állam egészség védelmére irányuló kötelezettsége – amely kettős ter-

123 2020/6. tvr. 3. cikk (2) bekezdés.

124 Lucarelli, 2020, 577–581. o.

125 2020/19. tvr. 3. cikk (1) bekezdés.

126 Mobilio, 2020, 359–365. o.

127 Regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398: Approvazione del testo definitivo del Codice Penale (a továbbiakban: Codice Penale).

128 Codice Penale 438., 452. és 650. cikk.

129 Canestrini, 2020, 120–121. o.

mészetéből adódóan alapvető egyéni jogot és kollektív érdeket is jelent<sup>130</sup> – valamennyi intézkedés alapja lehet.<sup>131</sup>

## 5. Összegzés

Az eddigiekben leírtak alapján megállapítható, hogy az olasz jogrendben nincs átfogó különleges jogrendi szabályozás. Az olasz alkotmánynak nincs önálló, e tárgykörbe tartozó rendelkezéseket összefoglaló fejezete. Egyedül a hadiállapot kategóriáját említi, rögzítve annak elrendelését és a kormány felhatalmazását, ám sem az elrendelés alapjául szolgáló helyzetet, sem pedig a kormány kivételes hatáskörét nem részletezi, és törvényi szinten sem találunk olyan jogszabályt, amely ezt az úrt hivatott betölteni. Ugyanakkor alkotmányos szinten is találunk olyan intézményeket, amelyek bár nem nevezhetők klasszikus értelemben vett különleges jogrendi kategóriáknak, ám magukon hordozzák annak bizonyos jegyeit. Így a sürgősségi rendeleti kormányzás és a központi hatáskörelvonás egyaránt a kormány jogosítványait szélesíti ki, előbbi vonatkozásában azzal, hogy rendkívüli és sürgős esetben saját felelősségére törvényerejű rendeletet bocsáthat ki, utóbbi során pedig azzal, hogy meghatározott feltételek bekövetkezése esetén – a szubszidiaritás, a tisztességes együttműködés és az arányosság elvei szerint – a helyi szintű hatóságok helyett járjon el. Ezek ugyan kizárólag bizonyos feltételek esetén alkalmazhatók, és eltérnek az államszervezet rendes működési rendjétől, azonban kivételességük és az alapul szolgáló helyzet rendkívülisége nem feltétlenül indokolja a különleges jogrendi kategóriát. Mindezek alapján megállapítható, hogy az olasz alkotmány nem biztosítja kivételes helyzetek idejére olyan erős felhatalmazás lehetőségét a végrehajtó hatalom számára, mint amilyenrel több másik európai állam kapcsán találkozhatunk. A törvényi szinten, polgári védelmi kategóriaként szabályozott szükségállapot – illetőleg annak nemzeti szintű kategóriája – rendelkezik még különleges jogrendi jelleggel, leginkább az annak kezelése érdekében hozott polgári védelmi rendelkezések kapcsán. Azok ugyanis a szükségállapot elrendeléséről szóló határozatban foglalt kereteknek megfelelően és a jogrend, illetve az Európai Unió alapelveinek megtartásával eltérhetnek a hatályos jogszabályoktól.

Kijelenthető tehát, hogy az olasz különleges jogrendi szabályozás európai viszonylatban rendkívül szűkszavú. Ez az alulszabályozottság a magyarországi különleges jogrendi rendelkezések tükrében pedig különösen szembetűnő. Hiszen míg Magyarország Alaptörvénye hat szituációt rögzít, addig az olasz alkotmány csak egyetlen klasszikus különleges jogrendi helyzetet tartalmaz. Az olasz hadiállapot az Alaptörvény rendkívüli állapotával hozható párhuzamba. Ez utóbbi kapcsán is megjelenik a hadiállapot kifejezés mint a rendkívüli állapot

<sup>130</sup> Azzariti, 2020.

<sup>131</sup> Bonetti, 2020, 692–703. o.; Mobilio 2020, 365–369. o.

kihirdetésének alapja. Az olasz hadiállapot és a rendkívüli állapot kategóriákban közös, hogy azok elrendelése a parlament hatáskörébe tartozik, illetve mindkettő kapcsán fontos szerepet kap a köztársasági elnök, hiszen az olasz szabályozás szerint sajátos kontroll-funkciót gyakorol a hadiállapot kihirdetésével, a magyar rendelkezések értelmében pedig az Országgyűlés akadályoztatása esetén ő maga rendelheti el a különleges jogrendet. Eltérés tapasztalható ugyanakkor a rendkívüli hatáskörrel felruházott szerv vonatkozásában. A hadiállapot során a kormány kapja meg a szükséges felhatalmazást, a rendkívüli állapot idejére azonban felállítanak egy önálló testületet, a Honvédelmi Tanácsot az egyes törvényhozói és végrehajtói hatáskörök gyakorlására. Fontos itt megjegyezni, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása<sup>132</sup> komoly változtatásokat eszközöl a magyarországi különleges jogrendi szabályozás területén. Ennek keretében a különleges jogrendi esetekörök száma háromra csökken, és a rendkívüli helyzet kategóriája helyett az Alaptörvény is a hadiállapot terminusát használja háborús helyzet, háborús veszély és külső fegyveres támadás vonatkozásában. Ám nemcsak elnevezésben, hanem tartalmilag is közeledik egymáshoz a módosítással a két állam ezen különleges jogrendi kategóriája, ugyanis – a Honvédelmi Tanács intézményének megszüntetésével – a magyarországi hadiállapot idejére is a Kormányra ruházza át az Országgyűlés a jogokat. Kijelenthető azonban, hogy mind a hatályos, mind pedig a hatálybalépés előtt álló, háborús szituáció esetén kihirdetendő magyarországi különleges jogrendi esetkör lényegesen átfogóbban van szabályozva – alkotmányos szinten is –, mint az olasz hadiállapoti szituáció. Ugyan polgári védelmi kategóriáról beszélünk, de érdemes megjegyezni az olasz szükségállapot és a magyar veszélyhelyzet esetköreinek hasonlóságát, amely az elrendelésük alapjául szolgáló események, az azt elrendelő szerv, valamint a kezelésük során kibocsátott jogszabályok természete vonatkozásában áll fenn. De újfent hangsúlyozandó, hogy míg utóbbi alkotmányos szinten rögzített különleges jogrendi helyzet, addig előbbiről a polgári védelem szabályait rögzítő törvénykönyv rendelkezik.

Az alapvető jogok különleges jogrendi korlátozása vonatkozásában csak ismételni tudjuk önmagunkat: az olasz szabályozás rendkívül szűkszavú, és hiányzik a korlátozásoknak keretet adó – több más európai alkotmányban, így Magyarország Alaptörvényében is megtalálható – klauzula, amely megfelelő iránymutatást adna különleges jogrend vagy akár rendkívülinek nem minősülő szituációk idejére.

A koronavírus-járvány okozta rendkívüli helyzet is rávilágított az olasz jogrendszer ezen hiányosságaira. Ugyan a járványhelyzet olaszországi kezelését a magyarországi mellé állítva megállapíthatjuk, hogy az azonos nehézségekkel szembesülő államok járvány leküzdésére irányuló korlátozó intézkedései hasonlóak, ugyanakkor az ezeknek keretet biztosító jogi szabályozás eltérő.<sup>133</sup> Az olasz jogrendszerben – a korábbiakban leírtak szerint – nincs

132 Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról szóló T/13647. számú törvényjavaslat. (A módosításról szóló törvényt a kézirat lezárásáig nem hirdették ki a Magyar Közlönyben.).

133 A koronavírus-járvány olasz és magyar kezelésének összehasonlításáról lásd bővebben: Hojnyák–Ungvári, 2020.

a magyar veszélyhelyzethez hasonló, alkotmányos szinten rögzített, humanjárvány esetén elrendelhető különleges jogrendi szituáció. Így az Olasz Köztársaságban szükségállapotot hirdettek ki, amely polgári védelmi kategória mellett a különleges jogrendi elemeket magán hordozó sürgősségi rendeletalkotás eszköze biztosít alapot a szükséges intézkedések meghozatalához. Ezzel mind Magyarországon, mind pedig Olaszországban rendeleti kormányzás valósult, illetve valósul meg, amelynek felhatalmazottja kapcsán a tekintetben nincs eltérés, hogy veszélyhelyzetben és a sürgősségi rendeleti kormányzás során is a kormány hozhat törvényi erővel bíró jogszabályokat, ám az Olasz Köztársaság vonatkozásában a gyakorlatban a miniszterelnök hozza meg – a törvényerejű rendeletek felhatalmazása alapján – a tényleges korlátozó intézkedéseket. Különbséget tapasztalhatunk az elrendelt helyzet időbeli hatálya kapcsán is, hiszen míg Olaszországban kizárólag határozott időtartamra hirdethető ki a szükségállapot, addig Magyarországon 2020 tavaszán határozatlan időtartamra rendelték el a veszélyhelyzetet. Tekintettel arra, hogy a koronavírus-járvány okozta rendkívüli állapot leküzdése, az emberek élethez, illetve egészséghez való jogának garantálása azt megköveteli, mindkét állam élt az alapjog-korlátozás eszközével, és mivel – a járvány jellegéből adódóan – leginkább az emberek izolálására, illetve interakcióik elkerülésére törekedtek, a korlátozások köre, intenzitása és formája közel azonos.

A koronavírus-járvány leküzdésére hozott intézkedések vonatkozásában elsősorban a sürgősségi rendeleti kormányzás nem megfelelő alkalmazása, az azzal biztosított túlzott mértékű miniszterelnöki hatáskör és az alapjogok korlátozása vált komoly viták tárgyává. E tekintetben hasonlóság mutatkozik Magyarországhoz és több más európai országhoz, ahol szintén a különleges jogrend bevezetésének, a rendeleti kormányzás formájának, felhatalmazottjának, illetve az alapjogok szűkítésének alkotmányosságát kérdőjelezték meg.

A rendestől eltérő, különleges állapot gyors és eredményes kezelése érdekében hozott, korábban kevésbé tapasztalt intézkedések rávilágítanak az olasz jogrendszer hosszú ideje meglévő, ám igazán csak most jelentkező hiányosságaira. Jelen szükségállapot hatására számos olasz szerző megfogalmazta azon véleményét, miszerint a járványhelyzet leküzdését követően – az alkotmányos elvek és a demokratikus rend szem előtt tartásával – drasztikus jogszabályi és intézményi reformok szükségesek, elsősorban a jogalkotási eljárás, a kontroll-mechanismusok, illetve az alapvető jogok korlátozásának garanciái vonatkozásában.<sup>134</sup>

134 Lupo, 2020, 141–142. o.; Mobilio, 2020, 374–376. o.

	Különleges jogrend	Különleges jogrendi jelleg		
	Hadiállapot	Sürgősségi rendeleti kormányzás	Központi hatáskörrelvonás	Nemzeti szintű szükségállapot
Szabályozás szintje	Alkotmányos			Törvényi (Polgári Védelmi Kódex)
Alkalmazás alapja	Nincs rögzítve (védekező jellegű háború)	Rendkívüli és sürgős esetben	Nemzetközi jogrend sérelme, közbiztonság súlyos veszélyeztetettsége	Természeti csapások, emberi tevékenységgel összefüggő szerencsétlenségek
Elrendelés	A parlament rendeli el, de a köztársasági elnök hirdeti ki.	A kormány dönt a feltételek fennállása esetén.		A miniszterelnök vagy az érintett régió javaslatára a kormány rendeli el.
Felhatalmazott	Kormány			A polgári védelmi parancsnok, a polgári védelemért felelős miniszter, a miniszterelnök
Gyakorlati esetek	Nem hirdették ki ez idáig.	Többször is élt már ezen eszközökkel a kormány.		Lásd A különleges jogrend bevezetésével és a járványügyi szükségállapot kihirdetésével kapcsolatos tapasztalatok, jogviták című alfejezetet.

18. táblázat

Az Olasz Köztársaság különleges jogrendi szabályainak összegzése

Forrás: a szerző saját szerkesztése

## Irodalomjegyzék

- ALLEGRETTI, U. (2020) 'Osservazioni sulla lotta al coronavirus all'inizio della "seconda fase"', *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020/3, 1–8. o.
- AZZARITI, G. (2020) *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19* [Online]. Elérhető: [www.questionegiustizia.it/articolo/i-limiti-costituzionali-della-situazione-d-emergenza-provocata-dal-Covid-19\\_27-03-2020.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/i-limiti-costituzionali-della-situazione-d-emergenza-provocata-dal-Covid-19_27-03-2020.php) (Letöltve: 2020. december 15.)
- BONETTI, P. (2020) 'La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente', *Osservatorio sulle Fonti*, 13(2), 689–739. o.
- BUSCEMA, L. (2019) 'The State of Emergency and the (Inalienable) Firmness of the Values of Freedom of a Democratic Order: the Italian Approach', *Rivista AIC*, 2019/2, 211–243. o.
- CANESTRINI, N. (2020) 'Covid-19 Italian Emergency Legislation and Infection of the Rule of Law', *New Journal of European Criminal Law*, 11(2), 116–122. o.
- CELOTTO, A. (2002) 'Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l'abuso del decreto d'urgenza (decreto-legge)', *Derecho PUCP*, 2002/55, 55–73. o.
- DE MINICO, G. (2016) *Costituzione, emergenza e terrorismo*. 1. kiadás. Nápoly: Jovene
- DE VERGOTTINI, G. (2001) 'Profili costituzionali della gestione delle emergenze', *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, 2001/2, 275–294. o.
- EGRESI, K. (2013) *Az olasz alkotmány*. 1. kiadás. Budapest: Gondolat Kiadó
- FORMUSO, S. (2015) *La decretazione d'urgenza in Italia*. Pisa: Pisa University Press
- GOLIA, A. Jr., HERING, L., MOSER, C., SPARKS, T. (2020) 'Constitutions and Contagion. European Constitutional Systems and the COVID-19 Pandemic', *Max Planck Institute for Comparative Law and International Law, Research Paper Series*, 42/2020.
- HOJNYÁK, D., UNGVÁRI, Á. (2020) 'Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra', *Miskolci Jogi Szemle*, 15(1), 122–138. o.
- LORENZO, L. (2020) *DPCM e Costituzione – Un approfondimento per interrogarsi sugli strumenti giuridici utilizzati in emergenza coronavirus e sulla loro adeguatezza rispetto al dettato costituzionale* [Online]. Elérhető: [www.altalex.com/documents/news/2020/05/11/dpcm-e-costituzione](http://www.altalex.com/documents/news/2020/05/11/dpcm-e-costituzione) (Letöltve: 2020. december 15.)
- LUCARELLI, A. (2020) 'Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria', *Rivista AIC*, 2020/2, 559–583. o.
- LUCIANI, M. (2020) 'Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza', *Rivista AIC*, 2020/2, 109–141. o.
- LUPO, N. (2020) 'L'attività parlamentare in tempi di coronavirus', *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020/2, 121–142. o.



- MALASCHINI, A. (2020) 'Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza Covid-19'. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020/2, 267–283. o.
- MOBILIO, G. (2020) 'La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da COVID-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti', *Osservatorio sulle Fonti*, 13(speciale), 351–376. o.
- MONE, D. (2020) 'Il Covid- 19 in Italia: salute e altri diritti fondamentali fra potere di ordinanza statale e regionale', *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2020/1.
- MORRONE, A. (2009) 'Le ordinanze di necessità e di urgenza, tra storia e diritto' in Aljs Vignudelli, A. (szerk.) *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*. 1. kiadás. Milánó: Giuffrè
- NEVOLA, R. (szerk.) (2017) *La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale*. Corte Costituzionale Servizio Studi
- OMIZZOLO, M., SODANO, P. (2020) 'The Covid-19 Between State of Emergency and Exception in Italy and Its Consequences on Human Rights', *European Journal of Social Sciences*, 3(2), 135–145. o.
- PACE, A. (2010) 'Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo', *Rivista AIC*, 2010/4, 1–22. o.
- PIGNATARO, M. (2020) 'Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del COVID-19? Alcune riflessioni sul lavoro "a distanza" e le vie percorribili a normativa vigente', *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020/1, 486–506. o.
- STAIANO, S. (2020) 'Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia', *Rivista AIC*, 2020/2, 531–557. o.
- VENANZONI, A. (2020) 'L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione', *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020/1, 490–503. o.
- Venice Commission (2020) *Interim Report on the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights* (Opinion No. 995/2020) [Online]. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)018-e) (Letöltve: 2020. december 15.)
- ZARCONE, C. (2019) *Guerra e Costituzione* [Online]. Elérhető: [www.altalex.com/documents/news/2019/02/25/guerra-e-costituzione](http://www.altalex.com/documents/news/2019/02/25/guerra-e-costituzione) (Letöltve: 2020. december 15.)