

25. Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges

NÉMETH ZOLTÁN

1. A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása és a különleges jogrend esetei

Spanyolország alkotmányának 116. cikke rögzíti a különleges jogrendre vonatkozó legáltalánosabb szabályokat.¹ E szakasz megkülönböztet riadókészültséget (*el estado de alarma*), szükségállapotot (*el estado de excepción*) és rendkívüli állapotot/ostromállapotot (*el estado de sitio*).²

A rendkívüli állapoti típusú szabályozás egy hibrid típust takar Spanyolország esetében, hiszen magában foglalja a magyarországi szükségállapoti tényállásból azokat, amelyek az állam alkotmányos rendjére irányuló belső támadásokat fogja össze, így a nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusait, azaz a polgárháborút, az ellenállási mozgalmat, a tömegfelkelést, valamint a felkelést. Emellett viszont külső erőszakos cselekményekre is reagál. Nyilvánvalóan ez a szabályozási mód egyfajta reakció a történelmi tapasztalatokra vagy épp az elszakadni vágyó, jelenleg autonómiát élvező közösségek esetleges szeparatista

¹ Vidal Prado–Delgado Ramos, 2011, 247. o.

² Spanyolország alkotmánya (Constitución Española) 116. cikk.

Németh Zoltán, LLM

zoltan.nemeth@mfi.gov.hu

kutató (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet)

Németh, Z. (2021) 'Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges' in Nagy, Z., Horváth, A. (szerk.)

A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 549–562. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.



https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_25

radikalizálódására, ami a katalánok vagy a baszkok kapcsán messze nem lehetetlen narratíva. Ebből adódóan szerencsésebb a tényállást ostromállapotnak nevezni.³

A spanyol alkotmányban még három elfogadott előírás létezik különleges jogrendi esetekre, nevezetesen a 30. cikk (4) bekezdés, miszerint törvény útján szabályozandók az állampolgárok kötelességei súlyos veszélyhelyzet, katasztrófa vagy közveszély esetén. Az alkotmány 117. cikk (5) bekezdése pedig kimondja, hogy különleges jogrendi helyzet esetén a képviselőház nem oszlatható fel. A 169. cikk pedig rögzíti, hogy nem kezdeményezhető alkotmánymódosítás akkor, ha a 116. cikkben szabályozott különleges jogrendi helyzet van érvényben.⁴

Rendkívüli körülmények esetén előnyösebb olyan kivételes szabályozást biztosítani, amely az alacsonyabb rendű jog forrásait, amelyeket a végrehajtó hatalom korábban megalkotott, háttérbe szorítja azáltal, hogy alkotmányosan megvédi a törvényhozó hatalom hatásköreit a jogalkotás területén.⁵

A spanyol alkotmányjogászok közül *Fernando Segadó* megvédte a különleges jogrendi szabályozást, és kvázi körülmények halmazaként értelmezi és olyan helyzetek következményeként tekinti azokat, mint amelyek megzavarják a közhatalom normális működését és fenyegetik az állam alapvető intézményeit és elveit, és amelyek hatása az, hogy koncentrálni kell a kormányzati hatalmat. Azonban ha a kormány felhatalmazást kap diszkrecionális jogkörök alkalmazására kivételes körülmények között, vagy ha a hatáskörök diszkrecionális igénybevételéhez erre szükség van, akkor ez csak úgy működtethető, ha biztosított annak folyamatos ellenőrzése.⁶

A spanyol alkotmány szabályozási rendszerével kapcsolatban fontos megemlíteni azt, hogy legfontosabb alapelve a különleges jogrendi szabályoknak az arányosság elve, amely nélkülözhetetlen a megfelelő jogszabályok megalkotása során.

Ostromállapot⁷ elrendelhető minden olyan esetben, amikor Spanyolország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy alkotmányos rendjét veszélyeztető erőszakos cselekmény leküzdése más eszközökkel nem valósítható meg.

Szükségállapotí típusú szabályozásból két tényállás található a spanyol alkotmányban: a riadókészültség és a szükségállapot.

A riadókészültség hasonlít a magyar veszélyhelyzetre, de emellett válsághelyzet típusú tényállásokat is tartalmaz. Riadókészültség akkor rendelhető el, ha az ország egész területén vagy annak egy részén az állam működését súlyosan zavaró természeti vagy ipari

3 Kelemen, 2020, 222. o.

4 Lafuente Balle, 1989, 25. o.

5 Lafuente Balle, 1989, 26. o.

6 Lafuente Balle, 1989, 27. o.

7 1981/4. sz. törvény a szükségállapotról (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio) (a továbbiakban: Szükségállapotí tv.)

katasztrófa, illetve egészségügyi válság alakult ki, vagy alapvető közszolgáltatások megbénultak, továbbá elsődleges szükségleti termékek kritikus hiánya alakult ki.⁸

Amikor a polgárok jogainak és szabadságainak szabad gyakorlása, a demokratikus intézmények normális működése, a közösség számára elengedhetetlen közszolgáltatások vagy a közrend bármely más aspektusa annyira súlyosan megváltozik, hogy a rendes hatáskörök nem voltak elegendők annak helyreállításához és fenntartásához, a kormány az alkotmány 16. cikkének 3. szakaszával összhangban felhatalmazást kérhet a képviselőháztól a szükségállapot kimondásához.⁹

Jól látható módon ezzel a kettősséggel az alkotmányozó lehetővé kívánta tenni, hogy a mindenkor kormányzat az állam működését zavaró kisebb súlyú anomáliákat is hatékonyabban kezelje, hogy azok magasabb eszkalációs fokra ne juthassanak.¹⁰ Ezt erősíti az ország alkotmányában¹¹ található felhatalmazás, valamint a kormánynak¹² adott jogalkotási hatáskör is. Az alkotmány ugyanis lehetővé teszi, hogy az abban foglalt alapjogi garanciákat felfüggeszék organikus törvénybe foglalt keretek között, amennyiben a vizsgált tárgya fegyveres szervezettel vagy terrorista csoporttal kapcsolatos tevékenység.¹³

A 86. cikk pedig arra biztosít lehetőséget, hogy rendkívüli szükség és sürgősség esetén a kormány törvényerejű rendelet formájában ideiglenesen törvénytől rendelkezőket hozhat. Azzal a megszorítással, hogy tiltott tárgykört képez az állam alapvető intézményeire vonatkozó joganyag, az I. cím alatti alapvető jogok és kötelezettségek, autonóm közösségek rendszerére vonatkozó joganyag, valamint az általános választójog. Emellett a rendeletet a kihirdetést követő 30 napon belül a képviselőház elé kell terjeszteni, amely vagy helyben hagyja és ezzel a törvények sorába lépteti, vagy pedig hatályon kívül helyezi.¹⁴

A különleges jogrendi tényállások elrendelési szabályai tekintetében is megfigyelhető az a fokozatosság,¹⁵ amit a tényállási szinten a három különleges jogrendi kategória felépítése mutat. Ennek értelmében a riadókészültséget a kormány minisztertanácsi rendelet útján hirdeti ki. A rendeletben meg kell határozni a riadókészültség területi hatályát és időtartamát is, és az időbeli hatálya legfeljebb 15 nap lehet. Erről be kell számolni a képviselőháznak, amely szükség esetén felhatalmazást adhat a rendelet időbeli hatályának meghosszabbítására.¹⁶ Ha csak valamely autonóm közösség területére terjed ki, akkor annak elnöke is kezdeményezheti a kormánynál a riadókészültség bevezetését, a meghosszabbításról való döntés ebben az esetben is a képviselőház jogköre.

⁸ Szükségállapot tv. 4. cikk.

⁹ Szükségállapot tv. 13. cikk (1) bekezdés.

¹⁰ Kelemen, 2020, 224. o.

¹¹ Alkotmány 55. cikk.

¹² Alkotmány 86. cikk.

¹³ Alkotmány 17–18. cikk.

¹⁴ Alkotmány 86. cikk.

¹⁵ Kelemen, 2020, 225. o.

¹⁶ Alkotmány 116. cikk (2) bekezdés.

A szükségállapotot a kormány rendeletben hirdeti ki, azonban a rendeletet előzetesen jóvá kell hagynia a képviselőháznak. A kormány kérelemben fordul a képviselőházhoz, amelyben többek között meg kell határoznia az érintett alapjogok körét [amely kizárólag az 55. cikk (1) bekezdésére szorítkozhat], a bevezetni tervezett intézkedések körét, a szükségállapottal érintett földrajzi területet, valamint annak tervezett időtartamát, amely 30 napnál hosszabb nem lehet. Utóbbi 30 nap a képviselőháztól kapott felhatalmazás alapján ugyanennyi időre meghosszabbítható.¹⁷

Ostromállapotot a kormány kérelmére a képviselőház abszolút többséggel rendelhet el. Az elrendelő határozatban meg kell határozni az ostromállapot kereteit, területi és időbeli hatályát.¹⁸

Tehát a fokozatosság érzékelhető az elrendelésre vonatkozó szabályozásban is, hiszen míg a válsághelyzeti típusú felhatalmazáshoz elég a kormány döntése, a szükségállapoti felhatalmazáshoz már tartalmában kell a képviselőház jóváhagyása, míg végül az ostromállapot kizárólag a képviselőház abszolút többségű döntése alapján rendelhető el.

Mindhárom különleges jogrendi tényállás esetében a felhatalmazott a kormány. Ez következik az alkotmány 97. cikk szerinti rendelkezéseiből, amelyek szerint a kormány irányítja a bel- és külpolitikát, a polgári és katonai közigazgatást, valamint az állam védelmét. Az alkotmány rögzíti továbbá, hogy árulás és az állam biztonságát veszélyeztető bűncselekmény esetén a kormány tagja felelősségre vonható, amely felelősségre vonás kapcsán a király kegyelmi joga nem érvényesíthető.¹⁹

A riadókészültség idején a rendelet által érintett terület közigazgatásának valamennyi polgári hatósága, az autonóm közösségek rendőri testületei és a helyi társaságok tagjai, továbbá a szolgálatban lévő egyéb tisztviselők és munkavállalók a kormány irányítása alatt álló illetékes hatóság utasításai szerint kötelesek a személyek, vagyontárgyak és az infrastruktúra biztonságához szükséges, rendkívüli szolgáltatások teljesítésére. Az érintett területi hatóságok kérhetik az állam közbiztonsági szerveinek a közreműködését. Ezen időszakban korlátozható többek között a mozgás szabadsága, a fogyasztás egyes termékekre, de iparirányítási szabályok is kiadhatók.²⁰

Szükségállapot idejére szintén a kormány a felhatalmazott, amely az organikus²¹ törvényben meghatározott módon alapjogokat is korlátozhat.²² Ezek alapján a kormány módosíthatja a fogva tartás, a házkutatás és a (postai, telefonos kommunikációs) megfigyelés szabályait, korlátozhatja a mozgás szabadságát és a sajtószabadságot, lefoglalhat kiadványokat, de ezek egyike sem eredményezhet előzetes cenzúrát. Korlátozhatja továbbá a gyülekezési jogot, amelyhez társul a feloszlátás jogosítványa is, kivéve az alkotmány 6–7. cikke szerinti párt- és szakszervezeti gyűléseket. Betilthatja a kollektív munkaügyi kapcsolatok munkavál-

17 Alkotmány 116. cikk (3) bekezdés.

18 Alkotmány 116. cikk (4) bekezdés.

19 Alkotmány 97. és 102. cikk.

20 Szükségállapoti tv. 9–12. cikk.

21 Olyan jogi norma, amelynek az elfogadásához a spanyol alkotmány abszolút vagy minősített többséget ír elő, a benne szabályozott tárgykör fontossága miatt.

22 Kelemen, 2020, 227. o.

laloí érdekérvényesítő eszközeit, rendelkezhet a fegyver, lőszer, robbanóanyag lefoglalásáról, bevezethet ipari korlátozásokat, felhatalmazást adhat objektumvédelemre.²³

Ostromállapot idején szintén a kormány a felhatalmazott, amely mind a riadókészültség, mind a szükségállapot esetére meghatározott eszközökkel, intézkedésekkel élhet, továbbá az érintett területeken bevezetheti a katonai közigazgatást, amely koordinálja a szükséges intézkedéseket a hatóságok egyidejű tájékoztatása mellett. Ezeken felül a polgári hatóságok gyakorolnak minden olyan hatáskört, amelyet a kormány kifejezetten nem ruház a katonai szervekre, de a polgári hatóságokat a szükséges mértékben jelentéstételi kötelezettség terheli a katonai hatóságok irányában. Az érintett területen a képviselőház által meghatározott bűncselekmények körére bevezethetik a katonai igazságszolgáltatást is.²⁴

Az operativitást segítő szabályok mellett a garanciák széles tárházát is felsorolja a spanyol alkotmány. A képviselőház különleges jogrend idején nem osztható fel, és bizonyos esetekben kötelezően össze kell hívni annak ülését. Ha felosztatás vagy megbízatásának lejártá idején válik szükségessé valamely különleges jogrend elrendelése, akkor egy állandó küldöttséget kell működtetni. A kormánynak pedig a riadókészültség idején kiadott rendeletéről tájékoztatnia kell a képviselőházat.

Az állam többi alkotmányos szervének működése szintén nem szakítható meg, emellett a fentebb már érintett, kormányra vonatkozó felelősségi szabályok sem változtathatók meg. Rendkívüli bíróság nem hozható létre, és különleges jogrend idején nem kezdeményezhető az alkotmány módosítása sem. Az alkotmány²⁵ pedig felsorolja azokat a jogokat, amelyeket szükségállapot vagy ostromállapot idején fel lehet függeszteni.

2. Alapjog korlátozásával kapcsolatos kérdések

A spanyol alkotmány az alapvető jogok és kötelességek fejezetében szabályozza az állampolgárok alapvető jogait és ezek esetleges korlátozhatóságát, illetve külön kitér arra is, hogy különleges jogrendi helyzetben mely jogok gyakorlását lehet felfüggeszteni. Az alkotmányban szabályozott alapjogok egy része semmilyen körülmények között sem korlátozható, egyes alapjogok viszont korlátozhatók bizonyos körülmények fennállása esetén.

A nem korlátozható alapjogok:

- az élethez, testi és szellemi épséghez való jog (15. cikk);
- az embertelen, megalázó büntetés vagy bánásmód tilalma (15. cikk);
- a gondolati, lelkiismereti és vallásszabadság (16. cikk);
- az elítélés tilalma olyan bűncselekmény miatt, amely az elkövetés időpontjában nem minősült bűncselekménynek (25. cikk).

²³ Szükségállapot tv. 16–31. cikk.

²⁴ Szükségállapot tv. 32–36. cikk.

²⁵ Alkotmány 55. cikk.

Az alapjogok másik csoportjába tartoznak azok, amelyek meghatározott esetekben korlátozhatók vagy törvénnyel, vagy bírói döntéssel.

Alapjog	Milyen esetben korlátozható?
Szabadság és személyi biztonsághoz való jog (17. cikk)	Törvénnyel korlátozható.
Becsülethez, családhoz, magánélethez és saját képmáshoz való jog (18. cikk)	Törvénnyel szabályozható az adatfelhasználás, és tettenérés esetén is kivételt lehet tenni.
Lakóhely szabad megválasztása, szabad mozgás az ország területén (19. cikk)	Törvénnyel korlátozható, viszont politikai vagy ideológiai okból nem.
Véleménynyilvánítás szabadsága, alkotás szabadsága, tanítás szabadsága, valós információ közlése (20. cikk)	Gyakorlásuk nem korlátozható, azonban korlátot szab a becsület, a magánélet, a saját képmáshoz való jog és az ifjúság és gyermekkor védelme.
A békés és fegyvertelen gyülekezési szabadság (21. cikk)	Korlátja az előzetes bejelentési kötelezettség.
Egyesülési jog (22. cikk)	Törvény szabályozza a létrehozásukat, és csak bírói döntés kell a feloszlathoz vagy a tevékenység felfüggesztéséhez.
Választójog (23. cikk)	Törvény szabályozza.
Bírák és bíróságok általi védelem joga és a bírósághoz fordulás joga (24. cikk)	Törvény szabályozza.
Oktatáshoz való jog (27. cikk)	Törvény szabályozza.
Szakszervezethez csatlakozás joga és sztrájkjog (28. cikk)	Törvény szabályozza.
Petícióindítás joga (29. cikk)	Törvény által meghatározott formában.

23. táblázat

Az alapjogok korlátozhatósága Spanyolországban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A fenti táblázatban bemutatott alapjogok és szabadságok köteleznek minden állami szervet, és csak törvény szabályozhatja ezen jogoknak és szabadságjogoknak a gyakorlását, de a törvénynek minden esetben kötelessége tiszteletben tartania azok lényegi tartalmát.²⁶

²⁶ Alkotmány 53. cikk.

Az egyes alapjogok korlátozhatóságán túl az alkotmány 55. cikke²⁷ szabályozza azokat az eseteket, amikor az egyes jogok felfüggeszthetők szükségállapot vagy ostromállapot esetén:

Alapjog	Mikor függeszthető fel az 55. cikk alapján?
Szabadság, személyi biztonság (17. cikk)	Szükségállapot és ostromállapot esetén.
Magánlakás és magántitok védelme [18. cikk (2)–(3)]	Szükségállapot és ostromállapot esetén.
Szabad mozgás és lakóhely szabad megválasztása (19. cikk)	Szükségállapot és ostromállapot esetén.
Szólásszabadság [20. cikk (a) – véleménynyilvánítás szabadsága és (d) – valós információ szabad közlése]	Szükségállapot és ostromállapot esetén.
Békés és fegyvertelen gyülekezési szabadság (21. cikk)	Szükségállapot és ostromállapot esetén.
Sztrájkjog [28. cikk (2)]	Szükségállapot és ostromállapot esetén.
A kollektív munkaügyi vita esetén nyújtott szolgáltatások [37. cikk (2)]	Szükségállapot és ostromállapot esetén.

24. táblázat

Szükségállapot vagy ostromállapot esetén felfüggeszthető alapjogok Spanyolországban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Spanyolország történetében a 2020-as koronavírus-járvány mellett 2010-ben került bevezetésre különleges jogrend a légiforgalmi irányítás válsága miatt.

A szükségállapot kimondásának egyetlen esete 2010-ben történt, amikor munkaügyi viták alakultak ki az AENA (Spanyol Repülőtéri és Légnavigációs Társaság) és a polgári légiforgalmi irányítók között, akiket arra készítették, hogy hagyják el munkahelyüket, ami gyakorlatilag a spanyol légtér bezárását okozta. Szembesülve ezzel a helyzettel a Szükségállapot tv.²⁸ alapján a kormány kinyilvánította a szükségállapotot, tekintettel arra, hogy egy alapvető közszolgáltatás, a légi közlekedés megbénulása következett be.²⁹

A fent említett királyi rendeletben a legrelevánsabb – és lényegében egyedüli – intézkedés a következő: „az AENA szolgálatában álló összes légiforgalmi irányító a szükségállapot érvényessége alatt a katonai személyzet felügyelete alá tartozik”. Ennek ellenére 15 nap sem volt elegendő a helyzet megnyugtató kezelésére, ezért a szükségállapotot meghosszabbították.

²⁷ Alkotmány 55. cikk.

²⁸ Szükségállapot tv. 4. cikk (b) pont.

²⁹ Vidal Prado–Delgado Ramos, 2011, 247. o.

3. Az egészségügyi vészhelyzet kezelése, koronavírus-járvány

3.1. A koronavírus-járvány első hulláma

2010 óta szükségállapotot kizárólag a koronavírus miatt kellett bevezetni Spanyolországban. Több EU-tagállamhoz hasonlóan Spanyolországban is a kormány döntött a szükségállapot bevezetéséről.³⁰ A 2020. március 14-én kihirdetett királyi rendelettel a kormány az egész ország területére szükségállapotot hirdetett ki 15 napra, azaz 2020. március 29-ig,³¹ és ezt követően időszakonként újra és újra meghosszabbították. Erre azért volt szükség, hogy az állampolgárok egészségét és biztonságát védjék, és ezzel korlátozzák a járvány terjedését, illetve megerősítsék a közegészségügyi rendszert.

Érdemes megemlíteni, hogy a viszonylag rövid időre megadott felhatalmazás azzal a hátránnyal jár, hogy azt elég sűrű időközönként szükséges meghosszabbítani. A kormány 2020. március 14-én jóváhagyta, hogy a Covid-19 által okozott egészségügyi vészhelyzettel szemben egész Spanyolország területén szükségállapotot hirdessenek, ezt később 2020. június 21. 00:00 óráig meghosszabbították, majd a kormány 2020. október 25-én jóváhagyta az ország egész területére érvényes szükségállapotot, amelynek időtartama 2020. november 9. 00:00 óráig szólt volna, azonban ezt 2021. május 9. 00:00 óráig meghosszabbították.

A szükségállapot esetén az illetékes hatóság a kormány, azonban a különféle feladatok delegálásra kerültek egyes miniszterekhez, így a járványhelyzet kezelésében a honvédelmi miniszter, a belügyminiszter, a közlekedési miniszter és az egészségügyi miniszter játszott kulcsszerepet. Utóbbi olyannyira, hogy olyan esetekben, amikor egyik miniszter sem illetékes, az egészségügyi minisztert tették meg illetékes miniszternek.³²

A jogszabály tartalmazta a személyek szabad mozgását jelentősen korlátozó intézkedéseket, miszerint a szükségállapot érvényességének ideje alatt a közutakon csak a következő tevékenységek végzése érdekében szabad közlekedni: élelmiszerek, gyógyszerek és alapvető szükségletek körébe tartozó termékek beszerzése; segítségnyújtás az egészségügyi központoknak, szolgáltatóknak és intézményeknek; munkába járás, üzleti tevékenység folytatása, visszatérés a szokásos tartózkodási helyre; idősek, kiskorúak, eltartottak, fogyatékkal élő vagy különösen kiszolgáltatott helyzetű emberek segítése és gondozása; utazás pénzügyi és biztosítási szervezetekhez *vis maior* vagy szükséghelyzet miatt.³³ Fontos rendelkezés még, hogy minden utazás során be kell tartani az egészségügyi hatóságok által kiadott ajánlásokat.

³⁰ Venice Commission, 2020, 13. o.

³¹ 463/2020. sz. királyi rendelet a Covid okozta válsághelyzet kezeléséről (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19) (a továbbiakban: a Covid okozta válsághelyzet kezeléséről szóló királyi rendelet).

³² A Covid okozta válsághelyzet kezeléséről szóló királyi rendelet.

³³ A Covid okozta válsághelyzet kezeléséről szóló királyi rendelet 7. cikk.

A jelenléti oktatást Magyarországhoz hasonlóan Spanyolországban is felfüggesztették, és ez vonatkozott az állami és a magánoktatási tevékenységekre egyaránt. A felfüggesztés ideje alatt az oktatási tevékenységeket lehetőség szerint online módokon keresztül tartották fenn.³⁴

A kiskereskedelmi üzletek és létesítmények nyitva tartását is felfüggesztették, kivéve az élelmiszert, italt, alapvető szükségleti cikkeket árusító üzleteket, a gyógyszerészeti, orvosi, optikai és ortopédiai szolgáltatást nyújtó üzleteket, fodrászatokat, újságárusokat, irodaszereket árusító üzleteket, benzinkutakat, dohányboltokat, állateledelboltokat és a mosodákat. Minden egyéb tevékenység vagy létesítmény, amely az illetékes hatóság véleménye szerint fertőzésveszélyt jelenthet, felfüggesztésre került.³⁵ A múzeumok, levéltárak, könyvtárak, műemlékek bezártak. A sporteseményeket is csak zárt kapuk mögött lehetett megrendezni. A szállodai és éttermi tevékenységek szüneteltek a járvány első hullámában, és csak házhozszállítási szolgáltatásokat lehetett nyújtani. A fesztiválok, felvonulások szintén szüneteltek. Az istentiszteleteken, valamint a polgári és vallási szertartásokon (beleértve a temetéseket is) biztosítani kellett, hogy nagyobb tömeg ne alakuljon ki. Ezt oly módon kellett biztosítani, hogy garantálják, hogy a jelenlévők legalább egyméteres távolságban lehetnek egymástól.³⁶

Hazánkhoz és az EU-tagállamokhoz hasonlóan a koronavírus-járvány első hulláma során Spanyolországban is komplex intézkedéscsomagot fogadtak el, amely a fent említetteken kívül tartalmazott még intézkedéseket a nemzeti egészségügyi rendszer egész ország területén történő megerősítésével kapcsolatban, a közegészség védelmével összefüggésben, a közúti, vasúti és légi közlekedéssel kapcsolatban, valamint az élelmiszer-ellátás biztonságának fenntartásával kapcsolatban is. Kiemelten foglalkozott a spanyol jogalkotó a kritikus infrastruktúrák védelmével,³⁷ valamint a földgáz- és a villamosenergia-ellátás biztonságával is. Külön említést érdemel egy olyan intézkedés, amely a köz-, illetve magántulajdonban lévő médiával kapcsolatban előírta, hogy azok kötelesek hitelesen tájékoztatni, és kötelesek olyan üzeneteket, közleményeket közzétenni, amelyeket a felhatalmazott illetékes hatóságok, valamint a regionális és helyi közigazgatás szükségesnek tart.³⁸ A jogalkotó így kívánta biztosítani azt, hogy a lakosság lehetőség szerint a jelenlegi helyzetben is hiteles tájékoztatáshoz jusson.

Magyarországhoz nagyon hasonlóan Spanyolországban is felfüggesztésre kerültek az eljárési és adminisztratív határidők, még az elévülés határideje is. Ezek az intézkedések azt a célt szolgálták, hogy minél inkább csökkenteni lehessen a különféle ügyintézésnek és ezzel az emberek mozgását.

Spanyolország ugyan igyekezett a járványügyi intézkedéseket egységesen kezelni, de Magyarországgal ellentétben az egyes tartományok, autonóm közösségek is hoztak korlátozó intézkedéseket. A királyi rendeletben megerősítették az autonóm közösségek és a helyi kö-

34 A Covid okozta válsághelyzet kezeléséről szóló királyi rendelet 9. cikk.

35 A Covid okozta válsághelyzet kezeléséről szóló királyi rendelet 10. cikk.

36 A Covid okozta válsághelyzet kezeléséről szóló királyi rendelet 11. cikk.

37 8/2011., a kritikus infrastruktúrák védelméről szóló törvény (Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas).

38 A Covid okozta válsághelyzet kezeléséről szóló királyi rendelet 9., 11., 19. cikk.

zösségek illetékes hatóságai által a koronavírus-járvány első hulláma alkalmával korábban elfogadott összes rendelkezést és intézkedést, amelyek továbbra is érvényben maradtak, feltéve, hogy kompatibilisek ezzel a rendelettel.³⁹

A koronavírus-járvány első hullámának kvázi lezárásaként egy külön jogszabályban rendelkeztek az egyes intézkedések felfüggesztéséről 2020. június 4-én.⁴⁰

A spanyol kormány intézkedéseit több éles kritika is érte, különösen amiatt, hogy az Európát is érintő második hullám egyik mutációja éppen Spanyolországban szedte áldozatait.

3.2. A koronavírus-járvány második hulláma

A járvány második hulláma már Spanyolországot is sokkal felkészültebben érte, mivel a tavaszi események során sok olyan tapasztalatot szereztek az egészségügyi hatóságok, amelyek segítségükre voltak a járvány hatékony kezelésében.

A 2020. október 25-i királyi rendelettel⁴¹ ismét szükségállapotot hirdetett a kormány a fertőzések terjedésének visszaszorítására, tekintettel a diagnosztizált esetek számának emelkedő tendenciájára és az egészségügyi nyomásra. E királyi rendelet révén különféle intézkedéseket hoztak a vírus terjedésével szemben. Először is megállapították az emberek éjszakai szabad mozgásának korlátozását annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb mértékben elkerüljék a fertőzés terjedését ebben az időszakban. A rendelet bevezetésének indokolása⁴² szerint a kockázatos találkozások jó része éjszaka fordult elő az autonóm közösségek tájékoztatása szerint, ami jelentősen csökkenti az egyéb végrehajtott ellenőrzési intézkedések hatékonyságát. Emiatt az éjszakai mobilitás korlátozása arányos intézkedésnek minősül, amelynek pozitív hatása lehet a járvány terjedésére.

Hasonlóképpen lehetőség van az autonóm közösségek és városok autonómiastátus-tummal rendelkező területeinek az emberek be- és kilépésének korlátozására, bizonyos kivételekkel. Ezenkívül megteremtették annak lehetőségét, hogy korlátozzák az embercsoportok köz- és magántereken való csoportosulását, így a társadalmi mobilitás is visszaszorul.

A koronavírus második hulláma Spanyolországban is elindított egy intenzív második jogalkotási hullámot, amelynek eredménye számos királyi rendelet kihirdetése lett azzal a céllal, hogy egyrészt fékezzék az elszabadult járvány terjedését, másrészt pedig mérsékeljék a járvány okozta gazdasági károkat. Ilyen fontos jogszabály többek között a vállalkozások fizetőkép-

39 A Covid okozta válsághelyzet kezeléséről szóló királyi rendelet 11. cikk záró rendelkezés.

40 A Jogi és Közbiztonsági Főigazgatóság 2020. június 4-i utasítása a Covid-19 egészségügyi válsága által elfogadott intézkedések feloldásáról (Instrucción de 4 de junio de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre levantamiento de medidas adoptadas por la crisis sanitaria del COVID-19).

41 956/2020. királyi rendelet a 926/2020. királyi rendelet kiterjesztéséről (Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.).

42 956/2020. királyi rendelet a 926/2020. királyi rendelet kiterjesztéséről.

ségének biztosításáról⁴³ és az energiaágazat támogatásáról, valamint az egyes adóügyi intézkedésekről, amelyeket november 17-én léptettek hatályba; a november 3-i királyi törvényerejű⁴⁴ rendelet, amely sürgős intézkedéseket fogadott el a szociális szektor állami szintű támogatásával kapcsolatban; a november 3-i királyi törvényerejű rendelet, amely jóváhagyta a munkanélküliek védelmét és a kulturális ágazat támogatását célzó kiegészítő szociális intézkedéseket;⁴⁵ a szeptember 29-i királyi törvényerejű rendelet a Covid-19 által okozott egészségügyi válság kezelésére irányuló sürgős intézkedésekről a közigazgatásban alkalmazható távmunka és a nemzeti egészségügyi rendszer emberi erőforrásaival kapcsolatban;⁴⁶ a szeptember 29-i⁴⁷ királyi törvényerejű rendelet, amely sürgős intézkedéseket fogadott el a nem egyetemi szintű oktatás területén; a szeptember 29-i⁴⁸ királyi rendelet, amely szabályozza az idegenforgalmi ágazat különböző szervezeteinek az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium által a 2020-as költségvetési év során nyújtott közvetlen támogatását, a gazdaság újraélesztését; végül a foglalkoztatást támogató sürgős intézkedésekről szóló, július 3-i⁴⁹ királyi törvényerejű rendelet. A felsorolt jogszabályokon kívül hazánkhoz hasonlóan a spanyol kormány is számos más területen hozott intézkedéseket: a Covid-19-alap létrehozása; a foglalkoztatás támogatása; a halászat segítése; kereskedelem, kultúra, utazás az ország területére.

4. A különleges jogrend és a járványügyi vészhelyzet kihirdetésével kapcsolatos tapasztalatok, jogviták

A spanyolországi Covid-19-re vonatkozó szabályozásról folytatott viták hasonló aggályokat tükröznek, mint más országokban. A közvélemény és a politikai pártok elsősorban

43 34/2020. királyi rendelet a vállalkozások fizetőképességének és az energiaágazat támogatásának sürgős intézkedéseiről (Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria).

44 33/2020. királyi rendelet a szociális szektor állami szintű támogatásával kapcsolatos sürgős intézkedésekről (Real Decreto-ley 33/2020, de 3 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo a entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal).

45 32/2020. királyi rendelet a munkanélküliek védelméről és a kulturális ágazat megsegítéséről (Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural).

46 29/2020. királyi rendelet a közigazgatási távmunkáról és az egészségügy humán erőforrásáról (Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19).

47 31/2020. királyi rendelet a nem egyetemi oktatással kapcsolatos sürgős intézkedésekről (Real Decreto-ley 31/2020, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria).

48 866/2020. királyi rendelet az idegenforgalmi ágazatnak nyújtott támogatásokról (Real Decreto 866/2020, de 29 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a diversos organismos y entidades del sector turístico por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, durante el ejercicio presupuestario 2020.).

49 25/2020. királyi rendelet a gazdaság és a foglalkoztatás újraindításáról (Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo).

abban nem értenek egyet, hogy a közintézmények időben vagy későn reagáltak-e, valamint a válság kezelésében alkalmazott intézkedésekről és a használt jogi eszközökről.

Egyes spanyol alkotmányjogászok megvédték a különleges jogrendi szabályozást. Az ő értelmezésük szerint a különleges jogrend olyan helyzetek következménye, amelyek megzavarják a közhatalom normális működését, fenyegetik az állam alapvető intézményeit és elveit, és amelyek hatása az, hogy koncentrálni kell a kormányzati hatalmat. Azonban ha a kormány felhatalmazást kap diszkrecionális jogkörök alkalmazására kivételes körülmények között, vagy ha a hatáskörök diszkrecionális igénybevételéhez erre szükség van, akkor ez csak úgy működtethető, ha biztosított annak folyamatos ellenőrzése.⁵⁰

A koronavírus-járvány miatt hozott intézkedések ellen négy régió (La Rioja, Katalónia, Extremadura és Murcia) emelt kifogást, mivel azok a mozgásszabadság alapvető jogának nyilvánvaló sérelmét jelentették állampolgáraik részére. Mindezek a régiók éltek az egészségügyi és sürgősségi jogi rendelkezésekben biztosított jogaikkal és kifogásolták a korlátozó intézkedéseket. Ezen a ponton a központi kormányzat deklarálta álláspontját, miszerint a mozgásszabadság korlátozása Spanyolország egész területére kiterjed, és néhány kivételtől eltekintve a tevékenységek korlátozása is országos hatókörű (a kivételek: egészségügyi és szociális munkások; élelmiszerboltok és élelmiszer-előállítás; ipar, építőipar, banki szolgáltatások; média; energia-, víz- és áramellátás).⁵¹

Hasonlóképpen jogi vita történt a központi kormányzat és egyes régiók (Katalónia, Murcia) között, amelyek szigorúbb karanténintézkedéseket szorgalmaztak, amelyek magukban foglalják az építkezés leállítását, és minden olyan ipari tevékenységet, amely nem kapcsolódik alapvető szükségletekhez. Eleinte a kormány teljesen elutasította ezen kiegészítő óvintézkedések egy részét, vagy csak nagyon lokalizált szigorú korlátozásokat hagyott jóvá, végül egészen váratlanul a kormány a március 29-i 10/2020. számú királyi törvényerejű rendelettel bejelentette döntését, hogy szüntessék be a „nem lényeges” gazdasági tevékenységeket. Ez az intézkedés releváns jogi kérdéseket vet fel a szükségállapot által a kormányra ruházott kivételes hatáskörök határaival, kiterjedésével és azok parlamenti ellenőrzésével kapcsolatban.⁵²

Az autonóm rendszer hatályaon kívül helyezése esetén lehetséges, hogy a kormány olyan intézkedéseket hozhat, amelyek közvetlenül érintik az autonóm közösségeket. Mindazonáltal minden autonóm közösség megőrzi azokat a hatásköröket, amelyek a jogszabály erejénél fogva megilletik őket.⁵³

A spanyol törvények szerint a szükségállapot lehetővé teszi a kormány számára, hogy korlátozza a mozgás szabadságát, míg a riadókészültség lehetővé teszi ennek és más alapvető jogoknak a felfüggesztését a közrend súlyos zavara esetén.⁵⁴ A korlátozás és a felfüggesztés megkülönböztetése meglehetősen releváns, mivel az előbbi állam általi deklarálásának jogi követelményei kevésbé szigorúak, mint az utóbbi esetében. A riadókészültség kijelentése par-

50 Lafuente Balle, 1989, 27. o.

51 Nogueira López–Doménech Pascal, 2020.

52 Nogueira López–Doménech Pascal, 2020.

53 Lecumberri Beascoa, 2020.

54 Szükségállapot tv. 11. cikk.

lamenti utólagos ellenőrzés alatt áll, míg a szükségállapot kinyilvánításához a parlament előzetes engedélye szükséges.

Egyes tudósok azzal érveltek, hogy a Covid-19-válság kezelésére kivetett karanténok ennek az alkotmányos jognak a felfüggesztését vonják maguk után, ezért rendkívüli állapotra lenne inkább szükség. A mozgás szabadságának korlátozása helyett a már ismertetett királyi rendelet⁵⁵ ideiglenesen megfosztja a teljes lakosságot ettől a jogtól.

Az egyik kortárs vita a spanyol alkotmányjogászok körében az, hogy a szükségállapotot biztosító jogi keret elegendő alkotmányos alapot nyújt-e a kormány által elfogadott intézkedésekhez – különösen, hogy a korlátozott kivételekkel történő erőteljes zárolás összeegyeztethető-e az alkotmánynak a mozgás szabadságára vonatkozó garanciájával. Egyesek ezzel szemben azzal érvelnek, hogy a különleges jogrend egy másik típusát kellett volna kihirdetni.⁵⁶

Az átláthatóság, a jogbiztonság és a koordináció három kulcsfontosságú fogalom, amelyekre figyelmet kell fordítani a Covid-19-válság alatt és a jövőbeni válságok során.

5. Összegzés

A rendkívüli állapot típusú szabályozás egy hibrid típust takar Spanyolország esetében, hiszen magába foglalja a magyarországi szükségállapot tényállásból azokat, amelyek az állam alkotmányos rendjére irányuló belső támadásokat fogják össze. Ez a szabályozási mód egyfajta reakció a történelmi tapasztalatokra vagy épp az elszakadni vágyó, jelenleg autonómiát élvező közösségek esetleges szeparatista radikalizálódására, ami a katalánok vagy a baszkok kapcsán messze nem lehetetlen narratíva. Ebből adódóan szerencsésebb a tényállást ostromállapotnak nevezni.

A riadókészültség hasonlít a magyar veszélyhelyzetre, de emellett válsághelyzet típusú tényállásokat is tartalmaz.

Mindhárom különleges jogrendi tényállás esetében a felhatalmazott a kormány. Ez következik az alkotmány 97. cikk szerinti rendelkezéseiből, amelyek szerint a kormány irányítja a bel- és külpolitikát, a polgári és katonai közigazgatást és az állam védelmét. Az alkotmány rögzíti továbbá, hogy az árulás és az állam biztonságát veszélyeztető bűncselekmény esetén a kormány tagja felelősségre vonható, amely felelősségre vonás kapcsán a király kegyelmi joga nem érvényesíthető.

A koronavírus-járvány kezelésével kapcsolatban is érdemes összehasonlítással élni, amikor bizonyos intézkedéseket vizsgálunk. Magyarországhoz nagyon hasonlóan Spanyolországban is felfüggesztésre kerültek az eljárási és adminisztratív határidők, valamint még az elévülés határideje is. Ezek az intézkedések azt a célt szolgálták, hogy minél inkább csökkenteni lehessen a különféle ügyintézők számát és ezzel az emberek mozgását.

Spanyolország ugyan igyekezett a járványügyi intézkedéseket egységesen kezelni, de Magyarországgal ellentétben az egyes tartományok, autonóm közösségek is hoztak korlátozó in-

⁵⁵ A Covid okozta válsághelyzet kezeléséről szóló királyi rendelet.

⁵⁶ De la Sierra, 2020.

tézkedéseket. A 436/2020. királyi rendeletben megerősítették az autonóm közösségek és a helyi közösségek illetékes hatóságai által a koronavírus-járvány első hulláma alkalmával korábban elfogadott összes rendelkezést és intézkedést, amelyek továbbra is érvényben maradtak, feltéve, hogy kompatibilisek ezzel a rendelettel. Magyarországon ezzel szemben nem volt szükség az egyes tartományokra figyelemmel lenni, így egy sokkal gyorsabb és hatékonyabb jogalkotási tevékenység ment végbe, köszönhetően a centralizált állami berendezkedésnek. A spanyol kormányt számos kritika érte amiatt, hogy későn, nem a megfelelő időben hozta meg a szükséges intézkedéseket. Európa-szerte látható tendencia, hogy a járványhelyzetben hozott kormányzati intézkedéseket erős politikai és ideológiai kritikák kísérik, azonban ebben a rendkívüli helyzetben célszerű kizárólag a szakmai szintű vitákra, véleményekre szorítkozni.

Irodalomjegyzék

- DE LA SIERRA, S. (2020) *Old Norms and New Challenges in Spain's Response to COVID-19* [Online]. Elérhető: www.theregreview.org/2020/05/20/de-la-sierra-old-norms-new-challenges-spain-response-Covid-19/ (Letöltve: 2020. december 15.)
- KELEMEN, R. (2020) 'Különleges jogrend az Európai Unió egyes tagállamainak alkotmányában' in Farkas, Á., Kelemen, R. (szerk.) *Székülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. 1. kiadás. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
- LAFUENTE BALLE, J. M. (1989) 'Los estados de alarma, excepción y sitio (I)', *Revista de Derecho Político*, 1989/30, 23–54. o.
- LECUMBERRI BEASCOA, G. (2020) *El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho comparado* [Online]. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649366/EPRS_IDA\(2020\)649366_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649366/EPRS_IDA(2020)649366_ES.pdf) (Letöltve: 2020. december 13.)
- LEÓN ALONSO, M. (2016) 'Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016. Control jurisdiccional exclusivo del Tribunal Constitucional de los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de los estados de alarma', *Ars Iuris Salmanticensis*, 4(2), 234–237. o.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., DOMÉNECH PASCAL, G. (2020) *Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Spain* [Online]. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/fighting-Covid-19-legal-powers-and-risks-spain/> (Letöltve: 2020. december 15.)
- PÉREZ ROYO, J., CARRASCO DURÁN, M. (2018) *Curso de Derecho Constitucional*. 16. kiadás. Madrid: Marcial Pons
- 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.)
- VIDAL PRADO, C., DELGADO RAMOS, D. (2011) 'Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31(92), 243–265. o.