

# Pandémia és különleges jogrend Magyarországon

Ungvári Álmos, Sabjanics István

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, Magyarország

Beérkezett: 2021. augusztus 14.; Elfogadva: 2021. október 13.; Online megjelent: 2021. december 13.

## Összefoglalás

A tanulmány a COVID-19 pandémiára adott jogalkotói lehetőségeket és válaszokat elemzi, külön figyelmet fordítva a vonatkozó hazai jogfejlődésre. A szerzők elméleti síkon haladva, de gyakorlati példákkal szemléltetve értelmezik a hazai megoldásokat, amelyeket a pandémiás válság kezelésére alkalmaztak az államok. Az alkalmazott megoldásoknak kettős feltételnek kell megfelelniük: a jogállamisági és hatékonysági szempontoknak egyidejűleg kell érvényesülniük. A demokratikus intézményeknek mindebben aktív szerepük van, ugyanakkor lényeges a meghozott intézkedések politikai elfogadottsága is.

**Kulcsszavak:** pandémia, különleges jogrend, demokrácia, jogállamiság, válságkezelés

## Pandemic and law of emergency in Hungary

Álmos Ungvári, István Sabjanics\*

Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences, Budapest, Hungary

## Summary

The essay displays the possibilities and answers of the legislature and the Government of Hungary regarding the COVID-19 pandemic, with a special focus on the Hungarian constitutional traditions and development. The essay reaches out from the theoretical for practical reassurance primarily through solutions used in Hungary and secondarily in other European countries. Displaying the struggles of solution seeking in Hungary and other European countries provides a platform for a much-needed comparative approach. These practices must comply with two conditions: maintaining the rule of law and effectiveness, both of which have to prevail simultaneously. Like in the case of the delicate and ever balancing antiterrorist solutions of western democracies, two very different questions of ‘How can we survive?’ and ‘How can our way of life prevail in the end?’ must be answered with the same answer. The democratic institutions have a crucial role, and with that role these institutions have to be continuously active. In times of grave danger, with a real threat to human life, an emergency with the possibility of such a devastation that paralyses or eliminates state and society, the original role of democratic institutions to serve the people is enhanced. The political acceptance (legitimacy) of the emergency measures taken during the pandemic can make a great difference, but the question of legitimacy itself, favorable as it should be, need not be the most crucial question regarding emergency laws. Introducing emergency legislation is based on some level of real or anticipated threat. The focus and only real goal of emergency legislation, by definition, must always be ensuring the safe return to normal or peacetime legislation. So we can say with confidence that functioning democratic institutions provide a much better chance of a safe and timely return to normalcy and leaving pandemic restrictions behind.

**Keywords:** pandemic, law of emergency, democracy, rule of law, crisis management

Magyarország pandémiás válságkezelésével összefüggésben számos hazai és külföldi kritikai írás született, amelyeket a tanulmány érinteni fog. A válságkezeléssel összefüggésben a szükségesség és az arányosság mellett fontos értékelési szempont a pontos és naprakész infor-

mációk rendelkezésre állása, valamint a döntéshozatal transzparenciája. A Kormány különleges jogrend bevezetése mellett döntött, ezért a tanulmány fókuszában a pandémiás válságkezelés és a különleges jogrend kapcsolata áll.

## A különleges jogrendről általában

A különleges jogrend elméleti alapját a 17–18. század abszolutista államában látta Carl Schmitt, aki szerint a 19. század liberális, minimumra korlátozott államában „elveszik az állam és a társadalom, valamint a kormány és a nép megkülönböztetése” (Schmitt 1927: 130–182, 260–288). Schmitt szerint a társadalom által irányított államban a háborúra való felkészülés jegyében szükséges a társadalom tagjainak fizikai, lelki és szellemi felkészítése (kiképzése), amelyet a háborút megelőző totális mozgósítással azonosít (Schmitt 1927: 215). Ezzel párhuzamosan kimondja, hogy a plurális állam ellentéte a – Mussolinótól átvett – totális állam, amely valójában egy *különlegesen erős állam* (Schmitt 1927: 223). Hiszen Schmitt szerint az államok sajátos természetéből fakad, hogy folyton arra töreksenek, hogy birtokukba kerítsék azokat a hatalmi eszközöket, amelyek politikai uralmukhoz szükségesek. A totális háború és a totális ellenség adja Schmitt szerint a totális állam szükségszerűségét. A háború ugyanis Schmitt szerint már nem a konfliktus eldöntéséről szól, hanem az ellenség megsemmisítéséről (Kardos 2012: 44).

A különleges jogrend anyagi és alaki jogi értelemben véve is *különleges*, a szó legszorosabb értelmében. A szokásostól eltérő minőségét két síkon is észlelhetjük, hiszen egyszerre jelent eltérést az állam és az egyének kapcsolatában és az állam belső viszonyaiban. A különleges jogrend – nevében is utal rá – továbbra is változatlanul jogrend lesz, csak eltérő a normálistól. Az eltérés mibenlétét szükséges elméleti és normatív módon meghatározni, amely így keretet ad a normál jogrendtől való eltérésnek. A keretekre azért van szükség, mert lényeges szempont, hogy a különleges jogrend nem – lehet – tényleges és végleges alternatívája a normál jogrendnek. Vagyis a különleges jogrend viszonylagos (valamilyen fizikai manifesztációnak lehet csak a következménye), illetve időben korlátozott. Jogi eszközeit tekintve egyszerre korlátozott és látszólag korlátlan, hiszen bevezetésének idejére a kivételes hatalommal felruházott jogalkotó az alkotmányos minimum garanciák betartásának kötelezettségétől eltekintve bármit megtehet (vö. *Jakab-Till 2020a: 1034*). Jogalkotási eljárására vonatkoznak ugyan a jogalkotásra jellemző alapvető szabályok, úgy mint a nyelvtani, logikai és rendszertani elvárások, valamint a közzétételi kötelezettség, ugyanakkor a politikai vagy alkotmányos normakontroll lehetősége a gyakorlatban nem feltétlenül képes teljeskörűen érvényesülni, illetve a retrospektív felülvizsgálatoknak inkább kedveznek a különleges jogrendi időszak körülményei.

A cél nem a szabadságjogok felfüggesztése, ez önmagában csupán eszköz. A különleges jogrendben alkotott jogszabályban meghatározott jogkorlátozó intézkedés céljának összhangban kell lennie a különleges jogrend bevezetésének Alaptörvényben meghatározott céljával (*NAIH ajánlása 2016: 6*). Ez a cél minden esetben a normál jogrendhez való visszatérés. A különleges jog-

rend bevezetése is a normál jogrend legalitásának keretei között történik, normatív meghatározottsága van különlegessége ellenére is. Az előíró rendelkezés, még ha némileg módosított alkotmányos környezetben is kívánja meghatározni a címzettek cselekvését, ugyanazokkal a formai kritériumokkal rendelkezik, mint bármely más jogforrás, amely a veszélyhelyzetet megelőzően keletkezett. A demokratikus intézményrendszer hatékonyan képes ellenállni az olyan külső hatásoknak, amelyek erőszakkal próbálnak változtatni rajta, de nehezebben veszi fel a versenyt a belülről ható, a demokráciát lassan erodáló folyamatokkal. Nem mindegy tehát, hogy a vélt vagy valós veszélynek milyen politikai hatásai vannak, elsődlegesen: indukál-e valamilyen politikai alternatívát. Egy állam megszűnik hatékonyan működni, ha nem képes a továbbiakban a legfontosabb operatív döntéseket meghozni és azokat végrehajtani. A végrehajtásban leginkább a kormány érintett, így kézenfekvőnek látszik kizárólag a kormányra fókuszálni, de az állam funkcionalitásához hozzátartozik a parlament és az igazságszolgáltatás is. A nem hatékony állam az emberek közhatalomba vetett bizalmát elhalványítja, és így életük, testi épségük és jogaik védelme érdekében más eszközökhöz fognak fordulni. A döntésképeség ugyanakkor az állami szereplők körében is kohéziós erőként hat nem csak széles körben a társadalomban. Így hiánya a közhatalommal felruházott személyek és szervek céltalanságához, majd megszűnéséhez vezet. Ahogyan a láz sem a test normális állapota, úgy a kivételes jogrend sem lehet a jogállamé. A folyamatosan fenntartott ideiglenesség, valójában zsarnokság, és ez ellen jogosan emelhetünk kifogást. A különleges jogrend a demokrácia immunrendszerének válasza arra a súlyosan fenyegető veszélyre, amelyet a demokratikus intézményrendszer normál keretek között nem képes kezelni, illetve a fennmaradás érdekében – még, ha időszakosan is, de – strukturális változásokat követel meg a tág értelemben vett közhatalmi folyamatokban.

## Magyarország különleges jogrendi szabályozása

Magyarország Alaptörvényének önálló, elkülönült része (*Alaptörvény 48–54. cikk*) rögzíti az állam működésének normális állapotában nem kezelhető, az embereket, az államot, illetve az alkotmányos rendet veszélyeztető társadalmi vagy természeti jelenség kezelésére biztosított állami keretrendszer szabályait (*Csink 2017: 8*), az egyes részletszabályokat és alkalmazható intézkedéseket pedig két sarkalatos törvény, a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (a továbbiakban: Hvt.), illetve a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.) tartalmazza. A különleges jogrend kifejezésének megalkotásával az Alaptörvény egységes terminológiai keretet adott ezen

rendkívüli helyzeteknek, amelyek vonatkozásában korábban a jogirodalom és egyes jogszabályok a minősített időszak fogalmát használták. E terminus technicust a Magyar Köztársaság Alkotmánya azonban nem rögzítette, így az Alaptörvény elfogadásával különálló egységes fejezetben rögzítették az egyébként a korábbi alkotmány által is tartalmazott különleges jogrendi szituációkat. Az Alaptörvény jelenleg hatályos rendelkezései értelmében különleges jogrend a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás, a veszélyhelyzet, valamint az Alaptörvény hatodik módosításával bevezetett terrorveszélyhelyzet. Az a tény, hogy Magyarország Alaptörvénye a különleges jogrend esetköréit ilyen differenciált kategóriarendszerben szabályozza, elsődlegesen történelmi meghatározottságú (*Jakab–Till 2020a: 1040*). Elmondható azonban, hogy az alkotmányos rendelkezések terjedelme, de főként a különleges jogrendi szituációk száma tekintetében a magyarországi szabályozás az Európai Unió államaihoz mérten – így például a Visegrádi Együttműködés hasonló közjogi berendezkedéssel és kultúrával, valamint történelmi múlttal rendelkező államai vonatkozásában is (*Kelemen 2020: 230*) – kivételes (*Gerencsér 2015: 308*), és kissé talán túlszabályozott.

Különböző vizsgálódási szempontok alapján az egyes különleges jogrendi esetkörök több csoportra oszthatók, így például – tekintettel arra, hogy milyen tényállási előfeltételek esetén hirdethető ki – megkülönböztethetjük a honvédelmi jellegű, illetve a polgári jellegű különleges jogrendi helyzeteket. Előbbiek közé sorolható a hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén kihirdethető rendkívüli állapot; a külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében kihirdethető megelőző védelmi helyzet; valamint a külső fegyveres csoportok – szárazföldi vagy légi – váratlan betörése esetén a támadás elhárítása, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig – elrendelt váratlan támadás. A törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, illetve az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén kihirdethető szükségállapot; az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében elrendelhető veszélyhelyzet; illetve terrortámadás, vagy annak jelentős és közvetlen veszélye esetén kihirdethető terrorveszélyhelyzet pedig polgári jellegű különleges jogrendnek tekinthető. Utóbbi kategória 2016-os létrehozását az alkotmányozó a világban megjelenő új típusú, a klasszikus államközi fenyegetésekre adott különleges jogrendi válaszokkal hatékonyan nem kezelhető biztonsági kihívásokkal indokolta. A szakirodalmat azonban megosztotta, hogy valóban szükséges

volt-e egy újabb különleges jogrendi helyzet létrehozása (*Simicskó 2016; Farkas 2016*) vagy pedig másik – már meglévő – különleges jogrendi szituáció keretében is kezelhető a terrorveszély (*Mészáros 2017: 128–129*).

A külső veszélyek, belső társadalmi konfliktusok, terrorcselekmények, illetve természeti vagy civilizációs katasztrófák jelentette kivételes szituációk kezelése érdekében a különleges jogrendi helyzetek egyrészt a cselekvés alkotmányos kötöttségeinek lazításához, másrészt pedig az e lazításokkal való esetleges visszaélések elkerüléséhez biztosítanak megfelelő keretet (*Jakab–Till 2020b: 436*). Az egyes különleges jogrendi helyzetek vonatkozásában eltérés mutatkozik azonban azok elrendelése, időbeli hatálya, a kihirdetéssel együtt járó hatásköri változások, valamint a garanciális szabályok vonatkozásában.

A rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, valamint a terrorveszélyhelyzet kihirdetésére egyaránt az Országgyűlés jogosult, azonban míg az utóbbi két különleges jogrendi helyzet elrendeléséhez a jelen lévő képviselők kétharmadának igen szavazata szükséges, a rendkívüli állapot és a szükségállapot bevezetéséhez alkotmányozó többséget ír elő az Alaptörvény. E két szituáció elrendelésére kivételes esetben a köztársasági elnök is jogosult, ha az Országgyűlés akadályoztatását – vagyis ülésének elháríthatatlan akadályba ütközését – az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan megállapítja. A veszélyhelyzet és a váratlan támadás kezdete a kormány intézkedéséhez kötődik, ám utóbbi kapcsán ez nem a deklarációra, hanem a történések kezelésére irányul (*Jakab–Till 2020b: 458*). A terrorveszélyhelyzet elrendelése vonatkozásban pedig a kormány kezdeményezési jogát rögzíti az Alaptörvény. A magyarországi különleges jogrendi szabályozás sajátossága, hogy egyik szituáció esetében sincs maximális időtartam meghatározva. A rendkívüli állapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet egyaránt határozatlan időtartamra vezethető be, ezzel szemben a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet kizárólag meghatározott időre hirdethető ki, azonban maximális határidőt ezek vonatkozásában sem tartalmaz az Alaptörvény, ráadásul – az elrendeléssel azonos feltételek megléte esetén – lehetővé teszi azok meghosszabbítását. A váratlan támadás lezárására – szintén időhatár nélkül – az Alaptörvény a szükségállapot vagy rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntést írja elő, hangsúlyozva az időbeli korlátozást: ennek megfelelően e két időszak valamelyikére vonatkozó döntés – a kihirdetéstől vagy elutasítástól függetlenül – véget vet a váratlan támadásnak (*Jakab–Till 2020a: 1053*). Valamennyi különleges jogrendi helyzet kapcsán igaz, hogy ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn, a bevezetésére jogosult szerv azt megszüntetheti. A rendkívüli intézkedések gyors és hatékony meghozatala érdekében különleges jogrend idején az Alaptörvényben meghatározott személy vagy szerv rendeletet alkothat, amellyel – a Hvt. vagy a Kat. rendelkezései szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve a törvényi ren-

delkezésektől eltérhet. A rendeleti kormányzás felhatalmazottja szükségállapotban a köztársasági elnök, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, terrorveszélyhelyzet, illetve veszélyhelyzet idején pedig a kormány. A rendkívüli állapot kihirdetésével egyidejűleg azonban az Országgyűlés köteles egy új integrált hatalmi centrum (*Jakab–Till 2020b: 446*), a Honvédelmi Tanács létrehozására, amely – a rendeletalkotás mellett – gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, valamint a köztársasági elnök és a kormány jogait is. Fontos, valamennyi szituáció vonatkozásában érvényesülő rendelkezés, hogy a különleges jogrend kezelése érdekében hozott rendeletek annak megszűnésével hatályukat veszítik. A szükségállapot, illetve veszélyhelyzeti rendeletek kapcsán konkrét időbeli hatályt is rögzít az Alaptörvény: előbbiek legfeljebb harminc, utóbbiak pedig legfeljebb tizenöt napig maradnak hatályban, azonban azok – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a kormány által meghosszabbíthatók. Szükségállapot és váratlan támadás idején további garanciális szabályként az Alaptörvény előírja a rendeleti kormányzás felhatalmazottjának tájékoztatási kötelezettségét. Így váratlan támadás esetén a kormány az Országgyűlést és a köztársasági elnököt, szükségállapot idején pedig a köztársasági elnök az Országgyűlés elnökét köteles haladéktalanul tájékoztatni. Utóbbi esetben az Országgyűlés jogosult a rendkívüli intézkedések alkalmazásának felfüggesztésére. Mindezen túl további korlátok és garanciák szolgálják a jogszereűség fenntartását. Így az Alaptörvény a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok között ugyan lehetővé teszi az alapvető jogok gyakorlásának az általános alapjog-korlátozási klauzula szabályaitól eltérő, szélesebb körű korlátozását és felfüggesztését, azonban előírja egyes kiemelt alapjogok érinthetlenségét. Általános garanciaként rögzíti azt is, hogy különleges jogrend idején az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, illetve az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható. Emellett egyes különleges jogrendi helyzeteknél további garanciális szabályokat határoz meg, így például rendkívüli állapot és szükségállapot idején – kontroll funkcióját erősítendő – előírja az Országgyűlés feloszlásának tilalmát.

Egy korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó, hatékony rendszer kialakítása érdekében Magyarország Alaptörvényének kilencedik, 2020. december közepén elfogadott módosítása – 2023. július 1-i hatálybalépéssel – jelentős mértékben átalakítja a hazai különleges jogrendi szabályozást. A reform legfontosabb és leglátványosabb elemeként a módosítás a korábbi hat helyett három különleges jogrendi kategóriát nevesít: a hadiállapotot, a szükségállapotot, illetve a veszélyhelyzetet. Egyetlen új kategóriaként a katonai típusú különleges jogrendi helyzeteket felölelő, a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet egyes szabályait ötvöző hadiállapot lett kialakítva (*Alaptörvény új 49. cikke*). Azt nem kizárólag fegyveres támadás és annak közvetlen veszélye, hanem a hatásában külső fegyveres

támadással egyenértékű cselekmény – mint például a kibertérből érkező, Magyarország szuverenitását veszélyeztető rendkívüli erejű átfogó támadás – esetén is kihirdetheti az Országgyűlés. A szükségállapot és a veszélyhelyzet vonatkozásában kisebb, ám jelentős változtatásokat eszközölt az alkotmányozó, tágítva mindkét esetkör kapcsán az elrendelésre okot adó tényállások körét (*Alaptörvény új 50–51. cikke*). A szükségállapotot az alkotmányos – a jelenleg hatályos rendelkezés megfogalmazásában törvényes – rend megdöntésére irányuló cselekmények mellett annak felforgatását célzó tevékenységek is megalapozhatják, illetve a kihirdetésre okot adó, az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, súlyos, erőszakos cselekményeknek kizárólag jogellenesnek kell lenniük, nem szükséges az erőszakos jelleg. A veszélyhelyzet módosított tényállása pedig példálózó jelleggel tartalmazza az elemi csapást és ipari szerencsétlenséget, így annak kihirdetésére más, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény esetén is sor kerülhet. Fontos változást jelent mindkét esetkör vonatkozásában, hogy azok legfeljebb harminc napra hirdethetők ki.

Jelentős módosításként értékelhető, hogy a reform következtében a kormány válik mindhárom különleges jogrendi helyzet vonatkozásában a rendeleti kormányzás címzettjévé (*Alaptörvény új 53. cikk (1) bekezdése*), ennek folyamán pedig megszűnik a Honvédelmi Tanács intézménye, illetve a köztársasági elnök hatásköre is jelentősen csökken. Mindezt az alkotmányozó azzal indokolta, hogy „a különleges jogrend kihirdetését követően gyors, operatív és mind politikai, mind jogi értelemben felelős döntéshozatal biztosítása szükséges, amire a magyar alkotmányos rendszerben a kormány mutatkozik alkalmasnak”.

A javaslat indokolása hangsúlyozta, hogy a különleges jogrendi rendelkezések módosítása a korábbi szabályozáshoz mérten további garanciák beiktatásával valósul meg. Ilyen többletgaranciaként értékelhető, hogy az Országgyűlés valamennyi különleges jogrendi szituáció kapcsán jogosult arra, hogy a kormány különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeleteit hatályon kívül helyezze. Amely rendeleteket azonos tartalommal kizárólag akkor alkothatja meg újra a kormány, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja (*Alaptörvény új 53. cikk (3) bekezdése*). Emellett a módosítás a rendeletalkotás kapcsán fenntartja a kormánynak a köztársasági elnök, az Országgyűlés irányában fennálló beszámolási kötelezettségét (*Alaptörvény új 53. cikk (2) bekezdése*). Ezen túlmenően a kormány különleges jogrend idején köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja (*Alaptörvény új 52. cikk (3)–(4) bekezdése*). Az általános indokolás alapján a reform épít az elmúlt évek válságkezeléseinek tapasztalataira, és bár a kevés gyakorlati tapasztalat miatt nehéz megítélni a módosítás szükségességét, egyértelműen észrevehető, hogy az új szabá-

lyozás reagált a koronavírus-járvány kezelése során felmerült – a későbbiekben általunk is bemutatott – kritikákra és vitákra. Az egyes szakaszok vizsgálata alapján megállapítható, hogy a módosítás a jelenleg hatályos különleges jogrendi szabályozásnál – amely egyszerűsítésének kérdésével már korábban is foglalkozott a jogtudomány (Till 2017) – átláthatóbb, és logikusabban felépített kategóriarendszert hoz létre.

## A koronavírus-járvány magyarországi kezelése

A koronavírus-járvány megjelenésére reagálva Magyarország kormánya az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, valamint a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében rendeletével<sup>1</sup> az ország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett. Ugyan a média – és esetenként a szakirodalom is (Mészáros 2019: 69) – ennek ellenkezőjét állította, a korábbi években is volt példa veszélyhelyzet elrendelésére, azonban területi hatálya, időtartama, a meghozott rendkívüli intézkedések köre, valamint a kibontakozó közjogi-politikai viták miatt a koronavírus-járvány miatti veszélyhelyzet egyedülállónak tekinthető a korábbi különleges jogrendi helyzetekhez képest (Horváth 2020: 17). Annak ellenére, hogy a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetre válaszul az Európai Unió több más állama is különleges jogrendet vezetett be (Venice Commission 2020: IV.A.35), voltak, akik megkérdőjelezték a veszélyhelyzet kihirdetésének szükségességét, illetve alkotmányosságát. A veszélyhelyzet bevezetését indokolatlannak tartó álláspontok (Mészáros 2019; Lattman 2020) arra hivatkoztak, hogy a koronavírus-járvány rendes jogrendi körülmények között is kezelhető lett volna, köszönhetően az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) járványügyi tevékenységre, valamint – a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyeztető, illetve az ellátást ellehetetlenítő módon károsító váratlan fejlemény esetén elrendelhető – egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó rendelkezéseinek. Az Eütv. alapján ugyanis a járványügyi intézkedések keretében a hatóságoknak lehetőségük van – többek között – az egyén személyes szabadsághoz való jogának és a betegjogoknak a korlátozására, törvényben meghatározott intézkedések tűrésére és megtételére kötelezésére, illetve járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat és ellenőrzés foganatosítására (Eütv. 56, 63–67. §). Emellett járvány esetén korlátozható vagy akár meg is tiltható az egyes területek közötti személyforgalom és áruszállítás, az egyes területek lakosainak más területek lakosaival való érintkezése, az egyes területek elhagyása, illetve minden olyan intézmény működése, illetve rendezvény megtartása,

amely a járvány terjedését elősegítheti (Eütv. 74. §). Egészségügyi válsághelyzet esetén is el lehet térni az általános szabályoktól, így például annak során a betegjogok csak akkor és kizárólag olyan mértékben gyakorolhatók, amikor és amennyiben nem veszélyeztetik az egészségügyi válsághelyzet felszámolásának eredményességét (Eütv. 229. (1) §). A különleges jogrendi helyzet elrendelésének alkotmányellenességét pedig a veszélyhelyzeti intézkedések részletszabályait rögzítő Kat. Alaptörvénnyel való összhangjának (Horváth 2020) hiányára rámutatva indokolták. A sarkalatos törvény ugyanis a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség mellett harmadik kategóriaként meghatározott, a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó egyéb eredetű veszélyek körébe utalja (Drinóczi 2020; Szente 2020: 15–17; Mészáros 2020: 8–11).

A veszélyhelyzet időbeli hatályát a kormányrendelet nem rögzítette, így azt – az Alaptörvénnyel összhangban – határozatlan időtartamra hirdették, azonban a kormány köteles a veszélyhelyzet fennállásának szükségességét folyamatosan felülvizsgálni. Így járványhelyzet enyhülésének hatására az Országgyűlés – a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvényben rögzített – felhívása hatására a magyar kormány rendeletével<sup>2</sup> 2020. június 18-i hatállyal megszüntette a különleges jogrendi helyzetet. Ugyanakkor számos intézkedés és korlátozás fenntartásának indokoltsága miatt, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LXVIII. törvény alapján egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész területére kiterjedő elrendelésével – fenntartása szükségességének háromhavonta történő felülvizsgálata mellett – járványügyi készülséget<sup>3</sup> hirdetett. Az Eütv.-ben újonnan rögzített intézmény keretében egészségügyi válsághelyzetben a kormány rendeletében megtilthatja vagy korlátozhatja – többek között – üzletek működését, az országon belüli, illetve a határokon átívelő személyforgalmat és áruszállítást, egyes intézmények látogatását, illetve minden olyan intézmény és létesítmény működését, rendezvény látogatását és szervezését, valamint tevékenység végzését, amely a járvány terjedését elősegítheti (Eütv. 232/D. §). Rövid rendes jogrendi időszakot követően azonban, a járványhelyzet súlyosbodásával újra különleges jogrendi állapot bevezetését tartotta szükségesnek a kormány, így előbb 2020 novemberében,<sup>4</sup> majd – annak megszüntetését követően<sup>5</sup> – 2021 februárjától<sup>6</sup> ismét veszélyhelyzetet hirdetett.

<sup>2</sup> 282/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.

<sup>3</sup> A járványügyi készülség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) kormányrendelet.

<sup>4</sup> A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) kormányrendelet.

<sup>5</sup> A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) kormányrendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I. 29.) kormányrendelet.

<sup>6</sup> A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) kormányrendelet.

<sup>1</sup> 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

A fentiekben bemutatott alkotmányos szabályozás értelmében a kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről kormányrendeletek rendelkeznek, amelyek főszabály szerint tizenöt napig maradnak hatályban. Azonban a *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* (a továbbiakban: Felhatalmazási törvény) elfogadásával az Országgyűlés – az addig elfogadott kormányrendeletek megerősítésén túl – felhatalmazta a kormányt a veszélyhelyzeti kormányrendeletek különleges jogrend megszűnéséig való meghosszabbítására (*Felhatalmazási törvény 3. §*). Ezen túlmenően a Felhatalmazási törvény rögzítette a kormány azon jogkörét, hogy veszélyhelyzetben – a Kat.-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – meghatározott célból (mint például az állampolgárok élet-, egészség- és jogbiztonsága), a szükségesség és arányosság elvének megfelelően rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggeszse, törvényi rendelkezésektől eltérjen, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket hozzon (*Felhatalmazási törvény 2. §*). Tekintettel egyrészt arra, hogy e törvény tartalmi értelemben korlátlan szükségrendeleti felhatalmazást adott a kormánynak, másrészt pedig az utólagos kontrollról lemondva előzetesen biztosította az Országgyűlés a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályának meghosszabbítását (Szente 2020: 18–19), többen felvetették a Felhatalmazási törvény alkotmányellenességének problémáját (Mészáros 2020: 11–15; Drinóczi–Bień-Kacala 2020: 183–187; Scheppele 2020). A tavaszi hullám kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetésével a Felhatalmazási törvény is hatályát veszítette, ám a *koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény*, valamint a *koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény* elfogadásával 2020 novemberétől az Országgyűlés ismételten előzetes felhatalmazást adott a kormánynak a veszélyhelyzeti kormányrendeletek időbeli hatályának meghosszabbítására, immáron azonban meghatározott időtartamra, a törvény hatályvesztéséig. Garanciális szabályként értékelhető mindhárom törvény kapcsán, hogy az Országgyűlés fenntartotta magának e felhatalmazás idő előtti visszavonásának jogát, illetve hogy a kormány köteles az Országgyűlést a koronavírus-járvány következményeinek elhárítása érdekében megtett intézkedéseiről rendszeresen tájékoztatni.

A koronavírus-járvány okozta rendkívüli állapot leküzdése, az emberek élethez, illetve egészséghez való jogának garantálása érdekében – összhangban az Alaptörvény, a Kat. és a Felhatalmazási törvény rendelkezéseivel – a magyar kormány intézkedései számos alapvető jogot korlátoztak. A járvány jellegéből adódóan, az emberek izolálására, illetve interakciójuk korlátozására törekedve – számos más államhoz hasonlóan (Hojnyák–Ungvári 2020: 132–136; Hojnyák–Ungvári 2021: 317–321) – elsősorban a szabad mozgáshoz való jogot, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát, illetve a gyülekezési jogot tiltó, valamint korlátozó rendeleteket

hozott a kormány. Külön említésre érdemes a Büntető Törvénykönyv módosítása, amely a véleménynyilvánítás szabadságának korlátjaként értékelhető rémhírterjesztés bűncselekményét bővítette ki (*Felhatalmazási törvény 10. §*) egy második, különleges jogrend idejére korlátozó, földrajzi korlátozás nélküli tényállással (Klein 2020; Koltay 2020).

A gyorsan változó jogszabályi környezet, illetve az emberek mindennapi életét befolyásoló korlátozó intézkedések miatt az állampolgárok koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet idején való tájékoztatása kiemelten fontos kérdés. Hazánkban e célt elsősorban a külön a koronavírus-járványról szóló tájékoztatás érdekében létrehozott kormányzati honlap, valamint az – Eütv. 232/B. §-ban rögzítettek alapján kormányrendeletben<sup>7</sup> létrehozott – Operatív Törzs, illetve a kormányzat rendszeres, az aktuális egészségügyi és jogi intézkedésekről szóló sajtótájékoztatói szolgálják. Utóbbi körében említésre érdemes, hogy idővel bevett gyakorlattá vált, hogy a miniszterelnök heti rendszerességgel adott rádióinterjúiban beszélt először egyes, a koronavírus-járvány kezelése érdekében hozandó válságintézkedésekről.

## Zárógondolatok

A pandémiás veszélyhelyzet kezelését sokféle módon lehet elemezni és értelmezni, amelyek közül a legfontosabbak szociológiai, szociálpszichológiai, jogállamisági, politológiai, gazdasági és egészségügyi szempontból közelítenek a kérdéshez. Több szempontból is szerencsétlen szóhasználat, ha egy társadalmi jelentőséggel bíró kérdést *átpolitizáltsággal* illetnek. A közösséget érintő kérdés megvitatása, a különféle szakmai érvek ütköztetése és végső soron a döntéshozatal is szükségképpen a politikai dimenzióban történik. A pandémiás veszélyhelyzet során hozott intézkedések egy részét (pl. önkéntes házi karantén bevezetése) közegészségügyi, virológiai szakmai érvek alapozták meg, másokat (pl. Házi Karantén Rendszer alkalmazás fejlesztése) a közigazgatás hatékonysági megfontolásai. Bekövetkezett terrorcselekmény vagy egyéb fegyveres támadás mellett, amikor a veszély közérthető, a bevezetett intézkedések elfogadottsága is magasabb. A pandémiás veszélyhelyzetet az tette különlegessé, hogy a veszélyhelyzet idejére meghozott intézkedések értékelése mellett nem csupán a különleges jogrend bevezetésének szükségességét, de magát a pandémia létezését is többen tagadták. A korábban szélsőségesnek tekintett gondolatok, úgymint az oltásellenesség, a lapos Föld teóriája vagy a számtalan összeesküvés-elmélet elszigeteltségükben partikulárisnak minősültek. Az információs társadalom kialakulásával a tudományos ismeretek széles körben váltak könnyen elérhetővé, mellette

<sup>7</sup> A járványügyi készületség során működő Operatív Törzs feladatairól szóló 286/2020. (VI. 17.) kormányrendelet.

viszont a radikális ál-tudományos gondolatok is táptalajhoz jutottak. A demokratikusság jegyében az áltudományos megközelítések, pontosabban a vírustagadók és oltásellenesek is hallathatták a hangjukat, kritikát fogalmazva meg a tudományos álláspont alapján meghozott kormányzati intézkedésekkel szemben. Vagyis nem az intézkedés hatékonyságát vitatták, hanem a különleges jogrend bevezetésének alapjául szolgáló pandémia létezését. Összehasonlításképpen: ilyen fundamentális, elvi ellenállással, amely a tények tagadásán alapul, terrorveszély vagy háború esetén nem nagyon találkozunk. Bár elhúzódó különleges jogrend esetében a terrorveszély mértékét is megkérdőjelezhetik a különleges jogrendben bevezetett jogkorlátozó intézkedések és az elrendelt nyomozások arányát vizsgálva.<sup>8</sup>

A legalitás princípiuma szerint átlátható és demokratikusan elfogadott törvények mentén kell kormányozni. A pandémiás válságkezelés során az államok különféle megoldásokhoz folyamodtak: éltek a különleges jogrend bevezetésével, vagy éppen nem, új törvényeket fogadtak el, vagy a meglévőkkel dolgoztak. Közös volt mindegyikben az üzenet, hogy mindezt a legalitás keretein belül teszik, még akkor is, ha éppen ez volt a kritikai megfontolás lényege több esetben (*Grogan–Beqiraj 2021, VerfBlog 2021/4/17*). Magyarország esetében a bírálóat elsődlegesen a lejáratí határidő nélkül elfogadott különleges jogrendet bevezető törvény miatt született. Ciprus (*Kombos 2021, VerfBlog 2021/03/02*) és Szlovénia (*Bardutzky–Zagorc 2021, VerfBlog 2021/03/19*) esetében a korábban elfogadott különleges törvények nem megfelelőnek tekintett alkalmazását (kiterjesztő értelmezését), illetve vizsgálhatóságát (korlátozott transzparencia) hozták fel. Svájcban a pandémiás jogalkotás különlegességének hangsúlyozását tekintették többen elhanyagoltnak, figyelmeztetve arra, hogy ez rossz precedenst teremthet a jövőre nézve (*Uhlmann–Ammann 2021, VerfBlog 2021/03/01*). Dániában pedig a nyércpopulációért aggódtak a pandémiás válságkezelés kapcsán (*Lauta 2021, VerfBlog 2021/03/22*). A különleges jogrend bevezetésével vagy bevezetésének elkerülésével végzett pandémiás válságkezelés európai gyakorlata sokszínű képet mutat, ahogyan az alkotmányos tradíciók ezt előre vetítik. Mégsem lehetünk biztosak abban, hogy a sokszínűség mögött kizárólagosan az alkotmányos tradíciók állnak, hiszen a pandémia váratlansága és közvetett hatásainak súlyossága váratlanul érte az európai kormányokat (*Herbert–Marquette 2021: i–x, 14–57, 87–97*). A brit történelemben alkotmányos szempontból a II. világháborús kormányzati hatalomkoncentráció jelentette a legnagyobb demokratikus kihívást (*Rossiter 1948: 184–205*). A háborús veszély az állami intézmények és a lakosság tényleges megsemmisítésével fenyegettek. A pandémiás veszélyhelyzet is hordozza magában a

káosz és a diszfunkcionális állam lehetőségét, ugyanakkor egy totális háború pusztításától még messze vagyunk. A világháborús győzelemmel győzött és visszatért a jogállamiság az Egyesült Királyságban. A pandémiás válságkezelésnek sem lehet tényleges célja más, mint a világháború veszélyének elhárítása és a korábbi, megszokott viszonyainkhoz való mielőbbi visszatérés elősegítése. Működő demokratikus intézményrendszer mellett erre minden esélyünk megvan.

## Irodalomjegyzék

- Bardutzky, S. & Zagorc, S. (2021) Slovenia: Second wave of challenges to constitutionalism. *Verfassungsblog* 2021. 03. 19. <https://verfassungsblog.de/slovenia-second-wave-of-challenges-to-constitutionalism/> [Letöltve: 2021. 07. 12.]
- Csink L. (2017) Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 13. No. 4. pp. 7–16.
- Drinóczi T. (2020) Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis. *MTA Law Working Papers*, 2020/13.
- Drinóczi T. & Bie-Kacala, A. (2020) COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism. *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 8. No. 1–2. pp. 171–192. DOI: 10.1080/20508840.2020.1782109
- Farkas Á. (2016) Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. *Szakmai Szemle*, 2016/3. pp. 174–189.
- Gerencsér B. Sz. (2015) Special Legal Orders. In: Varga Zs. A., Patyi A. & Schanda B. (eds) *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Budapest, CLARUS Press. pp. 305–320.
- Grogan, J. & Beqiraj J. (2021) Rule of Law as a perimeter of legitimacy for Covid-19 responses. *Verfassungsblog* (2021. 04. 17.) <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-as-a-perimeter-of-legitimacy-for-covid-19-responses/> [Letöltve: 2021. 07. 12.]
- Herbert, S. & Marquette, H. (2021) COVID-19, governance, and conflict: emerging impacts and future evidence needs. *K4D Emerging Issues Report 34*. Brighton, UK: Institute of Development Studies
- 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*, Vol. 15. No. 1. pp. 122–138.
- Hojnyák D. & Ungvári Á. (2021) A Visegrádi Együttműködés országainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 17. No. 1. pp. 305–323.
- Horváth A. (2020) A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, Vol. 13. No. 4. pp. 17–25.
- Human Rights Watch (France): France: Abuses Under State of Emergency. 2016. 02. 03. <https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency>
- Jakab A. & Till Sz. (2020a) Alkotmányvédelem – Különleges jogrend. In: Csink L., Schanda B. & Varga Zs. A. (szerk.) *A magyar közjogi alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press. pp. 1033–1072.
- Jakab A. & Till Sz. (2020b) A különleges jogrend. In: Trócsányi L., Schanda B. & Csink L. (eds) *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország Alkotmányos Intézményei*. Budapest, HVG-ORAC. pp. 435–465.
- Kardos G. (2012) Carl Schmitt és az államközi konfliktusok kérdése. *Iustum Aequum Salutare*, 2012/1. pp. 39–54.
- Kelemen R. (2020) Különleges Jogrend az Európai Unió egyes tagállamainak alkotmányaiban. In: Farkas Á. & Kelemen R. (eds) *Szküllá és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldá-*

<sup>8</sup> France: Abuses Under State of Emergency. 2016. 02. 03. <https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency>.

- sairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. pp. 207–234.
- Klein T. (2020) A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. *Glossa Iuridica*, Vol. 7. Jog és vírus különszám. pp. 211–234.
- Koltay A. (2020) A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról. In *Medias Res*, Vol. 9. No. 2. pp. 322–338.
- Kombos, C. (2021) Constitutional improvisation and executive omnipotence: The Cypriot handling of the pandemic. *Verfassungsblog* 2021. 03. 02. <https://verfassungsblog.de/constitutional-improvisation-and-executive-omnipotence-the-cypriot-handling-of-the-pandemic/> [Letöltve: 2021. 07. 12.]
- Lattman T. (2020) Vajon „elemi csapás” egy járvány, van-e alaptörvényi alapja a veszélyhelyzet kihirdetésének? <https://lattmanntamas.hu/2020/03/11/vajon-elemi-csapas-egy-jarvany-van-e-alaptorvenyi-alapja-a-veszelyhelyzet-kihirdetesenek/> [Letöltve: 2021. 06. 09.]
- Lauta, K. C. (2021) The eternal emergency? Denmark’s legal response to Covid-19 in review. *Verfassungsblog* 2021. 03. 22. <https://verfassungsblog.de/the-eternal-emergency-denmarks-legal-response-to-covid-19-in-review/> [Letöltve: 2021. 07. 12.]
- Mészáros G. (2017) „Alkotmány, válságban” – a különleges helyzetek kezelésének dimenziói az Alaptörvény elfogadásától napjainkig. *Jura*, Vol. 23. No. 2. pp. 118–133.
- Mészáros G. (2019) Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? *Fundamentum*, Vol. 23. No. 3–4. pp. 63–72.
- Mészáros G. (2020) Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of Covid-19. *MTA Law Working Papers*, 2020/17.
- NAIH ajánlása (2016) Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a különleges jogrend szabályozásának információs alapjogi kereteiről. NAIH20160128AJ-NL-S
- Rossiter, C. L. (1948) *Constitutional dictatorship*. Princeton University Press. pp. 184–205.
- Scheppele, K. L. (2020) Orban’s Emergency. <https://verfassungsblog.de/orbans-emergency/> [Letöltve: 2021. 06. 09.]
- Schmitt, C. (1927) *Az állami és politikai. A politika fogalma (1927). A birodalmi elnök mint az alkotmány őre*. In: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szerk.: Takács Péter. Szent István Társulat, Budapest 2003
- Simicskó I. (2016) A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével. *Hadtudomány*, Vol. 26. No. 3–4. pp. 100–113.
- Szente Z. (2020) A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9.
- Till Sz. (2017) A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 13. No. 4. pp. 55–75.
- 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) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)018-e) [Letöltve: 2021. 06. 09.]
- Uhlmann, F. & Ammann, O. (2021) Switzerland and the Covid-19 pandemic: A look back and a look into the future. *Verfassungsblog* 2021. 03. 01. <https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/> [Letöltve: 2021. 07. 12.]