

19. Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája

DE NEGRI LAURA

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

Németországban a különleges jogrend esetei a normahierarchia legmagasabb szintjén, az alaptörvényben¹ kerülnek szabályozásra. A különleges jogrend mint az általánostól eltérő állapotokat rögzítő gyűjtőfogalom azonban a magyar nyelvben használt kifejezéssel megegyező formában nem jelenik meg a német jogrendszerben. Ehelyett a német nyelv a sürgősségi törvények (*Notstandsgesetze*) vagy sürgősségi alkotmány (*Notstandsverfassung*) kifejezést használja a magyar értelemben vett különleges jogrendi szabályozás meghatározására. Az általánostól eltérő állapotok szabályozási koncepciója kapcsán kiemelendő, hogy az egyes esetekre vonatkozó rendelkezések az alaptörvényben egymástól függetlenül, eltérő helyen található meg, és ebből következően nem alkotnak elkülönült fejezetet az alaptörvényben. Ugyanakkor annak ellenére, hogy e rendelkezések a szabályozás felépítése szempontjából nem alkotnak külön egységet, a német jogrendszerben az alaptörvény

¹ Németország alaptörvénye (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland).

Dr. De Negri Laura
laura.negri.de@mfi.gov.hu
kutató (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet)
PhD-hallgató (Andrássy Egyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola)

De Negri, L. (2021) 'Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája' in Nagy, Z., Horváth, A. (szerk.) A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 414–433. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.



https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_19

ezen rendelkezéseit közös jellegüknél fogva gyűjtőnéven sürgősségi alkotmánynak nevezik. A sürgősségi alkotmány olyan jogszabályi rendelkezések összességét képezi, amelyek lehetővé teszik bizonyos rendkívüli intézkedések bevezetését. Németországban a sürgősségi alkotmány elsősorban az alaptörvény kiegészítéseként a *Bundestag* által 1968. május 30-án elfogadott sürgősségi törvényekből áll, amelyek a rendkívüli állapot eseteit szabályozzák. A sürgősségi alkotmány elfogadását heves belpolitikai viták előzték meg, amelyek az 1968-as megmozdulásokhoz köthetők, amikor a parlamenten kívüli ellenzéki mozgalom utcai demonstrációk keretében rendkívül hevesen támadta azok bevezetését.² A sürgősségi alkotmány rendelkezései 1968. június 28-án léptek hatályba, és ezzel véget ért a közel tíz évig folyó vita a parlamenti és a parlamenten kívüli ellenzék között.³

A sürgősségi szabályok megalkotása során a többségi értelmezés szerint olyan sürgősségi szabályrendszert kellett létrehozni, amely válsághelyzetben nem írja felül az alaptörvényt, hanem speciális eszközökkel tartja fenn annak rendelkezéseit. Ezt alátámasztja az az érvelés is, amely szerint az olyan alkotmány, amelyet rendkívüli állapotban nem lehet fenntartani, értelmét veszti.⁴ Ugyanezt az álláspontot világosan taglalja az 1967-es alaptörvény-módosítási javaslat indokolása⁵ is, amely két korábbi sikertelen javaslat után megalapozta a végül 1968-ban hatályba lépő sürgősségi alkotmányt. A javaslat indokolása szerint az alaptörvénynek kötelező érvényű alaprendet kell meghatároznia az állam teljes jogi, politikai és társadalmi létére vonatkozóan. Ez alapvetően a nyugalom állapotára, a békés időszakok idejére vonatkozik, azonban ugyanúgy a válság idejére is érvényesnek kell lennie. Az alkotmány alapjául szolgáló és annak alapját képező alapértékeknek – hacsak az alkotmány nem akarja önmagát megkérdőjelezni – mindig ugyanazoknak kell lenniük, így békeidőben és válsághelyzetben is. Végrehajtásuk formáját és eszközeit azonban szükség esetén az adott körülményekhez kell igazítani, amennyiben hatékonyságuk ilyenformán fokozható.⁶

A német sürgősségi szabályozás 1968-ra teljességében kiforrtta magát, és az alaptörvény kiegészült az általánostól eltérő állapotokra vonatkozó szabályozással, az alaptörvény 17. módosítására vonatkozó törvénnyel.⁷ A német alaptörvény ekkortól tartalmaz bizonyos veszélyhelyzetekre és válsághelyzetekre vonatkozó szabályokat. Az 1968-ban bevezetett sürgősségi alkotmány rendelkezései lényegesebb módosítások nélkül ma is érvényesek.⁸ Mindazonáltal szükséges megjegyezni, hogy a gyakorlatban az alaptörvényben sürgősségi alkotmány

2 A német alsóház (*Bundestag*) anyaga az 1968-as eseményekről összefoglaló jelleggel megtalálható: www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/25458537_debatten05-200088 (Letöltve: 2020. december 3.).

3 Schweiger, 2005, 2. o.

4 Maunz–Dürig, 2020, Art. 115a Rn. 14.

5 Az alaptörvény módosítására irányuló törvényjavaslat (Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes. V/1879.). Elérhető: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/05/018/0501879.pdf> (Letöltve: 2020. december 3.).

6 Maunz–Dürig, 2020, Art. 115a Rn. 12-14.

7 Az alaptörvény módosítására irányuló 17. számú törvény (Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968).

8 Az alaptörvény 35. cikk (2) bekezdésének 1. mondata kivételével, amelyet csak 1972-ben adtak hozzá.

keretébe tartozó rendelkezések szövetségi szinten az eddigiéik során – bármennyire is meglepő – még nem kerültek alkalmazásra.⁹

A német szövetségi alaptörvény a különleges jogrendi helyzeteknek két változatát ismeri: a külső és a belső rendkívüli helyzetet, amely esetkörök kapcsán külön alkategóriákat is nevesít. Külső rendkívüli helyzetről abban az esetben beszélhetünk, ha az ország területét fegyveres hatalom támadta meg, vagy ha ilyen támadás közvetlenül fenyeget.¹⁰ Belső vészhelyzet elrendelésének az az alapja, ha a szövetség vagy valamely tartomány létét, illetve szabad, demokratikus alaprendjét fenyegető veszély áll fenn, amely a fegyveres erők kibővített igénybevételének lehetőségét vonja magával, illetve a szövetségi kormányzat részére biztosít többletjogosítványokat.¹¹ A külső és a belső rendkívüli helyzet kategóriáit az alaptörvény tovább bontja. Két esetkör vonatkozik a külső támadásokkal szembeni védekezésre, így a védelmi helyzet (*Verteidigungsfall*) és azt megelőzően, mintegy a védelmi helyzet előkészítési fázisaként a szükséghelyzet (*Spannungsfall*), míg a belső támadások elhárítására irányadó rendelkezések is két esetkőre fókuszálnak, a belső vészhelyzetre (*innere Notstand*) és a katasztrofahelyzetre (*Katastrophenfall*).

1.1. Védelmi helyzet

A német jogrendszerben a különleges jogrendi esetkörök között messze a legszélesebb körben szabályozott esetkör a védelmi helyzet esete. Az alaptörvény külön fejezetet,¹² azon belül pedig tizenegy cikket szentel neki.¹³ A védelmi helyzet¹⁴ feltételezi, hogy a Német Szövetségi Köztársaság területét fegyveres hatalom támadta meg, vagy hogy egy ilyen támadás közvetlenül fenyeget. Mivel a védelem esete a külföldi katonai akciók okozta veszélyekre irányul, ez az esetkör egyértelműen külső vészhelyzetnek számít. A védelmi helyzetet az alkotmány 82. cikkével összhangban a szövetségi elnök hirdeti ki a szövetségi hivatalos közlönyben.¹⁵ Ha ez időben nem lehetséges, akkor más módon hirdeti ki, azonban amint a körülmények lehetővé teszik, a szövetségi hivatalos közlönyben is közzé kell tenni.¹⁶

A védelmi helyzet kihirdetésének következménye, hogy a szövetségi szint jogalkotási lehetőségei kibővülnek, és a törvényalkotással kapcsolatos követelmények egyszerűbbé válnak. Ennek megfelelően a szövetség konkuráló törvényhozási jogkörrel rendelkezik azokban

9 Németországban az Európai Unió más tagállamaival ellentétben a jelenlegi Covid-19-válság kapcsán elfogadott intézkedések és az alapvető jogok korlátozásai nem a szövetségi alaptörvényben lefektetett rendkívüli állapotokra vonatkozó rendelkezéseken alapulnak.

10 Németország alaptörvénye 115. cikk (1) bekezdés.

11 Németország alaptörvénye 91. cikk.

12 Lásd Németország alaptörvényének X/A. fejezetét.

13 Schäfer, 2020.

14 Németország alaptörvénye 115/A. cikk (1) bekezdés.

15 Németország alaptörvénye 115/A. cikk (3) bekezdés.

16 Németország alaptörvénye 115/A. cikk (3) bekezdés.

a tárgykörökben is, amelyek egyébként a tartományok törvényhozási hatáskörébe tartoznak, azonban ebben az esetben is szükséges a Szövetségi Tanács jóváhagyása.¹⁷

A törvényhozási eljárás egyszerűbbé válásának keretében a kormány mindkét házhoz egyszerre nyújtja be törvényjavaslatait, amelyeket haladéktalanul együtt vitat meg a Szövetségi Gyűlés (első kamara) és a Szövetségi Tanács (második kamara), itt az ügyrendi szabályok is részben eltérnek, amelynek részleteit a Szövetségi Gyűlés által elfogadott és a Szövetségi Tanács által jóváhagyott ügyrend szabályozza.¹⁸ A fegyveres erők feletti közvetlen irányítási jog a kancellárt illeti meg,¹⁹ a kormányzat pedig a szövetségi határőrség egységeit a szövetségi köztársaság egész területén bevetheti, és a tartományi egységeknek is utasításokat adhat.²⁰

Annak megállapítására, hogy az ország területét fegyveres hatalom támadta meg, vagy hogy egy ilyen támadás közvetlenül fenyeget, a Szövetségi Tanács jóváhagyásával a Szövetségi Gyűlés jogosult. A megállapítás a szövetségi kormány javaslatára történik, és a Szövetségi Tanács tagjai több mint felének jelenléte esetén a leadott szavazatok kétharmados többségére van szükség.²¹ Ha a helyzet halaszthatatlanul azonnali cselekvést igényel, és a Szövetségi Gyűlés időben történő összeülése leküzdhetetlen akadályokba ütközik vagy nem határozatképes, akkor a Közös Bizottság jogosult a védelmi helyzet megállapítására. Ilyenkor a tagok több mint felének jelenléte esetén a leadott szavazatok kétharmadára szükség van.²² A Közös Bizottság ilyenkor átveszi mindkét ház jogköreit, ám törvényével az alaptörvényt sem megváltoztatni, sem egészében vagy részben hatályon kívül helyezni vagy felfüggeszteni nem jogosult. Adott szabályozási tárgykörök tekintetében is korlátozott a törvényalkotási joga.²³ A Közös Bizottság kétharmad részben a Szövetségi Gyűlés képviselőiből, egyharmad részben a Szövetségi Tanács tagjaiból áll. Ennek képviselőit a Szövetségi Gyűlés a frakciók erőviszonyainak megfelelően nevezi ki, de nem lehetnek tagjai a szövetségi kormánynak. Minden tartományt a Közös Bizottságban a Szövetségi Tanács egy-egy általa kinevezett tagja képvisel, ezeket a tagokat semmiféle utasítás nem köti. A Közös Bizottság szervezetét és eljárását külön ügyrend szabályozza, amelyet a Szövetségi Gyűlés fogad el, ám szükséges hozzá a Szövetségi Tanács egyetértése.²⁴

1.2. Szükséghelyzet

A védelmi helyzet kihirdetésének megelőző esetkörét képezi a Szövetségi Gyűlés által megállapítható szükséghelyzet, amelynek keretében a törvények a védelmi készség megemelésére, a harci erők és a polgári lakosság ellátásának biztosítására nyújtanak lehetőséget.

17 Németország alaptörvénye 115/C. cikk (1) bekezdés.

18 Németország alaptörvénye 115/D. cikk (2) bekezdés.

19 Németország alaptörvénye 115/B. cikk.

20 Németország alaptörvénye 115/F. cikk (2) bekezdés.

21 Németország alaptörvénye 115/A. cikk (1) bekezdés.

22 Németország alaptörvénye 115/A. cikk (2) bekezdés.

23 Németország alaptörvénye 115/E. cikk (1)–(2) bekezdés.

24 Németország alaptörvénye 53/A. cikk.

A sükséghelyzetet az alaptörvény nem konkretizálja és nem tárgyalja a védelmi helyzethez hasonló részletességgel. Ez az állapot kiéleződött külpolitikai konfliktushelyzetet jelent, ami nagy valószínűséggel fegyveres támadáshoz vezethet. A sükséghelyzet tehát a védelmi helyzetet megelőző állapot, amely akkor áll fenn, ha okkal valószínűsíthető, hogy egy külpolitikai konfliktushelyzet kiéleződik és fegyveres támadáshoz vezet. Ez az értelmezés megfelel annak az alkotmány meghozatala során jellemző elképzelésnek is, amely a hidegháború kontextusában létrehozta a sürgősségi alkotmányt.²⁵

A sükséghelyzet megállapítására a Szövetségi Gyűlés jogosult a leadott szavazatok kétharmados többségével, de ezeket az intézkedéseket is hatályon kívül kell helyezni, ha a Szövetségi Gyűlés azt kívánja.²⁶ Polgári objektumok védelmét és a forgalomszabályozást sükséghelyzetben a fegyveres erők látják el.²⁷ Az alaptörvény nemcsak nem határozta meg a sükséghelyzetet, de ennek az esetkörnek a jogi következményei is nagyrészt nem magából az alaptörvényből fakadnak, hanem a klasszikus törvények azon rendelkezéséből, amelyek az alaptörvény 80a. cikkén alapulnak, vagyis amely törvényi rendelkezések abban az esetben alkalmazhatók, ha a Szövetségi Gyűlés megállapítja a sükséghelyzet beálltát, vagy ha e bizonyos törvényi rendelkezések alkalmazását külön jóváhagyták. A szóban forgó törvényi rendelkezések célja főként a közélet fontos területeinek fenntartása válság esetén, mint például az élelmiszer- és energiaellátás, valamint a közlekedés és az orvosi ellátás.

Az általánostól eltérő állapotok körébe tartozó esetkörök között a külső vészhelyzet mellett a német jogrendszer a belső támadások elleni eseteknek is két fajtáját ismeri: a belső vészhelyzetet és a katasztrófahelyzetet.

1.3. Belső vészhelyzet

A belső vészhelyzet tényállására az alaptörvény szintén nem tartalmaz explicit meghatározást, azonban a belső vészhelyzetre vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekből megállapítható, hogy ez akkor áll fenn, ha a szövetségi kormány, illetve egy tartomány létét vagy szabad demokratikus alaprendjét fenyegető veszély elhárítása sükség.²⁸ Belső vészhelyzet esetén a tartománynak lehetősége nyílik arra, hogy igénybe vegye más tartományok rendőri erejét, egyéb intézmények, valamint a szövetségi határőrség személyi állományát. Ha az érintett tartomány nem képes a veszély leküzdésére, a szövetségi kormány e tartomány vagy más tartományok rendőri erőit utasítása alá vonhatja, valamint igénybe veheti a szö-

25 Schäfer, 2020, 6. o.

26 Németország alaptörvénye 80/A. cikk.

27 Németország alaptörvénye 87/A. cikk (4) bekezdés.

28 Németország alaptörvénye 91. cikk (1) bekezdés.

vetségi határőrség egységeit is.²⁹ Amennyiben a vészhelyzet egynél több tartományt érint, úgy a szövetségi kormány utasíthatja a tartományok kormányait.³⁰

1.4. Katasztrófa helyzet

Az alaptörvény 35. cikke a katasztrófaesemények körébe a természeti katasztrófákat és a különösen súlyos baleseteket (*besonders schwerer Unglücksfall*) sorolja. A tényállás szempontjából nincs jelentősége annak, hogy adott esetben a katasztrófaesemény az ország határain kívülre nyúlik, vagy ha a különös intézkedést kívánó helyzet nem csupán egy tartományt érint.³¹ A katasztrófa helyzet leggyakrabban a természeti katasztrófákkal azonosítható. Ilyenformán a természeti katasztrófa kifejezése magában foglalja például az áradásokat, a rendkívüli havazást, az aszályt vagy az erdőtüzeket.

Különösen súlyos baleset az, amely fontossága miatt különösen jelentős negatív hatást gyakorol a közjavakra, és emberi tévedések vagy technikai hiányosságok eredménye. A különösen súlyos baleset fogalma nyitott fogalom, és pontos meghatározása okkal hiányzik, hiszen azok a tényezők, amelyek meghatározók lehetnek a balesetek különös súlyossága szempontjából, annyira változatosak, hogy a különösen súlyos baleset fogalmának meghatározását nem teszik lehetővé.³² A különösen súlyos balesetek közé tartoznak például a súlyos károkat okozó vasúti balesetek, repülőgép-szerencsétlenségek vagy reaktorbalesetek, ám a fogalom nyitottságából fakadóan ez az esetkör számos egyéb, előre meg nem határozott helyzetre is kiterjed.³³

A katasztrófa helyzet esetére hasonló rendelkezéseket találunk, mint a belső vészhelyzetre vonatkozóan. A fő felhatalmazott a szövetségi kormány, amely az eredményes védekezéshez szükséges mértékben a tartományi kormányoknak elrendelheti, hogy rendfenntartói erőiket bocsássák más tartományok rendelkezésére, valamint a szövetségi határőrség és rendőrség erőit/egységeit vessék be a rendfenntartó erők támogatására.³⁴

Tekintettel arra, hogy Németország szövetségi állam, a német modellben a rendkívüli helyzetek kezelésének hatásköre megoszlik a szövetségi szint és a tartományok között. A szövetségi alkotmány rendszerében a szövetségi kormányzat felel a háborús helyzetekkel összefüggő veszélyekkel szembeni fellépésért, míg békeidőben a tartományok felelnek a jelentősebb természeti katasztrófákkal és szerencsétlenségekkel szembeni védelemért. A külső és a belső vészhelyzet közötti különbség megjelenik a támadás irányában, az érintett földrajzi terület nagyságában, gazdasági hatásaiban, a személyek és jogintézmények körében

29 Németország alaptörvénye 87/A. cikk.

30 Németország alaptörvénye 91. cikk.

31 Maunz–Dürrig, 2020, Art. 35 Rn. 127.

32 Maunz–Dürrig, 2020, Art. 35 Rn. 128.

33 Maunz–Dürrig, 2020, Art. 35 Rn. 130.

34 Németország alaptörvénye 35. cikk.

csakúgy, mint a tevékenységre feljogosított szervek szintjében. Közös jellemző, hogy a támadások eredményeként az állami élet jelentős zavara jön/jöhet létre, amely általában nem kezelhető az alaptörvényben előírt „szokásos” eszközökkel, hanem különleges intézkedések megtételét igényeli.

Említést érdemel, hogy a német modellben a védelmi helyzetre vonatkozó rendelkezések oly módon lettek kialakítva, hogy az alkotmányos rend és a parlamenti kormányzati rendszer megfelelő működésének fenntartása az általánostól eltérő állapotokban is fenntartható legyen, amennyire azt a körülmények lehetővé teszik.³⁵

Az alaptörvényben szabályozottól eltérő rendkívüli felhatalmazási esetköröket nem találunk. Alapvetően az alaptörvényben szabályozottaknak részletesebb rendelkezéseit foglalják össze a további törvényi szabályok, illetve a polgári és katasztrófavédelem területén való fellépést fektetik le további törvényi rendelkezések, amelyeknek központi kérdése a szövetségi szint és a tartományok közötti hatáskörök megosztása. Ugyancsak törvényi szinten nyert szabályozást az alapjogok korlátozhatósága a rendkívüli helyzetek esetében.

A német jog egyik sajátosságának tekinthető, hogy nincs külön végrehajtási törvény sem a sürgősségi alkotmány egészére, sem pedig az egyes rendkívüli helyzetekre. Egyes törvények az „általános helyzetre” vonatkozó előírások mellett tartalmaznak olyan speciális szabályokat is, amelyek csak rendkívüli helyzetben alkalmazhatók. Innen ered ezen törvényi rendelkezéseknek a „tároló jellegű” jellemzése. Nevezetesen, a jogszabályok tároló jellege oly módon értelmezendő, hogy a rendkívüli helyzetekre vonatkozó szabályok ugyan már hatályba léptek, azonban joghatást csak akkor fejtenek ki, ha a rendkívüli állapotok valamely esetköre kihirdetésre kerül. Az elővigyázatosságból korábban már meghozott és hatályba léptetett rendkívüli helyzetek kezelésére szolgáló jogszabályok tehát csak akkor alkalmazhatók, ha a rendkívüli helyzet valóban létrejött.

2. Az alapjogok korlátozása különleges jogrend keretében

Az alapjogok korlátozására vonatkozóan le kell szögezni, hogy a német jogrendszer különbséget tesz a különleges jogrend idején alkalmazható alapjog-korlátozási lehetőségek között és a különleges jogrenden kívül alkalmazható korlátozások között. A német alaptörvény több alapjog-korlátozási lehetőséget is ismer, míg a korlátozások konkretizációja az ágazati szabályozásban jelenik meg az alaptörvényi felhatalmazás mentén.

Az alaptörvény 19. cikke a korlátozások általános követelményeit fekteti le. Így amennyiben az alaptörvény értelmében alapjogot törvénnyel vagy törvény alapján korlátozni lehet, a törvény általánosságban és nem csak egyedi esetben hatályos.³⁶ Ezenkívül a törvénynek

³⁵ Badura, 1986, 565. o.

³⁶ Németország alaptörvénye 19. cikk (1) bekezdés.

meg kell jelölnie az alapjogra vonatkozó cikket. Alapjog lényeges tartalmát semmiképpen nem lehet érinteni.³⁷ Az alapjogok belföldi jogi személyekre is vonatkoznak, amennyiben azok lényegükénél fogva az alapjogok alkalmazási körébe esnek.³⁸ Amennyiben a közhatalom valaki jogát megsérti, annak a törvényes út nyitva áll jogorvoslatra. Amennyiben egyéb hatáskör megállapítására nincs mód, a rendes bíróságokhoz kell fordulni (kivéve titokkörök korlátozásának népképviselési felülvizsgálata esetén).³⁹

Emellett az alaptörvény rendelkezik az alapjogok esetleges elvesztéséről is. A 18. cikk szerint az, aki a véleménynyilvánítás szabadságát, különösen a sajtószabadságot, a tanítás szabadságát, a gyülekezési szabadságot, az egyesülési szabadságot, a levél-, postai és távközlési titkot, a tulajdon szabadságát vagy a menedékjogot a szabad, demokratikus alaprend elleni küzdelem céljára történő visszaélésekre használja fel, ezeket az alapjogokat elveszíti. Az elvesztést és annak terjedelmét a szövetségi alkotmánybíróság állapítja meg.⁴⁰

Az általános alapjog-korlátozási lehetőségek mellett az alaptörvény bizonyos rendelkezései a különleges jogrendi helyzetekre állapítanak meg alapjog-korlátozási szabályokat.

Az alaptörvény 10. cikke szerint a levéltitokkal, valamint a postai és távközlési titokkal kapcsolatos korlátozásokat csak törvény alapján lehet elrendelni. Ha a korlátozó intézkedések az ország vagy valamely tartomány szabad és demokratikus alaprendjének vagy biztonságának védelmét szolgálják, törvény úgy rendelkezhet, hogy ezeket az intézkedéseket nem hozzák az érintett személy tudomására, és ezt a bírósági eljárás helyett a népképviselő által kinevezett szerv és annak segítő szervei vizsgálják felül.⁴¹

Az alaptörvény 11. cikke szerint a mozgásszabadság akkor korlátozható, ha az a Szövetség vagy valamely tartomány szabad és demokratikus alaprendjét fenyegető veszély elhárítása, járvány elleni harc, természeti katasztrófa vagy más különlegesen súlyos szerencsétlenség esetén feltétlenül szükséges.⁴²

Az alaptörvény 12/A. cikke a hadkötelezettséget szabályozza. Eszerint, aki lelkiismereti okok miatt a fegyveres hadi szolgálatot megtagadja, az kiegészítő szolgálatra kötelezhető. Azok a hadkötelesek, akiket szolgálatra nem hívtak be, a védelem szükségességének idején törvényben vagy törvény alapján védekező célú polgári szolgálat teljesítésére kötelezhetők, beleértve a polgári lakosság védelmét is.⁴³ A védelem szükségességének idején a szolgálat-teljesítés a polgári egészségügy és a gyógyítás területén, úgyszintén az állandó katonai kórházban nem önkéntes alapon látható el, tizennyolcadik életévüket betöltött nők ötvenöt éves korukig törvény alapján hasonló polgári szolgálatteljesítésre vonulathatók be. Ők fegyveres szolgálatra semmilyen esetben nem kötelezhetők. A védelmi helyzetet megelőző időszakban

37 Németország alaptörvénye 19. cikk (2) bekezdés.

38 Németország alaptörvénye 19. cikk (3) bekezdés.

39 Németország alaptörvénye 19. cikk (4) bekezdés.

40 Németország alaptörvénye 18. cikk (1) bekezdés.

41 Németország alaptörvénye 10. cikk.

42 Németország alaptörvénye 11. cikk (2) bekezdés.

43 Németország alaptörvénye 12/A. cikk (3) bekezdés.

a polgári szolgálatteljesítés csak a 80/A. cikk (1) bekezdése, azaz szükséghelyzeti feltételek alapján rendelhető el. Amennyiben e polgári szolgálatteljesítéshez különleges ismeretek vagy jártasságok szükségesek, törvényben vagy törvény alapján kiképzésben való kötelező részvétel írható elő. Ha a védelem szükségessége alapján a fegyveres erők, az azokat ellátó szolgáltatók vagy a közigazgatás területén olyan munkaerőigény állna elő, amelyet önkéntes alapon nem lehet kielégíteni, a németek hivatásuk betöltésére vagy munkahelyválasztására elismert jogai törvényben vagy törvény alapján felfüggeszthetők.⁴⁴

Az alaptörvény 13. cikke a magánlakás sérthetetlensége kapcsán lefekteti, hogy beavatkozás és korlátozás csak törvény alapján, általános veszély, egyes személyeket érintő életveszély, valamint a közbiztonságot és közrendet fenyegető közvetlen veszély megelőzése, különösen lakáshiány enyhítése, járványveszély leküzdése, valamint veszélyeztetett fiataikorúak védelme érdekében lehetséges.⁴⁵

Az alaptörvény 17/A. cikke alapján különleges esetekben van az alapjogok korlátozásának egy speciális, kollektív joggyakorlás korlátozására vonatkozó esetköre is. Így a katonai és kiegészítő szolgálatról rendelkező törvények korlátozhatják a katonai vagy kiegészítő szolgálat idején a fegyveres erők és a kiegészítő szolgálat tagjainak a szóban, írásban és kép formájában történő szabad véleménynyilvánításhoz és annak terjesztéséhez való jogát, a gyülekezési szabadsághoz való alapjogot, valamint a petíciós jogot. Azok a törvények, amelyek a honvédelmet – beleértve a polgári lakosság védelmét is – szolgálják, meghatározzák a szabad mozgás és a lakóhely szabad megválasztásának sérthetetlenségére vonatkozó alapvető jog korlátozását.⁴⁶

A hadkötelezettségre vonatkozó szabályok alapját az alaptörvény mellett a katonai szolgálatról szóló törvény⁴⁷ képezi. E források különbséget tesznek a békeidejű, illetve a védelmi helyzetben irányadó hadkötelezettségi szabályozás között. A törvény a katonai szolgálat többféle típusát ismeri,⁴⁸ az alapvető katonai szolgálattól, illetve gyakorlattól az önkéntes kiegészítő katonai szolgálaton át a külföldi, illetve belföldi alternatív (polgári) szolgálattig. Főszabályként – így békeidőben – a hadkötelezettség annak az évnek a végéig áll fenn, amikor a kötelezett betölti 45. életévét. Védelmi vagy szükséghelyzet elrendelése esetén azonban ez kitolódik a 60. életévig. 2011 óta békeidőben nem él az általános sorkatonai kötelezettségre vonatkozó szabály, ugyanakkor az alaptörvény értelmében minden 18. életévét betöltött férfi állampolgár kötelezhető a haza védelmére.⁴⁹ E rendelkezés békeidőre azonban nem eltörlésre, hanem felfüggesztésre került, így – például szükségállapot elrendelése esetén – visszaállítható.

A szövetségi polgári és katasztrófavédelmi törvény⁵⁰ is visszautal a különleges jogrendi esetkörökre. A hatáskörmegosztási elv alapján, ha e törvény a tartományokat, beleértve

44 Németország alaptörvénye 12/A. cikk (6) bekezdés.

45 Németország alaptörvénye 13. cikk (7) bekezdés.

46 Németország alaptörvénye 17/A. cikk.

47 A katonai szolgálatról szóló törvény (Wehrpflichtgesetz [WPfLG]).

48 A katonai szolgálatról szóló törvény 4. cikk.

49 Németország alaptörvénye 12/A. cikk (1) bekezdés.

50 Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (a továbbiakban: Kat.védelmi tv.).

az önkormányzatokat kötelezi, akkor azok a szövetség nevében járnak el. Ha másképp nem fektették le, az eljáró hatóságok hatáskörére és eljárására a tartományok katasztrófavédelmi rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.⁵¹ Ezen túlmenően szövetségi szerv felel a katasztrófavédelemért, amely elsősorban az egységes védelmi tervezés tekintetében a szövetségi szervek közti koordinációs feladatok ellátását jelenti.⁵² Önvédelmi felkészülés védelmi helyzetekben elsősorban az önkormányzatok feladata.⁵³ Tartózkodási hely kijelölése (mint alapjog-korlátozás) és a katasztrófavédelmi szervek szélesebb körű bevonása, egészségügyi ellátás megszervezése kapcsán is visszautal e törvény a védelmi helyzetre (amikor általában a tartományi szervek fellépése elsődleges).⁵⁴ Ennek keretében azt is rögzíti, hogy az abban meghatározott mértékig a sérthetlenség, a személyes szabadság és szabad mozgás joga, valamint a magánlakás sérthetlensége mint alapjogok és alapjogi garanciák korlátozhatók.⁵⁵

Hasonló korlátozásokat tartalmaz a járványügyi szabályozás is. Az alapjogok korlátozása kapcsán ki kell térni a fertőző betegségek leküzdéséről és megelőzéséről szóló törvény⁵⁶ rendelkezéseire. A törvény előírja, hogy jelentési kötelezettség keletkezik adott törvényi körbe tartozó betegségtípusok miatti halál vagy adott kórokozók miatti közvetlen fertőzés vagy arra utaló jelek esetén, valamint akkor is, ha bármely fertőző betegség felmerülése fenyeget.⁵⁷ A szövetségi katasztrófavédelmi törvény szerint védelmi helyzetekben a lakosság egészségügyi ellátásával kapcsolatban kiegészítő feladatai vannak a tartományi jog szerint meghatározott szervezeteknek és a szövetségnek.⁵⁸

3. Az egészségügyi vészhelyzet kezelése és a koronavírus-járvány

Amint azt már e fejezet elején említettük, az alaptörvény sürgősségi szabályozásának eddig nem volt szerepe a német jogi gyakorlatban. Ez a koronavírus okozta válság idején sem változott, noha a válság részeként hozott intézkedések köre kétségtől megkülönböztethető egy kivételes helyzetnek. Ennek ellenére Németországban az egészségügyi vészhelyzet nem képez különleges jogrendi esetkört, ehelyett egy külön, speciális kategóriát alkot. Ennek kapcsán tisztázandó, hogy Németországban a járványkezelés keretében hozott intézkedések

51 Kat.védelmi tv. 2. cikk (1) bekezdés.

52 Kat.védelmi tv. 4. cikk.

53 Kat.védelmi tv. 5. cikk.

54 Kat.védelmi tv. 10–11. cikk.

55 Kat.védelmi tv. 31. cikk.

56 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (a továbbiakban: Fertőzésvédelmi tv.).

57 Fertőzésvédelmi tv. 6. cikk.

58 Kat. védelmi tv. 21–24. cikk.

és a vírushelyzetben alkalmazott alapvető jogok korlátozásai nem a szövetségi alaptörvényben lefektetett rendkívüli helyzetekre vonatkozó rendelkezéseken alapulnak.

A koronavírussal összefüggésbe hozható német szabályozás alapvetően ágazati szabályozási elemek módosításával valósult meg. Ez pedig a járvány leküzdésével összefüggő új intézkedésre való felhatalmazás formájában konkretizálódott. Az alaptörvény 74. cikke kimondja, hogy az emberekre veszélyes vagy embereket fertőző betegségek elleni intézkedések meghozatala során konkuráló jogalkotási hatáskör áll fenn.⁵⁹

Németországban a koronavírus-járvány leküzdését célzó intézkedések első mozzanata a társadalmi kapcsolatok korlátozására vonatkozó iránymutatások voltak, amelyekről a szövetségi kancellár és a szövetségi államok kormányfői 2020. március 12-én állapodtak meg, és amelyeket 2020. március 22-én tovább bővítettek.⁶⁰ Az első lépéseket követően, három nappal később, március 25-én a Szövetségi Gyűlés egy jogszabálysomagot fogadott el a koronavírus-járvánnyal kapcsolatban, amelyet a Szövetségi Tanács 2020. március 27-én jóváhagyott, majd ugyanazon a napon közzétettek a szövetségi hivatalos közlönyben.

Az elfogadott törvénycsomag⁶¹ leglényegesebb eleme a Fertőzésvédelmi tv. módosítása. Emellett egy sor intézkedést hoztak az élet egyéb területeire vonatkozóan, valamint ezen intézkedések finanszírozására kiegészítő költségvetést fogadtak el.

Ugyancsak 2020. március 25-én a Szövetségi Gyűlés úgy határozott, hogy megváltoztatja eljárási szabályzatát annak érdekében, hogy a járványhelyzet idejére is fenntarthassa határozatképességét. Az eljárási szabályzat 126a. cikke szerint a Szövetségi Gyűlés 2020. szeptember 30-ig határozatképes volt, ha tagjainak több mint egynegyede jelen van az ülésükben; a tagok több mint fele helyett, ami egyébként a járványhelyzetet megelőző általános követelmény volt. A javaslatban megfogalmazott indokolás alapját az képezte, hogy a koronavírus által okozott negatív hatások ellenére is biztosítani kell a német Szövetségi Gyűlés működését, illetve azt, hogy a Szövetségi Gyűlés mindenkor elvégezhesse alkotmányos feladatait. Ugyanakkor biztosítani kell azt is, hogy a fertőzésveszély elleni intézkedéseket mindenki betartsa. Ennek értelmében az új eljárási szabályzat azt is előírja, hogy a szavazáshoz és a döntéshozatalhoz elektronikus kommunikációs eszközök is alkalmazhatók.⁶²

A Szövetségi Gyűlés a Covid-19-törvénycsomag elfogadásával párhuzamosan nemzeti jelentőségű járványhelyzetet hirdetett ki. Ezt a különösen fertőző betegségek leküzdéséről

59 Németország alaptörvénye 74. cikk (1) bekezdés 19. pont.

60 A társadalmi kapcsolatok korlátozása érdekében elfogadott iránymutatások bővítése (*Erweiterung der beschlossenen Leitlinien zur Beschränkung sozialer Kontakte*). Elérhető: www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/besprechung-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-1733248 (Letöltve: 2020. december 10.).

61 A lakosság védelméről szóló 2020. március 27-i törvény nemzeti járványhelyzet idején (Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020.).

62 A Szövetségi Gyűlés eljárási szabályzatának módosítása (Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages hier: Regelung zur besonderen Anwendung der Geschäftsordnung aufgrund der allgemeinen Beeinträchtigung durch COVID-19 sowie Änderung der Anlage 6 GO-BT. 19/18126.). Elérhető: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/181/1918126.pdf> (Letöltve: 2020. december 7.).

és megelőzéséről szóló törvényben eszközölt módosítások tették lehetővé. A módosított törvény 5. cikke rögzíti, hogy a német Szövetségi Gyűlés országos következményekkel járó járványhelyzetet hirdethet, továbbá hogy az országos szintű járványhelyzetet megszünteti, ha annak feltételei már nem állnak fenn. A járványhelyzet kihirdetését és megszüntetését közzé kell tenni a szövetségi hivatalos közlönyben.⁶³ A törvény ezen a ponton meghatározza az országos szintű járványhelyzet fogalmát is. Eszerint országos jelentőségű járványhelyzet akkor áll fenn, ha a Német Szövetségi Köztársaság egész területén a közegészségügy komoly kockázatnak van kitéve, mert az Egészségügyi Világszervezet nemzetközi kiterjedésű egészségügyi vészhelyzetet hirdetett, és fertőző betegségnek az országba történő behozatala fenyeget, vagy ha fertőző betegség dinamikus terjedése a Német Szövetségi Köztársaság több tartományát fenyegeti, vagy fertőző betegség terjedése zajlik.⁶⁴

A fertőző betegségek leküzdéséről és megelőzéséről szóló törvény legnagyobb újtása kétségtől az, hogy a nemzeti jelentőségű járványhelyzetben a szövetségi államok hatásköreinek sérelme nélkül a Szövetségi Egészségügyi Minisztérium felhatalmazást kap minden olyan intézkedés megtételére, amely a járványhelyzet szempontjából releváns. Németországban tehát a járványügyi törvény módosítása alapján az egészségügyi miniszter számos jelentős jogosítványhoz jutott, így különösen ahhoz, hogy a járványhelyzet leküzdése érdekében rendeleteket is alkothasson.⁶⁵

A fertőző betegségek leküzdéséről és megelőzéséről szóló törvény a koronavírussal szembeni harc keretében hozott intézkedések kapcsán lefekteti azok tartamát is. A törvény kimondja, hogy a szövetségi tartományok által bevezetett korlátozó rendelkezések érvényességi ideje négy hét, ez az időtartam azonban meghosszabbítható.⁶⁶ A továbbiakban a törvény rögzíti azt is, hogy azon rendelet, amelyet a helyzet szükségessége miatt a Szövetségi Egészségügyi Minisztérium a Szövetségi Gyűlés jóváhagyása nélkül hozott meg, a hatálybalépést követő egy év után hatályát veszti, azonban a Szövetségi Gyűlés hozzájárulásával hatálya meghosszabbítható.⁶⁷ A Fertőzésvédelmi tv. szerint a tartományok kapcsolódó részletszabályokat fektethetnek le.⁶⁸ Ezenkívül a tartományok saját hatáskörben dönthetnek a szövetségi iránymutatástól való regionális eltérésről, azok módosításáról, korlátozó intézkedések enyhítéséről vagy azok szigorításáról. A Fertőzésvédelmi tv. rendelkezéseinek végrehajtása az alaptörvény 83. cikkével összhangban a szövetségi tartományok közigazgatásának hatáskörébe tartozik.

A járványhelyzet kezelése során a szövetségi tartományok kormányai maradtak az elsődleges szereplők. A tartományok és a szövetség közötti megosztott hatáskörök rendszere

63 Fertőzésvédelmi tv. 5. szakasz (1) bekezdés.

64 Fertőzésvédelmi tv. 5. szakasz (2) bekezdés.

65 Fertőzésvédelmi tv. 5. szakasz (4) bekezdés.

66 Fertőzésvédelmi tv. 28a. cikk (5) bekezdés.

67 Fertőzésvédelmi tv. 15. szakasz (2) bekezdés.

68 Az egyes tartományi részletszabályokról lásd bővebben az alábbi forrást: www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/corona-bundeslaender-1745198 (Letöltve: 2020. június 9.).

szerint a szövetségi törvények végrehajtására a tartományok rendelkeznek kizárólagos hatáskörrel, és ezt a Fertőzésvédelmi tv. 32. szakasza is megerősíti. Ennek eredményeként a Fertőzésvédelmi tv.-ben felsorolt intézkedéseket csak a tartományok kormányai hajthatják végre. Ugyanígy a tartományok kormányai felelősek a korlátozások fokozatos feloldásáért is.

A Fertőzésvédelmi tv. alapján hozott intézkedéseken kívül előfordult olyan eset is, hogy egy tartomány a saját területére nézve katasztrófavédelmi helyzetet hirdetett. Így történt például, hogy Bajorország a járványhelyzet miatt katasztrófavédelmi helyzetet hirdetett, ami a bajor katasztrófavédelmi törvény alkalmazását hozta magával. Ez a különleges rendszer lehetővé tette a bajor belügyminisztérium számára, hogy az egész területet érintő összes illetékes hatóság fellépését koordinálja. Hasonló rendelkezések találhatóak más tartományok jogszabályaiban, mivel a katasztrófavédelem a tartományok hatáskörébe tartozik.

A szövetségi szintű Fertőzésvédelmi tv. mellett két tartományi parlament további fertőzésvédelmi törvényeket is alkotott saját területére nézve. Bajorország parlamentje már 2020. március 25-én elfogadta a Bajor fertőzésvédelmi törvényt,⁶⁹ nem sokkal később pedig Észak-Rajna-Vesztfália is hatályba léptette a tartományi szintű fertőzésvédelemre és ehhez kapcsolódó jogkörökre vonatkozó törvényt⁷⁰ saját területére nézve.⁷¹

4. A járványügyi vészhelyzet kihirdetésével kapcsolatos jogviták

A közéletet 2020. március közepe óta jelentős mértékben korlátozó intézkedések számos jogi eljárás tárgyát képezték és képezik jelenleg is Németországban. Az említett eljárások nagyrészt a koronavírus elleni küzdelem érdekében hozott intézkedések jogi megalapozottságát és alkotmányosságát vizsgálják, valamint a bevezetett intézkedések arányosságának kérdésével foglalkoznak, különös tekintettel az egyének (felperesek) alapvető jogainak korlátozása (mozgásszabadság, gyülekezési jog, vallásszabadság stb.) és a lakosságot fenyegető fertőzés elleni védelem közötti egyensúly kérdését feszegetve. A fertőzés elleni védelem keretében már számos döntés született gyülekezési tilalmakról, a vallási szertartásokon történő részvétel tilalmáról, kijárási korlátozásokról, az üzletek és más szolgáltatóipari egységek bezárásáról, valamint a szövetségi tartományok koronavírusra vonatkozó rendeletei alapján hozott egyéb intézkedésekről.

Az eddigi határozatokban a bíróságok országszerte támogatták az állam korlátozó intézkedéseit, néhány eset kivételével. Ez azt jelenti, hogy a német közigazgatási bírák megalapozottnak találták a vírus elleni küzdelemben hozott intézkedések túlnyomó részét. Ugyanakkor a bíróságok több ízben is egyértelművé tették, hogy ezeket a korlátozásokat csak

69 Bajor fertőzésvédelmi törvény (Bayerisches Infektionsschutzgesetz [BayIfSG]).

70 Észak-Rajna-Vesztfália fertőzésvédelmi és ehhez kapcsolódó jogkörökről szóló törvénye (Infektions- und Befugnisgesetz, [IfSBG NRW]).

71 Venice Commission, 2020.

egyértelműen meghatározott ideig lehet fenntartani. Egy hasonló döntés született például 2020 októberében, amelyben a koblenzi közigazgatási bíróság határozata indoklásában kifejtette, hogy a karantén tartamát annak elrendelése esetén időben korlátozni kell.⁷²

A témára reflektáló szakcikkekben, amelyek 2020. március közepe óta reagálnak a Covid-19-járvány kezelésére, a meghozott intézkedések kivételes jellege többször is kritika tárgya volt, továbbá egyes szerzők a téma kapcsán egészen addig merészkednek, hogy a jelenlegi állapotot Németország eddigi legmasszívabb alapjogi beavatkozásaként aposztrofálják.⁷³ Akad olyan álláspont is, amely szerint a fertőző betegségek leküzdéséről és megelőzéséről szóló törvény általánossá teszi a szükségállapotot: a szövetségi egészségügyi miniszter azon jogosítványát, hogy szinte bármilyen intézkedést meghozzon,⁷⁴ a weimari sürgősségi rendeletekkel⁷⁵ állítja párhuzamba.⁷⁶

A jogirodalomban szintén kulcsfontosságú szerepet tölt be az a kérdés, hogy a fertőző betegségek leküzdéséről és megelőzéséről szóló törvény alapján bevezethető rendelkezések megfelelő jogalapot képeznek-e a drasztikus kijárási korlátozások, kapcsolattartási és gyülekezési tilalmak elrendeléséhez. Erősen vitatott, hogy ezek a szabályok alapul szolgálnak a kereskedelmi, kulturális és vallási tevékenységek általános tilalmának.⁷⁷ Ezenkívül a kritikus hangok arra figyelmeztetnek, hogy a megtett intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk az arányosság elvét. Különösen az egyéni szabadságjogok korlátozását kell egyensúlyba hozni a járványok elleni küzdelemre vonatkozó korlátozó intézkedések várható előnyeivel.⁷⁸

Ezenkívül vitatott kérdéskör az is, hogy a fertőző betegségek leküzdéséről és megelőzéséről szóló törvény tágan értelmezhető és „homályos” rendelkezései, amelyek előírják a szövetségi egészségügyi minisztérium rendeletalkotási jogát és a járvány leküzdése érdekében *minden* szükséges intézkedés megtételét a Szövetségi Gyűlés beleegyezése nélkül, megfelelnek-e az alkotmányos követelményeknek.

További szerzők a kihirdetett egészségügyi válsághelyzetet úgynevezett „hamis” szükségállapotként írják le, amely megtöri a vészhelyzetek alkotmányos típusú elméletét.⁷⁹ A járványhelyzet, annak ellenére, hogy nem sorolandó az alaptörvényben lefektetett rendkívüli állapotok körébe, egyértelműen párhuzamba vonható a védelmi helyzet és a szükséghelyzet esetéről szóló alkotmányos rendelkezésekkel. Ez vonatkozik az országos szintű járványhelyzet kialakulásának jogi következményeire is, amelyek lehetővé teszik a végrehajtó hatalom számára, hogy rendeleteket és utasításokat adjon ki. Ugyanígy a határozatképesség

72 A jogeset kapcsán lásd bővebben a koblenzi közigazgatási bíróság indoklását: VG Koblenz, Urt. v. 05.10.2020, 3 K 489/20.KO.

73 Möllers, 2020.

74 Fertőzésvédelmi tv. 5. szakasz (2) bekezdés.

75 A weimari köztársaság utolsó szakaszának eseményei, amikor a rendkívüli állapot állandóvá vált, és a parlamenti rendszernek utat kellett engednie a birodalmi elnök diktatúrájának (1930–1933).

76 Frankenberg, 2020.

77 Möllers, 2020.

78 Thielbörger–Behlert, 2020.

79 Frankenberg, 2020.

egyszerűsítésének a Szövetségi Gyűlés eljárási szabályzatában is van bizonyos sürgősségi jellege, mivel ez (a védelmi helyzet esetén a Közös Bizottsághoz hasonlóan) a parlamenti rendszer funkcionalitásának kivételes körülmények között történő fenntartását szolgálja.

A kritikai meglátások mellett olyan véleménnyel is találkozni, amely a bevezetett intézkedések mellett szól, nem talál kivetnivalót bevezetésük módjában sem, s azokat teljesében indokoltnak tartja. Ezt azzal támasztja alá, hogy a koronavírus okozta válságban az alapvető jogok korlátozásainak alkotmányosságát nem könnyű megítélni. Amikor 2020 márciusának közepén elrendelték az intézkedéseket, az életet bizonytalanság jellemezte, és drámai viszonyoktól tartottak Németországban is. Ha az állam nem cselekszik határozottan ebben a válságban, akkor a lakosságban a tehetetlenség és felelőtlenesség benyomását keltheti, nő a bizonytalanság, és pánik keletkezik. Kiindulópontként teljesen érthető, hogy drasztikus intézkedéseket hoztak a járvány visszaszorítására.⁸⁰

Tekintettel arra a kockázatra, amelyet a koronavírus-járvány jelent a lakosság egészségére, és tekintettel az e fenyegetés leküzdésére tett komoly intézkedésekre, a témával foglalkozók körében felmerül a kérdés, hogy nem lett volna-e inkább helyénvaló az alaptörvény szerinti sürgősségi rendelkezések alkalmazása a jelenlegi válság leküzdésére. E körben arra mutatnak rá, hogy a klasszikus és a kivételes állapotok egyértelmű elkülönítésének hiánya révén a jelenlegi állapot az egyre szigorúbb korlátozások fokozatos normalizálásához vezethet. Arra is rámutatnak, hogy a vírushelyzet okozta állapotra vonatkozó alkotmányos szabályozás híján az „egyszerű” szövetségi törvény alapján kell a szövetségi és a tartományi kormányoknak közösen iránymutatásokat kidolgozniuk, majd azokat ténylegesen végrehajtaniuk.⁸¹ Valós rendkívüli helyzetben viszont szigorú kompetencia-előírások lennének érvényben annak érdekében, hogy ne kelljen minden intézkedéshez külön konszenzust elérni. Ugyanakkor ehhez kapcsolódóan az is kérdéses, hogy az alaptörvény sürgősségi rendelkezései mennyiben illeszkednek a járványhelyzet előidézte állapothoz. A koronavírus okozta válság nem jelent védelmi helyzetet, sem pedig szükséghelyzetet, ennek értelmében a külső rendkívüli helyzet esetkörei azonnal kizárhatók. Továbbá nem fenyegeti veszély a szövetségi állam létét vagy szabad demokratikus alaprendjét sem, így a belső rendkívüli helyzet esetköreire vonatkozó szabályok sem alkalmazhatók. Legfeljebb az alaptörvény 35. cikke értelmében lehetne a Covid-19-járványt régión felüli természeti katasztrófának minősíteni, mindazonáltal világos, hogy a katasztrófahelyzetre vonatkozó normák jogi következményei inkább a földrengésekre, viharokra és árvíz-katasztrófákra, mint a járványokra vonatkoznak. Összegzésként tehát le kell szögezni, hogy a német alaptörvény által előírt rendkívüli helyzetek esetköreinek egyike sem felel meg a járvány okozta válsághelyzetnek.

80 Katzenmeier, 2020.

81 Thielböcker–Behlert, 2020.

5. Összegzés

Az alábbi táblázatban összegző jelleggel bemutatjuk a német rendkívüli helyzet szabályozásával kapcsolatos legfontosabb jellemzőket.

	Külső rendkívüli helyzet		Belső rendkívüli helyzet	
	Védelmi helyzet	Szükséghelyzet	Belső vészhelyzet	Katasztrófa-helyzet
Szabályozás szintje	Alaptörvény			
Elrendelési okok	A Német Szövetségi Köztársaság területét fegyveres hatalom támadta meg, vagy ilyen támadás fenyeget.	A védelmi helyzetet megelőző állapot, amely akkor áll fenn, ha okkal valószínűsíthető, hogy egy külpolitikai konfliktushelyzet kieleződik és fegyveres támadáshoz vezet.	Ha a szövetségi kormány vagy egy szövetségi tartomány létét vagy szabad demokratikus alaprendjét fenyegető veszély elhárítása szükséges.	Természeti katasztrófák és különösen súlyos balesetek esetén.
Megállapítás	A Szövetségi Tanács jóváhagyásával a Szövetségi Gyűlés. Ha a helyzet halaszthatatlan, azonnali cselekvést igényel, akkor a Közös Bizottság.	A Szövetségi Gyűlés a leadott szavazatok kétharmados többségével.	Szövetségi tartományok	Szövetségi tartományok
Felhatalmazott	Szövetségi kormány		Tartományi kormány	
Gyakorlati esetek	Ez idáig nem került kihirdetésre.		A koronavírus okozta válsághelyzetben 2020-ban néhány tartomány saját területére nézve katasztrófa-helyzetet hirdetett.	
Különleges jogrendnek nem minősülő rendkívüli helyzet	Járványügyi vészhelyzet			

17. táblázat

Németország rendkívüli helyzetre vonatkozó szabályozása

Forrás: a szerző saját összeállítása

A magyar és a német különleges jogrendi szabályozási koncepciók összehasonlítása során mindkét ország tekintetében megállapítható, hogy az általánostól eltérő állapotokat a legmagasabb szinten, az alaptörvényben fektetik le. Ugyanakkor az esetkörök számában és az intézkedésre jogosultak körében a szabályozás eltérést mutat. Míg a magyar Alaptörvény összesen hat különleges jogrendi esetkört⁸² nevesít, a német alaptörvény az esetkörök számát négyre⁸³ korlátozza, s ezeket egyértelműen elhatárolja külső és belső rendkívüli helyzetekre.

A szabályozás felépítését tekintve szembeűnő, hogy a német alaptörvény nem követi azt az egyértelmű és összetéveszthetetlen rendszert, amelyet a magyar Alaptörvény alkalmaz a különleges jogrendre vonatkozó szabályok rendezése kapcsán. Míg a magyar Alaptörvényben *Különleges jogrend* címszó alatt egyértelműen elkülönülnek az általánostól eltérő állapotokra vonatkozó szabályok, a német alaptörvény ezeket elszórta, rendszerezés nélkül tartalmazza.

A különleges állapotokra vonatkozó jog céljának értelmezése kapcsán is mutatkozik némi különbség a magyar és a német gondolkodás között. A magyar megközelítés szerint a különleges állapotok jogának célja, hogy a jogrend visszaálljon a normális alkotmányos helyzetbe,⁸⁴ míg a német értelmezés szerint a sürgősségi szabályrendszer az alkotmányos rendet speciális eszközökkel tartja fenn, így a német értelmezés szerint nem merül fel az alkotmányos rend általánosról különleges állapotra történő változása, és annak visszaállítása sem szükséges.

Az alapjogok korlátozása kapcsán a magyar Alaptörvény különleges jogrend esetén az általános szabályozáshoz képest szélesebb körben teszi lehetővé az alapjogok korlátozását. Ilyenkor az alapvető jogok gyakorlása – bizonyos kivételekkel (mint például az élethez és az emberi méltósághoz való jog, ártatlanság véelme) – felfüggeszhető vagy az általános szabályok szerinti mértéken túl is korlátozható. Ez igaz a német szabályozásra is. A német alaptörvény szintén több alapjog-korlátozási lehetőséget ismer, míg az ágazati szabályozás az alaptörvényi felhatalmazás alapján ezeket konkretizálja.

A magyar szabályozás számára a német szabályozás mindig is meghatározó jelentőséggel bírt, e tekintetben azonban figyelemmel kell lennünk a szükségszerűen felmerülő különbségekre is. Tekintettel arra, hogy Németország államformáját tekintve szövetségi köztársaság, a szabályozási koncepció sok esetben a szövetség és a tartományok közötti hatáskörök és jogkörök megosztását határozza meg, továbbá számos esetben a tartományi jog szabályoz fontos kérdéseket. Ennek okán a különleges jogrendi szabályozás adott részei és a jogalkotásra való felhatalmazás kevésbé vethető össze a magyar szabályozási koncepcióval.

82 Rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet, terrorveszélyhelyzet.

83 Védelmi helyzet, szükséghelyzet, belső vészhelyzet, katasztrófa-helyzet.

84 Jakab–Till, 2019, 436. o.

Meghatározó különbség a két ország között, hogy Németországban a gyakorlatban az alaptörvényben lefektetett rendkívüli helyzetek eddig még nem kerültek kihirdetésre – kivételt képeznek ezalól azok az esetek, amikor a jelenlegi koronavírus-járvány idején néhány tartomány belső rendkívüli helyzet keretében katasztrófahelyzetet hirdetett ki. Magyarország esetében a különleges jogrendi esetkörök gyakorlatban történő megnyilvánulására⁸⁵ már korábban is számos alkalommal, összesen 16-szor volt példa.⁸⁶

A koronavírus okozta válságkezelés kapcsán alapvető különbség, hogy Németország az ágazati szabályozás módosítása révén teremtett egy speciális, különleges jogrendnek nem minősülő rendkívüli helyzetet, míg Magyarországon a járványhelyzet kezelése szorosabban függ össze az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseivel. Németország az Európai Unió más tagállamaival, így Magyarországgal ellentétben nem reagált a sürgősségi alkotmányjog eszközeivel. Németországban a járványkezelés egyik legfontosabb és legtöbb jogosítvánnyal rendelkező szereplője az egészségügyi miniszter, akinek többek között rendeletalkotási joga van, míg Magyarországon a víruskezeléssel összefüggő intézkedések kormányrendeletek formájában manifesztálódtak, így hazánkban a Kormánynak van meghatározó szerepe a járványkezelés terén. A magyar alkotmányos szabályrendszert és Németországnak a jelenlegi járványügyi helyzetben alkalmazott gyakorlatát vizsgálva megállapítható, hogy Németországban – megfelelő szabályozás híján – nem volt lehetőség alkotmányos szabályokon alapuló különleges jogrendet bevezetni.

A különleges jogrendi szabályozás összehasonlítása során a fejezet végén, tekintettel a téma aktualitására, elengedhetetlen utalni Magyarországi Alaptörvényének kilencedik módosítására. A módosított rendelkezések – amelyek jelen állás szerint meglehetősen sokára, 2023. július 1-jén lépnének hatályba – hatálybalépésük esetén gyökeresen átalakítják az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó szabályait.⁸⁷ Az egyik legmeghatározóbb változás a különleges jogrendi esetkörök számának csökkentése lesz.⁸⁸

A 9. magyar Alaptörvény-módosítás egy másik szembevetendő változása, hogy a különleges jogrendi helyzetek kezelése kormányközpontúvá válik. A módosítási javaslat egyik fő jellemvonása az, hogy a különleges jogrendi rendeletalkotás címzettjévé minden esetkörben a Kormányt teszi. Ennek oka, 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.⁸⁹

85 15 esetben árvíz és/vagy belvíz miatt, egy alkalommal pedig – a 2010-es kolontári iszapkatasztrófa nyomán – ipari baleset okán.

86 Horváth, 2020, 17. o.

87 Horváth, 2020, 17. o.

88 A szűkített esetkör a következőket tartalmazza: veszélyhelyzet, szükségállapot, hadiállapot.

89 Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról szóló T/13647. számú törvényjavaslat. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf (Letöltve: 2020. december 3.).

Ez a változtatás több kapcsolódást mutat a német rendkívüli helyzeti felhatalmazás rendszerével, amelyben a kormánynak szintén meghatározó szerep jut azzal, hogy a német rendszerben rendkívül erős parlamenti kontroll valósul meg.

A német szabályozással kapcsolódást mutat a magyar Alaptörvény 9. módosításának az a pontja is, amelynek nyomán a Kormány különleges jogrend idején köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés folyamatos működését szavatolja.⁹⁰ Ez az elmélet teljességében megegyezik a német meglátással, amely szintén azt az elvet vallja, hogy rendkívüli helyzet idején is biztosítani kell, hogy a Szövetségi Gyűlés elláthassa alkotmányos feladatait. Összegzésként tehát megállapítható, hogy a 9. Alaptörvény-módosítás szabályai alapján – azok hatálybalépésének esetén – a magyar alaptörvényi szabályozás több hasonlóságot mutat majd a német alaptörvény rendkívüli helyzetre vonatkozó szabályozási koncepciójával.

Irodalomjegyzék

- BADURA, P. (1986) *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 5. kiadás. München: C. H. Beck
- BINDER, K., DIAZ GREGO, M., ECKERT, G., KOTANIDIS, S., MANKO, R., DEL MONTE, M. (2020) *States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States* [Online]. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf) (Letöltve: 2020. december 7.)
- ERKENS, T. (2017) 'Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?', *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 4/2017, 10:485–510. o.
- FRANKENBERG, G. (2020) *Covid-19 und der juristische Umgang mit Ungewissheit* [Online]. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/Covid-19-und-der-juristische-umgang-mit-ungewissheit/> (Letöltve: 2020. december 11.)
- HORVÁTH, A. (2020) 'A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az alaptörvény 53. cikke', *Közjogi Szemle*, 13(4), 17–25. o.
- JAKAB, A. (2019) 'German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse.' *German Law Journal*, 7(5), 453–477. o.
- JARASS, H., PIEROTH, B. (2020) *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. 16. kiadás. München: C. H. Beck
- KATZENMEIER, C. (2020) 'Grundrechte in Zeiten von Corona', *MedR*, 2020/38, 461–465. o.

⁹⁰ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról szóló T/13647. számú törvényjavaslat 52. cikk (3) bekezdés.

- KHAKKEE, A. (2009) *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*. Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces [Online]. Elérhető: www.files.ethz.ch/isn/99550/PP30_Anna_Khakee_Emergency_Powers.pdf (Letöltve: 2020. december 5.)
- LAKATOS, L. (2014) 'A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása', *MTA Law Working Papers*, 2014/49 [Online]. Elérhető: <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-kulonleges-jogrend-es-a-honvedelem-szabalyzasa> (Letöltve: 2020. december 8.)
- MAUNZ, T., DÜRIG, G. (2020) *Grundgesetz Kommentar*. 92. kiadás. München: C. H. Beck (Beck-online)
- MÖLLERS, C. (2020) *Parlamentarische Selbst – Entmächtigung im Zeichen des Virus* [Online]. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/> (Letöltve: 2020. december 14.)
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (2019). Budapest: Wolters Kluwer
- SÁGVÁRI, Á. (2016) *Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra* [Online]. Elérhető: <https://jog.tk.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen> (Letöltve: 2020. december 8.)
- SCHÄFER, B. (2020) 'Das Recht des Ausnahmestandes im Vergleich. Deutschland: Ungenutztes Notstandsrecht und Intergration des Ausnahmefalls in das einfache Recht', *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments* [Online] Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651938/EPRS_IDA\(2020\)651938_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651938/EPRS_IDA(2020)651938_DE.pdf) (Letöltve: 2020. december 7.)
- SCHWEIGER, G. (2005) *Die Notstandsverfassung*. 1. kiadás. München: GRIN Verlag
- SZABÓ, I. (2002) *Német alkotmányfejlődés 1806–1945 – Különös tekintettel az államszervezeti változásokra*. 1. kiadás. Budapest: Szent István Társulat
- The Minerva Center for the Rule of Law under Extreme Conditions (2016) *Law and Emergencies* [Online]. Elérhető: https://minervaextremelaw.haifa.ac.il/images/Emergency_Laws_and_Regulations_in_Japan_19-Jan2016.pdf (Letöltve: 2020. december 15.)
- THIELBÖRGER, P., BEHLERT, B. (2020) *COVID-19 und das Grundgesetz: Neue Gedanken vor dem Hintergrund neuer Gesetze* [Online]. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/Covid-19-und-das-grundgesetz-neue-gedanken-vor-dem-hintergrund-neuer-gesetze/> (Letöltve: 2020. december 11.)
- JAKAB, A., TILL, SZ. (2019) 'A különleges jogrend' in Trócsányi, L., Schanda, B., Csink, L. (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. 6. kiadás. Budapest: HVG-ORAC
- Venice Commission (2020) *Observatory on Emergency Situations/Germany* [Online]. Elérhető: www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/GER-E.htm (Letöltve: 2020. december 15.)