



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**Háborús veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás
feletti alkotmánybírósági kontroll**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. december 11.

Tartalomjegyzék

I.	Bevezető gondolatok.....	3
II.	A háborús veszélyhelyzet előzményei – Górcső alatt a koronavírus-járvány összefüggő veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás feletti alkotmányossági kontroll	7
III.	A háborús veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás kontrollja	17
1.	<i>A szükségességi-arányossági teszten belüli kauzalitás</i>	18
2.	<i>A jogállamiságból következő kauzalitás?</i>	25
3.	<i>Hungarikum-e a háborús veszélyhelyzetre hivatkozó alapjog-korlátozás?</i>	29
IV.	Összegzés és javasolt értelmezési keretrendszer.....	31
	Alkotmánybírósági döntések, indítványok	36
	Szakirodalom	37
	Alaptörvény, jogszabályok	39

I. Bevezető gondolatok

Ezen dolgozat témája a háborús veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás feletti alkotmánybíróági kontroll. A téma relevanciáját igazolja, hogy Magyarországon a Kormány – az Alaptörvény (a továbbiakban: AT) 51. cikk (1) bekezdése alapján – a 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel háborús veszélyhelyzetet hirdetett ki, amelynek a meghosszabbítására az Országgyűlés legutóbb 2024. november 4-én hatalmazta fel a Kormányt a T/9508. számú törvényjavaslat megszavazásával.¹ Meglátásom szerint az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) legutóbbi döntései,² valamint a még folyamatban lévő ügyek³ is igazolják a téma aktualitását. Ezenfelül kiemелendő, hogy 2020 óta különleges jogrendi helyzet áll fenn, ugyanis a Kormány a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel, a kilencedik Alaptörvény-módosítást megelőzően, 2020. március 11-én a különleges jogrendi kategóriába tartozó veszélyhelyzetet hirdetett ki a koronavírus-járvány okozta közegészségügyi válság hatékony kezelésére, melyet több ízben meghosszabbítottak. Kronológiailag visszafelé haladva szintén megemlíтendő az ún. válság- és veszély-retorika,⁴ amely a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §-a szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet 2015-ös Kormány általi elrendelésével és 2016 óta⁵ folyamatos meghosszabbításával⁶ vette kezdetét.⁷

A különleges jogrendi szabályok az alapjog-korlátozásokat illetően is eltérnek a normál jogrendi követelményektől.⁸ A normál jogrendi alapjog-korlátozás formai, illetve tartalmi szempontból is értékelendő: főszabály szerint – figyelembevéve az AT I. cikk (3) bekezdésének első mondatát⁹ is – az alapvető jogokra vonatkozó szabályozás, pontosabban „az alapjog

¹https://www.parlament.hu/web/guest/szavazasok-adott-idoszakban?p_p_id=hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=4anLbZKX&hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D42%26p_iz on%3D9508 (Utolsó letöltés ideje: 2024. november 13.)

² Példálódzó jelleggel: 3359/2024. (X. 8.) AB végzés, 3323/2024 (VII. 29.) AB határozat.

³ A kézirat lezárásának időpontjában még folyamatban lévő ügyek, a teljesség igénye nélkül, példálódzó jelleggel: IV/231/2024.; II/250/2024.; IV/123/2024.; IV/2678/2023.; IV/1003/2023, II/2316/2023.

⁴ MÉSZÁROS Gábor: *Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről*. Fundamentum 2019. 3-4. sz. 69. p.

⁵ 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet.

⁶ A kézirat lezárásának időpontjában 2025. március 7-éig hosszabbították meg a 265/2024. (IX. 2.) Korm. rendelettel.

⁷ Gábor HALMAI – Gábor MÉSZÁROS – Kim Lane SCHEPPELE: *From Emergency to Disaster – How Hungary's Second Pandemic Emergency Will Further Destroy the Rule of Law*, VerfBlog, 2020/5/30, <https://verfassungsblog.de/from-emergency-to-disaster/>, DOI: [10.17176/20200531-013514-0](https://doi.org/10.17176/20200531-013514-0). (Utolsó letöltés ideje: 2024. december 10.)

⁸ Fruzsina GÁRDOS-OROSZ: *The normative standards of human rights protection in normalcy and in emergency in Hungary*. In: Monika FLORCZAK-WĄTOR et al. (szerk.): *States of Emergency and Human Rights Protection - The Theory and Practice of the Visegrad Countries*. Routledge. New York, 2024. 130. p.

⁹ „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.”

közvetlen és jelentős” korlátozása csak törvényben lehetséges,¹⁰ tehát az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Ezen főszabály alóli kivételt az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozata teremtett, amely szerint a szabályozott alapjoggal való „közvetett és távoli összefüggés esetében [...] elegendő a rendeleti szint is.”¹¹ Az alapjog-korlátozás tartalmi korlátját az AT I. cikk (3) bekezdésében¹² meghatározott, alapvetően német eredetű szükségességi-arányossági teszt jelenti, amely egyben a legelterjedtebb módja az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélésére.¹³ A szükségességi-arányossági teszt a következőképpen épül fel: az Alkotmánybíróság először azt vizsgálja, hogy az adott alapjogba történt-e beavatkozás, amennyiben igen, akkor vizsgálja, hogy (i) a rendelkezésnek volt-e legitim célja, majd, hogy (ii) a korlátozás szükséges-e az elérni kívánt cél eléréséhez, illetve, hogy (iii) azzal arányos-e.¹⁴ Megemlítendő még, hogy a szükségességi-arányossági teszten belül – második lépcsőként – vizsgálandó, hogy az alapjog-korlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére.¹⁵ Emellett ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a magyar AB az évek során kidolgozott alapjog-specifikus standardokat is, példálódzó jelleggel a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságát értékelő közérdekűségi tesztet¹⁶ vagy az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó észszerűségi tesztet.¹⁷

Ugyan megemlítendő, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása is gyökeres változásokat hozott a magyar különleges jogrendi szabályozásban,¹⁸ Magyarországon a tizedik Alaptörvény-módosítás tette lehetővé az Országgyűlés számára, hogy szomszédos országban dúló fegyveres konfliktus esetén is elrendelhesse veszélyhelyzetet az országban,¹⁹ ugyanis egy kvázi keretrendszert biztosított ennek elrendelésére még a kilencedik módosítás hatálybalépése

¹⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300.

¹¹ Uo.

¹² „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

¹³ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alapjogok korlátozása*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2020). [40].

¹⁴ Uo. [43].

¹⁵ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az arányossági teszt a jogalkalmazásban*. Alkotmánybírósági Szemle 2016/2. 97. p.

¹⁶ CSINK Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján*. Novissima Kiadó. Budapest, 2021. 155-156. pp.

¹⁷ Uo., 195-196. pp.

¹⁸ HORVÁTH Attila: *A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében*. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Budapest, 2021. 122. p.

¹⁹ MÉSZÁROS Gábor: *Never-Ending Exception: The Ukraine War Perpetuates Hungary's Government by Decree*. *VerfassungsBlog*, 2022/05/10, <https://verfassungsblog.de/never-ending-exception/> (Utolsó letöltés ideje: 2024. 12. 08.)

előtt.²⁰ Ezen jogrend lehetőséget ad a közhatalmi szerveknek, hogy bizonyos alapjogkorlátozásra ezektől eltérő mércéket alkalmazzanak vagy eltérjenek a szokásos jogi eljárásoktól a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében. Az AT egy külön ennek szánt fejezetben, a 48. és az 56. cikkek között tárgyalja a különleges jogrend idejére vonatkozó szabályokat. Az AT 52. cikk (2) bekezdése szerint ilyen esetben az alapvető jogok gyakorlását bizonyos alapvető jogok kivételével – ilyen például az emberi méltósághoz való jog (AT II. cikk), a kínzás tilalma (AT III. cikk), vagy a kettős inkrimináció tilalma (AT XXVIII. cikk) – felfüggesztheti, vagy a más alapjogok érvényesüléséhez szükséges korlátozás mértékén túl is korlátozhatja az állam, amennyiben az alapjog korlátozás ok-okozati összefüggésben áll a különleges jogrend kihirdetésének indokául szolgáló eseménnyel. Ezen időszakban a Kormány rendeletekkel kormányoz, amely a speciális helyzet gyorsabb lereagálását segíti a jogalkotás számára. Tehát a fent bemutatott normál jogrendi alapjog-korlátozással szemben támasztott alkotmányos elvárások formai és tartalmi szempontból is átalakulnak, hiszen kormányrendeletben is korlátozható az alapjogok lényeges tartalma, a szükségességi-arányossági teszten túli mértékben. Gyakorlati aspektusból az operativitás, valamint a gyorsaság²¹ pedig elengedhetetlenek a különleges jogrend hatékony kezelésekor, pont úgy, mint a szigorú célhoz kötöttség, az ideiglenesség és az arányosság is, amelyek biztosítása egy demokratikus jogállam esetében szintén elvárás.²² A jogállamiság elvéből levezethetően az is kiemelendő, hogy a hatalomgyakorlás joghoz kötöttsége miatt fontos a különleges jogrend szabályait részletesen megfogalmazni, ugyanis a pontatlan megfogalmazás teret engedhet a közhatalom önkényes mérlegelésének,²³ „levonható tehát az a következtetés, hogy a jogállam elvének az a különleges jogrendi szabályozás felel meg legjobban, amelyik részletesen rögzíti, hogy milyen jelenség esetén mely szerv milyen jogosítványokat gyakorolhat.”²⁴ A különleges jogrend első és legfontosabb célja a normál jogrendhez való visszatérés kell legyen, amely esetben kihangsúlyozandóak azon jogirodalmi állásfoglalások, amelyek szerint a normál jogrendi

²⁰ UNGVÁRI Álmos: *State of Danger in Hungary after the Tenth Amendment to the Fundamental Law. A comparative perspective.* In: BÁNDI Gyula – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *Jog válság idején. - Válogatott doktorandusz tanulmányok.* Pázmány Press, Budapest, 2023. 87. p.

²¹ Ezen követelmények fontosságát hangsúlyozta Hoffman István és Kádár Pál is. KÁDÁR Pál és HOFFMAN István: *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban.* Közjogi Szemle, 14 (3). 2021. 9. p.

²² SZENTE Zoltán: *A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái.* Állam- és Jogtudomány, 61 (3) 119. p.

²³ TÓTH Judit: *Különleges jogrend egy jogállamban és Magyarországon.* In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli.* Gondolat Kiadó. Budapest, 2017. 140. p.

²⁴ CSINK Lóránt: *Mikor legyen a jogrend különleges?* Iustum Aequum salutare. XIII. 2017.4. 12. p.

szabályokat eleve oly módon kellene megalkotni, hogy bármilyen helyzet kezelésére alkalmas legyen különleges jogrend bevezetése nélkül.²⁵

Kutatásom során két fő kérdésre keresem a választ: (i) A különleges jogrendi jogalkotó (háborús veszélyhelyzetre hivatkozás esetén a Kormány) – figyelemmel az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdésére – az általa kihirdetett és többször meghosszabbított háborús veszélyhelyzettel ok-okozati összefüggésben korlátozott-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott korlátokon belül vagy azokon túl alapjogokat. A különleges jogrendi jogalkotás legfontosabb követelménye a jogállamiságból következő kauzalitás: a jogszerűség, a jogbiztonság és az alapjogok védelme érdekében a jogalkotásnak és a további egyéb intézkedéseknek egy tisztán meghatározott célt kell szolgálniuk, a különleges jogrend esetében ez a különleges jogrendi kategória kihirdetésére okot adó esemény által okozott következmények enyhítése, megelőzése, a társadalomra mért hatásának tompítása – ezen célokkal való összefüggésük pedig egyértelmű és könnyen bizonyítható kell legyen.²⁶ A szakirodalom egyes álláspontjai szerint az alkotmánybíróságok általi kontroll sok esetben nem a szükséges mértékben valósul meg a jogalkotó felett. Sente Zoltán és Gárdos-Orosz Fruzsina is ezen jelenségre hívták fel a figyelmet, kifejtették, hogy a sürgetett döntések, valamint a nehéz döntések meghozatalától való tartózkodás a globális világ felénk állított kihívásainak kezelését is megnehezítik.²⁷ Az Alkotmánybíróság különleges jogrend ideje alatti megnövelt fontosságára Till Szabolcs is utalt munkáiban, miszerint „[a] békétől eltérő időszakok joga mindezen eltérési lehetőségek mellett is csak az alkotmányosság fogalomkörében értelmezhető: vannak alkotmányos korlátok és intézmények, különösen az Alkotmánybíróság, amelynek feladata a hatalomgyakorlás

²⁵ A különleges jogrenddel kapcsolatos jogirodalomban többször is megjelenik a normál jogrendi szabályok oly módon való megalkotásának fontossága, hogy azok különleges jogrend bevezetése nélkül is képesek legyenek az ilyen speciális történések kezelésére is. Itt megemlíteném Farkas Ádám nevét, aki több írásában is sürgeti a jogalkotás erre való fókuszálását a védekezés egységesítése és átláthatósága érdekében, „az ágazatokon átívelő normál jogrendi válságkezelésnek pedig az összehangolt védelmi tevékenység legyen az adekvát – de időszakosan alkalmazott – eszköze, hiszen ez az irány a rendszert átláthatóbbá, jobban tervezhetővé és gyakoroltathatóvá tenné, vagyis tovább erősítené az alapvetések érvényesítését is.” FARKAS ÁDÁM: *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései, ezek viszonyrendszerének feltárása*. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/36. Nemzeti Köszolgálati egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2022. 25. p.

²⁶ Meglátásom szerint Jakab András és Till Szabolcs is hasonló következtetésre jutott a jogállamiságból következő kauzalitással összefüggésben. „az ilyen helyzetekre külön szabályokat kell alkotni, amelyek egyrészt a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazítják (hatékonyság), másrészt ugyanakkor védelmet is biztosítanak az e 'lazításokkal' való esetleges visszaélésekkel szemben. A különleges jogrend alapvető dilemmája az, miként lehet e két követelmény között a megfelelő egyensúlyt megtalálni.” JAKAB ANDRÁS - TILL SZABOLCS: *Alkotmányvédelem – Különleges jogrend*. In: CSINK LÓRÁNT - SCHANDA BALÁZS - VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 1034. p.

²⁷ SZENTE ZOLTÁN – GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA: *Constitutional Courts Under Pressure – An assessment: A Comparative Perspective*. In: SZENTE ZOLTÁN – GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA (szerk.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe - A Comparative Perspective*. Routledge. New York, 2018. 309. p.

feltételeinek betartatása annak érdekében, hogy a visszaélő joggyakorlás ne eredményezhessen az alkotmánystabilitási szereppel összeegyeztethetetlen, önkényesen gyakorolt államhatalmat.”²⁸ Ezek alapján pedig (ii) a jogalkotó különleges jogrendi tevékenységének a magyar Alkotmánybíróság általi értékelését is szükségesnek tartom vizsgálni. A kutatásomhoz alkalmazott módszertanom elsősorban joggyakorlat-elemzés, amelyben az Alkotmánybíróság különleges jogrendi gyakorlatának alapjául szolgáló koronavírus-járvány ideje alatti gyakorlat elemzése után a háborús veszélyhelyzettel kapcsolatos legfontosabb határozatokat és végzéseket elemeztem.

II. A háborús veszélyhelyzet előzményei – Górcső alatt a koronavírus-járvány összefüggő veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás feletti alkotmányossági kontroll

Magyarországon az Alkotmánybíróságnak először a koronavírus-járvánnyal összefüggésben kellett a különleges jogrendi jogalkotás felülvizsgálatát elvégezni. Ennek során lehetőségében állt az AB-nek olyan standardokat kialakítani, amelyek egy esetleges későbbi különleges jogrendi időszakra is alkalmazandóak. Az alábbiakban a koronavírus-járvánnyal összefüggésben kihirdetett veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmánybírósági kontrollját csupán annyiban tartom szükségesnek vizsgálni ezen fejezetben, amennyiben iránymutatásul szolgál a háborús veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmánybírósági vizsgálatában is.

Az alkotmánybírósági gyakorlat rövid értékelését megelőzően azonban – exemplifikatív jelleggel – fontosnak tartom a járványra hivatkozó pár kormányrendelet megemlítését. Az orvostudomány akkori állása szerint a járvány megfékezésére legalkalmasabb módszer a későbbi, önrendelkezési kérdést felvető védőoltás mellett a személyi szabadságot korlátozó személyes érintkezések lecsökkentése volt. Ezen okból kifolyólag vezették be például a kijárási tilalmat, az iskolai és egyetemi diákok online oktatását is, mely szabályozások oksági viszonya a járvánnyal vitathatatlan volt. Ezzel ellentétben már csak távolibb (mint a járvány okozta gazdasági recesszió) összefüggés detektálható a pandémia, illetve a tisztességes eljáráshoz való jogot is érintő csődeljárás és a felszámolási eljárás újraszabályozása között,²⁹ amellyel kapcsolatos indítvány az AB elé ugyan nem került.

²⁸ : TILL Szabolcs: *Különleges jogrend* In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András), 2019. [3]

²⁹ A vállalkozások reorganizációjáról, valamint a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, továbbá a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 345/2021. (VI. 18.) Korm. rendelet.

1. Vitathatatlan kauzalitás az AB előtt

A koronavírus-járvány ideje alatti alapjogi kérdések egyik legelső példája a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló kormányrendelet³⁰ és az ehhez kapcsolódó alkotmánybíróági döntés, amely a védettségi igazolvánnyal kapcsolatos hátrányos megkülönböztetéssel foglalkozott. Az indítványozók szerint a rendelet hátrányosan megkülönböztette azokat, akik az egészségügyi kockázatok miatt nem adták be maguknak a védőoltást és ezáltal nem rendelkeztek védettségi igazolvánnyal, ezzel súlyos alapjogsérelmet okozva számukra. A 27/2021. (XI. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányjogi panaszt, azzal az érveléssel, hogy az Alaptörvény alapján a veszélyhelyzet idején egyes alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető, vagy az Alaptörvényben megállapított mértéken túl is korlátozható. A testület ez alapján elfogadta a jogkorlátozás legitim céljaként a koronavírus-járvány leküzdését, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentését, a károk enyhítését. Ehhez kapcsolódóan az AB általános szabályként rögzítette – pontosabban megerősítette³¹ – a különleges jogrendi jogalkotás célhoz kötöttségének követelményét, amely a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény elhárításában ragadható meg.

A koronavírus leküzdésének érdekében a jogalkotó olyan szabályokat is megalkotott, melyek az egészségügyi dolgozók³² számára kötelezővé tették a védőoltást, amely beadatásának orvosi szakvéleménnyel alátámasztott, jogos indok nélküli elmulasztása esetén az egészségügyi dolgozók tekintetében fizetés nélküli szabadságot helyezett kilátásba. Az egyesített alkotmányjogi panaszt indítványozók álláspontja szerint a rendelet sérti az emberi méltósághoz való jogot, az egészséget, biztonságot és méltóságot tiszteletben tartó munkafeltételekhez való jogot, valamint a testi és lelki egészséghez való alapjogot. Kijelentették továbbá, hogy az oltás beadatásának elmulasztásához kötött joghátrányok aránytalanul súlyosak. A 3357/2021. (XII. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelet a betegellátást mint államcél, ezen belül pedig a társadalom tagjai, a betegek élethez és egészséghez való jogának érvényesülését szolgálja, illetve rögzítette, hogy legitim célként elismerhető az egészségügyben foglalkoztatottak kötelező védőoltásának elrendelése, ugyanis

³⁰ A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet.

³¹ A határozat visszautal a 15/2021. (V. 13.) AB határozat megállapításaira, ld. 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [75].

³² A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet.

ez a szabály alkalmas az Alaptörvény által garantált élethez és egészséghez való jog érvényesítésére, a koronavírus-járvány egészségügyi, társadalmi, gazdasági hatásainak csökkentésére, ezen belül is kiemelten figyelve az egészségügyi ellátórendszer folyamatos működésének és a betegellátás biztonságának biztosítására. Az Alkotmánybíróság szerint tehát ez az egészségügyi önrendelkezéshez való jog arányos korlátozása, így nem eredményezett jogsértést. A fentebb említett jogszabályokon, illetve alkotmányjogi panaszon keresztül megfigyelhető, hogy a koronavírus-járványra tekintettel kihirdetett és többször meghosszabbított veszélyhelyzetben a jogalkotó eleget tett a felé támasztott alkotmányos követelménynek, illetve, hogy az Alkotmánybíróság elé többségében olyan, a veszélyhelyzetet indokként megjelölő alapjog-korlátozási kérdések kerültek, amelyek ok-okozati összefüggése vitathatatlan volt a járvánnyal.

2. A jogalkotó által kijelölt kauzalitás „szürke zónás” esetei

Voltak azonban olyan, a különleges jogrend kihirdetésére okot adó eseményre hivatkozó normák, amelyek vizsgálatakor nem egyértelmű, sokszor megkérdőjelezhető a veszélyhelyzet és az – akár szükségességi-arányossági teszten túli – alapjog-korlátozás közötti összefüggés. Ezzel kapcsolatban említhető a 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, amely a rémhírterjesztés új, különleges jogrenddel összefüggő, büntetőjogi tényállás és a véleménynyilvánítási szabadság, illetve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezethető *nullum crimen sine lege certa* büntetőjogi elvének korlátozhatóságával foglalkozik. A rémhírterjesztés különleges jogrendi alakzatát a jogalkotó a járvány elleni védekezésre hivatkozva alkotta meg, módosítva ezzel a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt (a továbbiakban: Btk.). Az új tényállás³³ szerint „[a]ki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Ezen tényállás megalkotása alapvető kérdéseket vet fel a különleges jogrendi jogalkotással kapcsolatban, például, hogy a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékét³⁴ jelentő véleménynyilvánítás szabadsága milyen mértékben korlátozható a járvány elleni hatékony védekezésre hivatkozással, illetve, hogy a jogállamiságból levezethető elveket figyelmen kívül

³³ Btk. 337. § (2) bekezdés.

³⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170-171.

lehet-e hagyni a különleges jogrendi jogalkotás során, valamint, hogy a köznyugalom milyen szintű sérelme kívánhatja meg a véleményszabadsághoz való jog korlátozását?³⁵ Az indítványban támadott két fő elemből az első a *nullum crimen sine lege certa* elvének megsértése, amely elv megkívánja, hogy a büntetőjogi szabályok egyértelműek, határozottak legyenek, hiszen a jogalanyoktól nem elvárható azon jog követése, mely nem határolja körül teljesen a betartandó és kerülendő magatartási normákat. Ezen esetben az indítványozó szerint az új tényállásban szereplő „valótlan tény állítása” és „való tény elferdítése” kifejezések bár szerepelnek máshol a Btk.-ban, ezen kontextusban nem eléggé határozottak, hiszen a járvánnyal kapcsolatos kardinális kérdések, – a járvány jellemzői, tünetei, szövődményei, kórházi kapacitás, stb. – vagy az ellene való védekezési módszerek hatásossága még nem bizonyítottak minden kétséget kizáróan, ezáltal pedig igazán nehéz lenne meghatározni, hogy mi a valótlan, illetve, hogy mi az, ami alkalmas a védekezés megghiúsítására, hiszen az indítványozó felvetése szerint, lehet, hogy csak „rossz és rosszabb” választásaink vannak a védekezésre. A másik probléma, amelynek megjelenésétől tart az indítványozó az az, hogy a hatóságok a törvényi tényállásban megjelenő „védekezés akadályozására való alkalmasságot” úgy fogják használni, ahogy ők értik, mely nem feltétlen lesz egybevágó a törvény hatálya alá tartozó személyek értelmezésével.

Az indítvány másik fontos eleme a véleménynyilvánítás szabadsága és az ebből levezethető közéleti vitákban való részvétel indítványozó szerinti szükségtelen és aránytalan korlátozása. Bár szerinte is alkotmányos cél kell, hogy legyen a különleges jogrend idején a pánik és annak keltésének elkerülése, véleménye szerint a védekezés egyik elengedhetetlen feltétele a folyamatos széleskörű közéleti vita.

Az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányjogi panaszt. Határozatában a szükségesség és arányosság kapcsán megállapította, hogy a különleges jogrendi jogalkotás egyik legfontosabb feladata az állam normális működésének helyreállítása,³⁶ ezáltal nem lehet szükségtelen az olyan közlések tiltása melyek ezt megakadályozzák,³⁷ ezáltal megállapítva a különleges jogrenddel elhanyagolhatatlan kauzális összefüggés meglétét az adott esetben.

Az Alkotmánybíróság ugyan elutasította az indítványt, de fontosnak tartotta – a jogbiztonság és a véleménynyilvánítás szabadsága védelmére tekintettel – alkotmányos követelmény

³⁵ CSINK LÓRÁNT: *Az eszmék csatateré. A véleménynyilvánítási szabadság különleges jogrend idején.* In: In Medias Res 2022/2. 2, 24. p.

³⁶ 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [52].

³⁷ 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [48].

megállapítását. Eszerint „alkotmányos követelmény, hogy a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis vagy amelyet maga ferdített el és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas”³⁸ Az alkotmányos követelménnyel összefüggésben kritikaként megfogalmazható, hogy az indítványozó által sérelmezett „amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa” szövegrészt az Alkotmánybíróság megismételte az alkotmányos követelményben, anélkül, hogy érdemben reagált volna – pont a kauzalitással összefüggésben – erre az indítványozói elemre, szűkítve például a jogalkalmazó szervek értelmezési keretrendszerén. Emellett megjegyzendő, hogy a testület lényegében a rendes bírósági gyakorlatra hárította annak felelősségét, hogy gyakorlatával³⁹ megőrizze az ok-okozati összefüggést a Btk.-tényállás alkalmazása és a veszélyhelyzet kihirdetése között.⁴⁰ Drinóczi Tímea szerint az AB ezen gyakorlata alkalmas többek között az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz kiüresítésére is.⁴¹

A 15/2021. (V. 13.) AB határozat – melyben a közérdekű adatigénylés eljárási jellegű szabályainak alkotmányosan megengedhető korlátozását vizsgálták – meglátásom szerint szintén ebbe a szürke zónába esik, amely döntés esetében felmerülhet, hogy szükségtelenül és aránytalanul korlátozták a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. E határozat nagy jelentőséggel bírt, hiszen Csink Lóránt érvelése szerint a határozatból kiolvasható, hogy ugyanazt az alapjogi tesztet kell elvégezni különleges jogrend idején is, annak csupán kontextusa, a körülményei mások.⁴²

Az indítványozó által sérelmezett kormányrendelet⁴³ lehetőséget kínált arra, hogy a közérdekű adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőt kétszer 45 napra meghosszabbíthassák. A testület az indítványt – alkotmányos követelmény megállapítása mellett – elutasította. Az AB az Alaptörvény teleologikus értelmezéséből indult ki, amely alapján megállapította, hogy a jogalkotónak nem lehetett az a célja, hogy alapjogot jobban korlátozzon a szükséges mértéken túl, vagy, hogy a veszéllyel nem összefüggő alapjog-korlátozást vezessen be, hiszen érvelése

³⁸ 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont.

³⁹ Ezzel hasonló következtetésre jut Drinóczi Tímea, ld. DRINÓCZI TÍMEA: *Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrend idején megvalósuló rémhírterjesztésről*. Jogesetek Magyarázata 2021/1.15. p.

⁴⁰ 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [43].

⁴¹ DRINÓCZI, 2021.7. P.

⁴² CSINK LÓRÁNT: *Alapjogok a különleges jogrend idején. Védelmi-biztonsági szabályozási is kormányzástani műhelytanulmányok* 2022/6.8. p.

⁴³ A veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet.

szerint bármely korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom alapvetően is ellentétes az Alaptörvényben foglalt értékekkel, még különleges jogrend idején is.⁴⁴ Alkotmányos követelményként megállapították, hogy bár engedélyezhető a közérdekű adatokhoz való jog felfüggesztése, vagy bizonyos mértékű korlátozása, „azonban az adatkezelőnek rögzítenie kell azokat az okokat, amelyek valószínűsítik, hogy az adatigénylésnek az információs önrendelkezési szabadságról szóló törvényben rögzített határidőn belüli teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfadatainak ellátását veszélyeztette volna”.⁴⁵ Ez a követelménytámasztás úgy ad visszaigazolást a különleges jogrendi jogkorlátozás lehetőségére, hogy a szükségességi-arányossági tesztnek megfeleltethető jogkorlátozást alkotmányossági követelménynek minősíti, „a különleges jogrendi alapjog-korlátozás megengedhetősége a különleges jogrendet kiváltó okhoz viszonyított szükségességi szemponthoz és a korlátozás mértéke vonatkozásában az arányossághoz kötött, amelyek mérlegelése az indok rögzítése (valószínűsítés) által válik visszakövethetővé.”⁴⁶ Ebből levezethetően az Alkotmánybíróság a kauzalitás vizsgálatát a szükségesség-arányosság tesztbe integrálja. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében ugyanakkor úgy érvelt, hogy az alkotmányos követelmény a valószínűsítés bizonyításának kötelezettsége tartalmát tekintve jogalkotásba hajlik át, hiszen túlmegy a támadott rendelkezés szövegén.⁴⁷ Az alkotmányos követelmény vagy a különvélemény abból a szempontból is vitatható, hogy a kauzalitás kapcsán a testület gyakorlatilag – hasonlóan a 15/2020. (VII. 8.) AB határozattal megállapított alkotmányos követelményhez – megismétli a jogalkotót. Ugyanis a 15/2021. (V. 13.) AB határozatban vizsgált kormányrendelet 1. § (3) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szerv a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek annak beérkezését követő 45 napon belül tesz eleget, ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szerinti „határidőben való teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfadatai ellátását veszélyeztetné.” Emiatt – meglátásom szerint – megkérdőjelezhető az alkotmányos követelmények megfogalmazásának szükségessége.

A dolgozat ezen alpontjában vizsgált két határozat kapcsán azonban felvetődik a kérdés, hogy elégséges kontrollt gyakorolt-e az Alkotmánybíróság a jogalkotók felett alkotmányos

⁴⁴ 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33].

⁴⁵ 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont.

⁴⁶ TILL SZABOLCS PÉTER: *Az alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről.* Jogesetek Magyarázata 2021/4.5. p.

⁴⁷ 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [78].

követelmények megfogalmazásával. Egyrészt az Abtv. 46. § (3) bekezdésének megfogalmazásából az következik, hogy az alkotmányos követelmények „címzettjei” a jogalkalmazó, nem pedig a jogalkotó szervek. Hiszen a testület megállapíthatja azon „alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”⁴⁸ Másrészt a dolgozat további részében bemutatandó, már háborús veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás is inkább azt látszik igazolni, hogy a megsemmisítések hiánya a jogalkotót nem sarkallta önkontrollra.

3. Elszakadás a járványhelyzettől?

A járványhelyzettel együttjáró gazdasági következményekre hivatkozás szűkebb körben, de a közegészségügyi veszélyhelyzeti jogalkotást is jellemezte. A 8/2021. (III. 2.) AB határozat alapjául szolgáló, Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszban az indítványozó Göd Város Önkormányzata a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet, valamint a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességét állította. A panaszindítvány szerint a támadott rendeletek „a veszélyhelyzeten túlmutató tartalommal jöttek létre,”⁴⁹ önkormányzati tulajdont elvonva, így vizsgálendő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként (Abtv. 29. §) az AB által, hogy mi tartozik a veszélyhelyzeti jogalkotásra vonatkozó felhatalmazás körébe.⁵⁰ A befogadás során – az indítványozói érvelés ellenére – a testület nem határozta alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként a különleges jogrendre hivatkozó jogalkotás korlátjait. Az Alkotmánybíróság több Alaptörvényben biztosított jog sérelmének vizsgálatát végezte el,⁵¹ ahogyan – közhatalmi indítványozó révén – azon panaszban foglalt érvekre is reagált, amelyek az indítványozó hatáskörének Alaptörvénybe ütköző korlátozását állították az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában rögzített önkormányzati tulajdon feletti tulajdonosi jogok gyakorlását. A testület végül az érdemi vizsgálatig eljutó panaszelemeket elutasította,⁵² azonban az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése második mondatából fakadó alkotmányos követelményt állapított meg. Utóbbi szerint „az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk

⁴⁸ Abtv. 46. § (3) bekezdés.

⁴⁹ 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [10].

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Az alkotmánybírósági vizsgálat sorrendjében: B) cikk (1) bekezdésében biztosított kellő felkészülési idő, illetve terhes visszaható hatályú jogalkotás tilalma, XV. cikk, XXVIII. cikk (7) bekezdés, továbbá a XIII. cikk (1)-(2) bekezdései.

⁵² Ld. 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [105], [107], [116]-[117], [123], [157], [167].

ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányos védett feladatköreiket.”⁵³

A határozat rendelkező részében megjelenő alkotmányos követelmény, illetve az indokolás alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság egyáltalán nem vizsgálta és nem is szabott határt a különleges jogrendi jogalkotó járvány-veszélyhelyzet gazdasági következményeinek elhárítására hivatkozó jogalkotásának. Az alkotmányos követelmény – a korábbiaktól eltérően – meg sem próbál az indítvány által vitatott kauzális összefüggés hiányára reflektálni. Ezt – az alkotmányos követelmény fent bemutatott funkciójából fakadóan – helyesen teszi, az alkotmányos követelmény megfogalmazásának szükségtelenségét Czine Ágnes különvéleménye is problematizálja,⁵⁴ hasonló gondolati sík mentén, mint amelyet a dolgozat a „szürke zónás” esetek elemzésénél vet fel. A 8/2021. (III. 2.) AB határozat jelentősége még véleményem szerint abban is megragadható, hogy nem gyakorol érdemi kontrollt a járványhelyzet okozta gazdasági recesszió következményeinek enyhítésére hivatkozással megvalósuló alapjog-korlátozás felett, amely jogalkotói trend „továbbgyűrűzése” jellemzi a háborús veszélyhelyzeti jogalkotást.

A járványhelyzettől való teljes elszakadás alkotmánybírósági kontrolljának hiányosságáról tesz tanúbizonyságot a 28/2021. (XI. 5.) AB határozat is, amelyben az indítványozó a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról szóló 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendeletet támadta meg az Alkotmánybíróság előtt. A támadott rendelet alapján a felsőoktatási intézmény fenntartójának kezébe kerülnek olyan jogosultságok, mint például a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítése feltételeinek fenn nem állásának, vagy azok általa nem biztosíthatóságát, illetve ellenőrizhetőségének megállapítása. Az indítványt előterjesztő bíróság előtt lévő ügyben az alperes fenntartó az ezen rendeletben rögzített jogkörére hivatkozva megállapította, hogy az az egyetem működéséhez szükséges feltételek nem biztosítottak.⁵⁵ Az indítványozó bíró érvelése szerint alaptörvény-ellenes egy olyan szabályozás, amely ilyen széles jogkört biztosít, illetve a „rendkívüli helyzet” kifejezés túl tág, túlmegegy a járvány okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékeken, a járványon felül okozott esetekre is biztosíthatja ezen

⁵³ 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont.

⁵⁴ Czine Ágnes szerint az alkotmányos követelmény „azokat a garanciákat határozta meg, amelyek [véleménye] szerint a támadott szabályozásban hiányoznak” {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [191]}.

⁵⁵ 28/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [5].

jogok gyakorlását, így a felhatalmazó rendelkezésben megjelölt célnak nem feleltethető meg.⁵⁶ A felsőoktatási intézmény működésének ebből leállása nem arányos az elérni kívánt céllal, „különös tekintettel arra, hogy a rendkívüli helyzetben [a támadott kormányrendelet] eltérő célra történő korlátozás lehetősége sem kizárt.”⁵⁷ Álláspontja szerint figyelembe kellett volna vennie a jogalkotónak a rendelkezésre álló enyhébb lehetőségeket is.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. Indokolásában utalt a fentebb bemutatott 15/2021. (V. 13.) AB határozatban megállapítottakra, miszerint az alkotmányozó felhatalmazása nem értelmezhető úgy, mint ami kiterjedne „a veszély leküzdésével össze nem függő alapjogkorlátozás[ra]”⁵⁸. A testület ugyan elismerte, hogy „a fenntartó [...] döntése a rendkívüli helyzetből fakadóan az érintett tanulmányi félév érvénytelenítését jelenti, amely a felsőoktatáshoz való jog korlátozásának minősül.” Mindezt „közegészségügyi, közbiztonsági okból, természeti csapás vagy a tanév rendjét és a hallgatói jogok érvényesülését közvetlenül fenyegető, elháríthatatlan helyzet[re]” hivatkozással,⁵⁹ utóbbi azonban az AB nem keresett ok-okozati összefüggést. Emellett a határozat rögzítette, hogy csakis három konjunktív feltétel esetén alkalmazhatóak ezen jogkörök: a veszélyhelyzet fennállása esetén fennálló olyan rendkívüli helyzet, amely elháríthatatlan.⁶⁰ Ilyen esetben a fenntartónak bizonyítania kell azt, hogy ezen feltételek alapján a helyzet máshogy miért nem volt elhárítható, valamint, jelen esetben is mások, vagyis az igazgatási szerv, valamint a rendes bíróságok feladatkörébe utalja ezen körülmény elháríthatatlanságának értékelését.⁶¹ Utóbbi kísértetiesen hasonlít a 15/2020. (VII. 8.) AB határozat hárító megállapításaira. Ezek alapján pedig a testület kijelentette, hogy a rendelet nem alaptörvény-ellenes, ugyanis a céllal, azaz járványhelyzet okozta következmények elhárításával kauzális összefüggéssel rendelkezik, illetve nem jelent szükségtelen, vagy aránytalan beavatkozást a felsőoktatási intézmények autonómiájába.⁶² Véleményem szerint az Alkotmánybíróság döntése nem helyes, ugyanis, ezen jogkörök fenntartói kézbe utalása nem függ össze a veszélyhelyzet megelőzésével – noha az oktatás minden szintű biztosításának védelmét érintő kérdések igen – a kettőt nem lehet összekötni.

Az ezen fejezetben említett, háborús veszélyhelyzeti gyakorlatot megelőző, de arra nagy hatást gyakorló alkotmánybírósági gyakorlat tekintetében megfigyelhető és kritikaként

⁵⁶ 28/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [9].

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ 15/2021. (V. 13.) AB határozat Indokolás [33], idézve: 28/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [24].

⁵⁹ 28/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [26].

⁶⁰ 28/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [32].

⁶¹ 28/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [33].

⁶² 28/2021. AB határozat Indokolás [39].

megfogalmazható, hogy bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság az indítványozók által felvetett kérdésekre nem reagál érdemben, nem indokol elégséges módon, a fentebb bemutatott, alkotmányos követelményt megfogalmazó határozataiban a kauzalitást illetően több esetben is megismétli a jogalkotót. Az idézett határozatokból jól kivehető, hogy az Alkotmánybíróság nem dolgozott ki egy egyértelmű tesztrendszert a különleges jogrend idejére, így nem egyértelmű, hogy egy ügyben a normál, vagy a különleges jogrendi szempontrendszert használja-e, pedig ezek kialakítása indokolt lenne a különleges jogrendi jogalkotás kontrolljára nézve.⁶³ A gazdasági következményekre hivatkozó különleges jogrendi alapjog-korlátozás, valamint az a feletti alkotmánybírósági kontroll hiányos volta pedig előfutárjaként azonosítható a háborús veszélyhelyzeti jogalkotásnak és az a feletti tényleges ellenőrzés elmaradásának.

Mindezek mellett nem elhanyagolható szempont a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatban – a járványhelyzet idejére általános gyülekezési tilalmat rögzítő kormányrendelet⁶⁴ alkotmányosságát vizsgálva – kimondott, ún. célszerűség vitathatatlanságának doktrínája. Eszerint az AB nem vitathatja azon különleges jogrendi intézkedések célszerűségét, amelyek „ideiglenesen valamely alapjog gyakorlásának teljes felfüggesztésével járnak,”⁶⁵ hiszen a testületnek „sem hatásköre, sem eszköztára nincsen”⁶⁶ annak felülvizsgálatára, hogy „milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez,” ugyanis ez a Kormány hatásköre is felelőssége.⁶⁷ Ehhez képest pár sorral lejjebb a testület megállapította a saját hatáskörét arra, hogy „az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében.”⁶⁸ Ezen vizsgálódásának körét a testület a szükségességi-arányossági teszten belül elhelyezkedő alkalmassági tesztel⁶⁹ azonosította. Egészen pontosan „[a]z Alkotmánybíróságnak [...] meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére.”⁷⁰

Meglátásom szerint az Alkotmánybíróság koronavírus-járvánnyal összefüggő gyakorlata ellentmondásokkal terhelt, amelyek részint az indokolásokban használt fogalmak közötti

⁶³ ERDŐS CSABA: *Gondolatok a különleges jogrendi alapjogkorlátozás alkotmánybírósági gyakorlatáról*. In: Jog-Állam-Politika 2022. 2. különszám p. 114.

⁶⁴ A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet.

⁶⁵ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [25].

⁶⁶ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [28].

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: „Az alapjogok korlátozása” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR ESZTER, JAKAB ANDRÁS) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2020). [5].

⁷⁰ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [28].

különbségek magyarázatának hiányával igazolhatóak. A célszerűség és az alkalmasság pontos elhatárolásával a testület adós maradt, amely fogalmak ugyanakkor szoros tartalmi összefüggésben állnak a kauzalitás kérdésével. Az alkotmányossági vizsgálat terrénumának bizonytalansága a járványhelyzetre hivatkozó jogalkotás kontrolljánál kevésbé volt neuralgikus pontja a gyakorlatnak, hiszen – ahogyan ebben a fejezetben bemutatásra került – az AB elé kerülő jogalkotás nagyobb részénél egyértelműen detektálható volt az ok-okozati összefüggés a veszélyhelyzet és a támadott norma között. A következőkben kerül bemutatásra a különleges jogrendre – immáron háborús veszélyhelyzetre – hivatkozó azon jogalkotás feletti alkotmányossági kontroll, amelynél a jogalkotó jobban elszakadni látszik a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó ukrán-orosz háborútól.

III. A háborús veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás kontrollja

Ahogyan a korábbiakban már előrevetítettem, a háborús veszélyhelyzeti jogalkotást leginkább az orosz-ukrán háború okozta, az ezen időszakban alkotott kormányrendeletek alapján elsősorban gazdasági jellegűkövetkezmények mindennapjainkra gyakorolt hatásainak a csökkentése jellemzi. Azonban ezzel kapcsolatban feltehető azon kérdés, hogy a különleges jogrendi jogalkotás felé kitűzött célhoz kötöttség követelménye meddig terjed. Csak a háborúval közvetlen kapcsolatban álló normák tesznek eleget ezen követelményeknek, vagy a háború okozta gazdasági következmények elhárítása is még elfogadható?

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát a háborús veszélyhelyzet idején – megítélésem szerint – két egységre lehet osztani az indítványozók által sérelmezett alaptörvényi rendelkezések, illetve az oksági viszony meglétének kérdése alapján. Az első csoportba azon indítványok tartoznak, amelyek – véleményem szerint, figyelembevéve az Alkotmánybíróság korábban bemutatott, koronavírusra vonatkozó veszélyhelyzeti gyakorlatát – a szükségességi-arányossági tesztbe integrálják a kauzalitás kérdését. Ezen legutóbbi megközelítést alkalmazza a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 80. § (3) bekezdése, amely kimondja, hogy a Kormány a veszélyhelyzeti felhatalmazást – a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.⁷¹

⁷¹ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

Az indítványok második csoportja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági klauzulán keresztül kísérik meg igazolni a támadott kormányrendeletek alaptörvény-ellenességét a fent bemutatott kauzális összefüggés hiányában. Amennyiben az indítványok alkotmányjogi panasz eljárás keretében hivatkoznak a jogállamisági klauzula – pontosabban az azon belül értelmezett jogbiztonság – sérelmére, elengedhetetlen az Alkotmánybíróság következetes befogadási gyakorlatának vizsgálata. E szerint ugyanis a B) cikk (1) bekezdésére történő hivatkozás két esetben tesz eleget az Alaptörvényben biztosított jog befogadási feltételének:⁷² a) kellő felkészülési idő hiánya, valamint a b) a terhes visszaható hatályú jogalkotás tilalma.⁷³ A különleges jogrendre hivatkozó jogalkotás alkotmányosságát vitató ügyek ugyanakkor újra felszínre hozzák annak kérdését, hogy nem kellene-e kibővíteni a hivatkozási alapok sorát?⁷⁴ Nem következik-e a jogállamisági klauzulából különleges jogrendben a veszélyhelyzetre hivatkozó jogszabály és a szükségességi-arányossági teszten túli alapjog-korlátozás közötti közvetlen összefüggés szükségessége?

A dolgozat ezen fejezete ezen csoportosítás szerint veszi sorra az indítványozói érveket, illetve az Alkotmánybíróság ezekre adott válaszát.

1. A szükségességi-arányossági teszten belüli kauzalitás

A 3004/2024. (I. 12.) AB határozat esetében az indítványozó bíró által sérelmezett, az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése, 2/A. § (1) bekezdés "a kereskedőnél készleten lévő" szövegrésze és a 3. § (2) bekezdés a) pontja, a vásárlók folyamatos ellátottságának érdekében, meghatározta, hogy milyen mennyiségben kell bizonyos termékeknek a rendelkezésükre állni, abból a célból, hogy a hatósági áras termékek tekintetében ne álljon fenn áruhiány. Ezen kötelezettségek nem teljesítése esetén bírság volt kiszabható a kereskedő részére. Egy élelmiszerláncnál jogsértést véltek felfedezni a hatóságok, amely után bírságot szabtak ki, ugyanis az a fentebb már említett rendelet módosítása előtti állapotában

⁷² Ld. Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja és 27. § (1) bekezdés a) pontja.

⁷³ Az Alkotmány hatálya alatti gyakorlatban: 1140/D.2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580. Alaptörvény hatálya alatti gyakorlatban pl.: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86].

⁷⁴ Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró például felvetette, hogy ilyen hivatkozási alap lehetne az önkényes bírói döntés is. Ld. HÖRCHERNÉ Marosi Ildikó: *Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata*. In: ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírói törvény kommentárja*. Pázmány Press. Budapest, 2022. 91. p. A következetes gyakorlat mellett azonban vannak „zárványhatározatok” is: A 3241/2019. (X. 17.) AB határozatban az AB az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz elbírálása során a B) cikk (1) bekezdésének körében a „jogbiztonság, szerzett jogok és bizalomvédelem sérelmét vizsgálta” {3241/2019. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [29]}.

meghatározott kötelezettségének tett eleget. Az indítványt előterjesztő bíró szerint a rendelkezés gazdaságossága nem volt indokolt, sérült az M) cikk (2) bekezdésében elismert szerződési szabadság, valamint a XII. cikk (1) bekezdése által garantált vállalkozás szabadsága. Indítványa szerint „[a] különleges jogrendben bevezetett túlzó [...] vagy aránytalan [...] korlátozásnak is közvetlen összefüggésben kell lennie a korlátozás (különleges jogrend elrendelésével összhangban lévő) legitim céljával, és nem érintheti az alapjog lényeges tartalmát, azaz az alaptörvényi rendelkezés arra szólít fel, hogy az arányossági tesztet különleges jogrendben annak kontextusában kell értelmezni.”⁷⁵ Következésképpen levonható, hogy az indítványozó a kauzális összefüggés hiányát a szükségességi-arányossági teszt lefuttatásán keresztül kívánta igazolni.

Fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság határozatában nehezen lelhető fel az indítványozó által felvetett problémákra adott válasz. A testület egyrésztől ugyanis azt állapította meg, hogy az indítványozó bíró által megjelölt szerződési szabadság – a testület korábbi gyakorlata alapján – nem minősül alapjognak, így még a lényeges tartalma is korlátozható, tehát az alkotmányossági védelmi szintje alacsonyabb.⁷⁶ Ezáltal az Alkotmánybíróság nem futtatta le a szükségességi-arányossági tesztet, hanem helyette az észszerűségi, illetve az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti teszteken keresztül vizsgálta meg, hogy az indítványozó által detektált sérelem valamilyen módon igazolható volt-e. Ezen tesztekben a következő szempontokat vették figyelembe: az észszerűségi teszt esetén vizsgálták, hogy (i) történt-e beavatkozás a szerződési szabadságba, (ii) a beavatkozásnak volt-e tárgyilagos mérlegelés szerinti, így különösen a közérdekkel alátámasztható – észszerű indoka, vagy az önkényes volt, (iii) a beavatkozás alkalmas volt-e a fenti indok szerinti cél elérésére.⁷⁷ E szempontok szerint az AB megállapította, hogy a beavatkozás közérdeket szolgált, „hiszen az alapvető élelmiszerekhez való tényleges hozzáférés még alapvető jogok érvényesülésével is alátámasztható,”⁷⁸ és ésszerű indokkal bír, hiszen az ársapkás termékek iránti kereslet – az inflációval párhuzamosan – megnőtt.⁷⁹ A vállalkozás szabadságával

⁷⁵ 3004/2024. (I. 12.) AB határozathoz tartozó indítvány, Indokolás [43] p. 12. [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/17680c399cefd2f0c1258a32005af3b6/\\$FILE/III_1965_0_2023_Inditvany_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/17680c399cefd2f0c1258a32005af3b6/$FILE/III_1965_0_2023_Inditvany_anonim.pdf) (Utolsó letöltés ideje: 2024. 11.12.)

⁷⁶ 3004/2024. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [35].

⁷⁷ Uo., Indokolás [40].

⁷⁸ Uo., Indokolás [43].

⁷⁹ Uo., Indokolás [45].

kapcsolatban az AB nem állapított meg az alapjogba való beavatkozást,⁸⁰ így a szükségességi-arányossági tesztet nem futtatta le.

Ezen érvek mentén a testület elutasította a bírói kezdeményezést. Megítélésem szerint ugyanakkor elengedhetetlen lett volna annak az alapvető alkotmányossági kérdésnek a vizsgálata és eldöntése, hogy az inflációra hivatkozás meddig fogadható el az alapjog-korlátozás legitim indokaként. Ugyanis ebben az esetben – megítélésem szerint – a jogalkotó a szomszéd országban fennálló háborús helyzet, valamint az alapjog-korlátozás „közé ékeli” a gazdasági szempontokat, amelyekkel alátámasztani igyekszik az alapjog-korlátozás indokoltságát. Így értelmezésre szorul, hogy az AT 51. cikk (1) bekezdése szerinti következményei a háborúnak hogyan értelmezendők, az esetleg gazdasági következményei idetartoznak-e és meddig szolgálhatnak az alapjog-korlátozás legitim indokául. Ha az Alkotmánybíróság el is fogadja a gazdasági következményeket legitim indoknak, nézetem szerint ennek csak egy nagyon szűkkörű értelmezése áll összhangban az Alaptörvénnyel. Tehát az Alkotmánybíróságnak egy egyértelműen körülhatárolható terrénúmat kellene megadnia a gazdasági következmények legitim indokként történő elfogadásához.

Az Alkotmánybíróság 3045/2024. (II. 23.) AB végzésében utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben támadott kormányrendelet⁸¹ a köznevelési intézmények működésével kapcsolatosan határozott meg a normál jogrendtől, ez esetben a Munka Törvénykönyvétől, illetve közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénytől eltérő szabályokat a közalkalmazottak felmentéséről, valamint a munkavállalók azonnali hatályú felmondásának határidejéről. Az indítványozók szerint a háborús veszélyhelyzet és a köznevelési alkalmazottak jogállása között csupán nagyon távoli kapcsolat fedezhető fel, így a különleges jogrendet kiváltó ok elleni védekezést, a következmények enyhítését semmilyen mértékben sem segíti, noha nyilvánvalóan az oktatás folytonosságának, illetve a gyermekek tanuláshoz való jogának biztosítása a különleges jogrendi időszakban is fontos. Az indítványozók a kauzalitás kérdésére a választ ebben az esetben is a szükségességi-arányossági teszten belül keresték. Érvelésük szerint „jelen ügyben az a kérdés, hogy az alapjog korlátozására, azaz a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben az egyenlő bánásmódtól való eltérésre szükség van-e a szomszédban zajló fegyveres konfliktushoz mint különleges jogrendet kiváltó eseményhez

⁸⁰ Uo., Indokolás [59].

⁸¹ A köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet.

kapcsolódó célok eléréséhez, és ha igen, akkor a korlátozás arányos-e.”⁸² A testület eljárása alatt a rendeletet hatályon kívül helyezték,⁸³ amely következtében az eljárást megszüntették, ugyanis a testület állandó gyakorlata szerint hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-konformitását absztrakt utólagos normakontroll keretében nem vizsgálja.⁸⁴ Ezen ügyön keresztül is megfigyelhető az előző fejezet végén említett azon jelenség, amely szerint a jogalkotó egyre több esetben tér el a különleges jogrend kihirdetésének indokául szolgáló eseménytől és használja különleges jogrendi rendeletalkotási jogosultságát olyan esetekre, amelyekben az egyáltalán nem indokolt. Ugyan az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából nem ez következik, véleményem szerint a jogszabály érdemi vizsgálatának mellőzése nem volt indokolt, hiszen a hatályon kívül helyezett jogszabály értékelésén keresztül is generális korlátokat lehetett volna szabni a különleges jogrendi jogalkotás ezen tevékenysége felett.

A 9/2024. (IV. 30.) AB határozat esetében az indítványozó bíró úgy vélte, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII.4.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenes. A támadott rendelkezés szerint védett természeti területen idegenhonos fafajokból álló állomány kitermelése után az erdő felújítása során – a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 33. § (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően – nem szükséges fafajcserés szerkezetváltást végezni, és az erdőfelújítás természetes úton is elvégezhető.

Az indítványt előterjesztő bíró érvelése szerint a támadott rendelkezés nem megfelelő a kívánt cél elérésére, amely jelen esetben a háború okozta gazdasági problémák kezelése. Kifejtése szerint semmi nem igazolja, hogy az őshonos fajokkal történő erdőfelújítási kötelezettség a veszélyhelyzeti védekezést hátráltatná, ugyanis a fakitermelés e kötelezettség teljesítése mellett is változatlanul lehetséges. Sétrelmezi továbbá, hogy a jogszabályban előírt eltérés lehetősége továbbá az elérni kívánt céllal nem arányos, mert a természetvédelmi célok megvalósulását évtizedekre visszaveti azzal, hogy az idegenhonos inváziós fajok biológiai sokszínűséget romboló hatásait hosszútávon érvényesülni hagyja, ezzel pedig a Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030-ban meghatározottakkal is ellentétes szabályt alkotott. Továbbá érvelése szerint nem is szükséges, mert a kijelölt cél eléréséhez rendelkezésre áll más olyan eszköz is, amely nem vagy kevésbé korlátoz alapjogot. A támadott rendelkezés az indítványozó érvelése alapján a

⁸² 3045/2024. (II. 23.) AB végzéshez tartozó indítvány 6.1.5. pont, 32. oldal. [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/12ecd66bee4521a6c12589bf005b729d/\\$FILE/II_1077_0_2023_inditvan_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/12ecd66bee4521a6c12589bf005b729d/$FILE/II_1077_0_2023_inditvan_anonim.pdf) (Utolsó letöltés ideje: 2024. november 9.)

⁸³ 3045/2024. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [6].

⁸⁴ Uo., Indokolás [7].

tűzifaigények biztosításával csak közvetett módon függ össze: szerinte nem a tűzifaigények kielégítésével kapcsolatos szabályokat tartalmaz, hanem az erdőgazdálkodóknak kínál egy lehetőséget, amely szerint lehetővé válna a faállomány kitermelése után a fafajcserés szerkezetváltás kötelezettségétől való eltérés. Ezek alapján pedig az indítványozó azon következtetésre jutott, hogy a rendelkezés szerinti kötelezettség teljesítése, vagy éppen annak elmaradása semmilyen formában nem befolyásolja a rendelkezésre álló tűzifa mennyiségét, ezáltal pedig nem éri el a kívánt célt sem, amely az energiaigények kielégítése lett volna. Ezen felül az erdők ilyen módú felújítása szembemegy a különleges jogrenddel kapcsolatban megállapítható átmenetiséggel, hiszen az indítványozó érvelése szerint több évtizedes időszakra tartó hatással bír az erdei élővilágra, ezáltal a szabályozás sérti az Alaptörvény 38. cikkéből fakadó, a jelen nemzedékek, a nemzet közös örökségét képező természeti és kulturális erőforrások, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek egyensúlyának védelmét is. A fentiek alapján kérte az Alkotmánybíróságtól a kormányrendelet megsemmisítését az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, XXI. cikk (1) bekezdése és az 53. cikk (1) bekezdésében foglaltak sérelme miatt.

Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét. Az öttagú tanács egyetértett az indítványozóval abban, hogy a kormányrendelet „valójában nem a tűzifaigények kielégítésével kapcsolatos szabályokat tartalmaz, hanem az erdőgazdálkodók számára teszi lehetővé a faállomány kitermelése után a fafajcserés szerkezetváltás kötelezettségétől való eltérést. Azaz a Kormányrendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti kötelezettség teljesítése (vagy éppen annak elmaradása) semmilyen formában nem befolyásolja az energiaigények kielégítését (a szükséges mennyiségű tűzifa rendelkezésre állásának biztosítását)”.⁸⁵ Véleményem szerint ezzel megállapítást nyert az AB részéről, hogy az a különleges jogrendre hivatkozó jogszabály, amely nem képes elérni a kívánt célt vagy nem függ össze a különleges jogrendet kiváltó okkal, az alaptörvény-ellenes. A szükségességet illetően a választ a kauzális összefüggés hiányból vezették le, az arányossággal kapcsolatban pedig megállapították, hogy azon különleges jogrendi szabályozás, amely ilyen, évtizedekig érzékelhető hatással van a szabályozott területre, nem lehet arányos az elérni kívánt céllal, ez esetben a szomszédban zajló konfliktus okozta következmények enyhítésével. Az Alkotmánybíróság ezen indítvány érdemi vizsgálatával megerősítette a korábban már említett, ún. célszerűség vitathatatlanságának doktrínáját, amikor implicite elismerte, hogy a háború

⁸⁵ 9/2024. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [48].

gazdasági következményeinek enyhítésére való alkalmasság megítélése nem tartozik bele a hatáskörébe.⁸⁶

Ebből következően a jogalkotó nem csupán az orosz-ukrán háborúval közvetlen összefüggésben alkothat jogszabályokat, hanem az ezen háború okozta gazdasági következményekre tekintettel is, amely indok körülhatárolhatósága jóval nehezebb, mint a háború tekintetében, ezzel kiszélesítve a Kormány rendeletalkotásának tárgyi hatályát. A 3323/2024. (VII. 29.) AB határozattal, egyesítve elbírált panaszeljáráásban az indítványozók a támadott jogszabályokkal érintett gazdasági láncok, amelyek vegyes kereskedelmi tevékenységgel foglalkoznak. Indítványukban az egyes élelmiszerek kiskereskedelmi árának maximumát megállapító kormányrendelet,⁸⁷ valamint az ezen intézkedéssel összefüggő egyéb jogszabályok⁸⁸ alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól. Ezen kérelmüket arra alapozzák, hogy véleményük szerint a jogalkotó – a kellő felkészülési idő biztosítása nélkül – szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a szerződési szabadságukat, a tulajdonhoz való jogukat, illetve az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből levezethető vállalkozáshoz való jogukat. Érvelésük szerint a jogalkotó különleges jogrend idején a korábban kifejtettek alapján csak akkor korlátozhat a különleges jogrendre hivatkozással az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott mértéken túl alapjogokat, amennyiben azok elengedhetetlenek a különleges jogrendet kiváltó esemény következményeinek elhárításával. Tudomásul vették, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozhatósága a közérdekhez kötött, de ezen ténnyel kapcsolatban az indítványozók kifejtették, hogy „[n]incs az az egy-egy kisebb súlyú, ideiglenesen fennálló, akár *Indítványozóktól* teljesen függetlenül bekövetkező kereskedelmi tényhelyzet mint megoldásra szoruló „közérdekű cél”, amelyre adott válaszlépése lehet az Államnak az, hogy tulajdonában és vállalkozása működésében ellehetetlenít tőkeerős nagyvállalatokat. A közérdeknek a védelmét nem lehet egyetlen gazdasági szektorra

⁸⁶ 9/2024. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [46].

⁸⁷ Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet.

⁸⁸ Az árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet, az egyes a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 1190/2022. (V. 26.) Korm. rendelet, a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény, a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendelet, valamint Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelettel összefüggő kereskedői tájékoztatásról szóló 3/2022. (I. 26.) MK rendelet.

telepíteni.”⁸⁹ Az arányosság tekintetében álláspontjuk szerint bekövetkezhet olyan helyzet, – a bírság felső határának hiánya, illetve a tevékenységtől való eltiltás párhuzamos alkalmazhatósága miatt – amely az elérni kívánt céllal aránytalan büntetést szab ki a gazdasági tevékenységet végző társulatokra.

A testület első körben a kellő felkészülési idő hiányát értékelte, megerősítve azon korábbi veszélyhelyzeti gyakorlatát, miszerint a *vacatio legis* követelményének – mint alkotmányos értéknek⁹⁰ – az érvényesülésére nem a szükségességi-arányossági teszt irányadó, hanem egy speciális, háromlépcsős teszt. Utóbbi bemutatása előtt hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság igencsak megszorítóan értelmezte az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdését, amely kizárólag az alapjogok gyakorlásának különleges jogrendi felfüggeszthetőségéről, illetve szükségességi-arányossági teszten túli korlátozásáról szól, az alkotmányos értékek felfüggeszthetőségéről, illetve korlátozásáról nem. A speciális teszt szerint vizsgálandó, hogy 1) kellő idő maradt-e a jogszabály szövegének megismerésére; 2) az „alkalmazására való felkészüléshez, amely nem foglalja magában a gazdasági következményekre való felkészülést,”⁹¹ valamint 3) „annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjon a jogszabály rendelkezéséhez.”⁹² Ezzel a teszttel – meglátásom szerint – az Alkotmánybíróság kivonta a kellő felkészülési idő veszélyhelyzeti korlátozhatóságának mérlegelését a szükségességi-arányossági teszt hatálya alól, alacsonyabb védelmi szintet biztosítva, hiszen egyáltalán nem vizsgálja a kellő felkészülési korlátozásával szembeni más alkotmányos értékek vagy alapjogok érvényesítésének/védelmének szükségességét. Ezenfelül – a fent értékelt járványügyi veszélyhelyzetre vonatkozó gyakorlatához hasonlóan – alkotmányos követelményben megállapította, hogy „az ismételt ellenőrzések során alkalmazott szankciók bíróságok általi megítélése során értékelni szükséges azt is, hogy a szankció kötelezettjének volt-e reális lehetősége az ismételten alkalmazott szankció alapjául szolgáló jogsértés megszüntetésére.”⁹³

Amellett, hogy a testület megerősítette a korábban bemutatott gyakorlatát a maximált hatósági ár szerződési,⁹⁴ valamint a vállalkozás szabadságával⁹⁵ összefüggésben, a kereskedő

⁸⁹ 3323/2024. (VII.29.) AB határozathoz tartozó indítvány. p. 35.
[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c903717128121df9c125889f005b0176/\\$FILE/IV_1782_0_2022_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c903717128121df9c125889f005b0176/$FILE/IV_1782_0_2022_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (utolsó letöltés ideje: 2024.11.12.)

⁹⁰ 3078/2024. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [44]-[45], megerősítve: 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [121].

⁹¹ 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [122].

⁹² Uo.

⁹³ 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Rendelkező rész 4. pontja.

⁹⁴ 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [146]-[156].

⁹⁵ Uo., Indokolás [141]-[145].

tevékenységtől való ideiglenes eltiltását kimondó rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapította a vállalkozás szabadságának sérelmére tekintettel.⁹⁶ Az indokolás szerint a jogalkotó célja a megalkotott rendeletekkel az, hogy a lakosság számára az alapvető élelmiszerekhez való hozzáférést a háború idején is biztosítsa, ezen cél elérésének kikényszerítéséget pedig szankciókkal lehet elérni, azonban ezen céllal aránytalan az a büntetés, amely úgy kényszeríti ki az élelmiszerek biztosítását, hogy a kereskedőt eltiltja a tevékenységtől. „Kétségtelen, hogy a tevékenység folytatásától történő ideiglenes eltiltás alkalmas lehet arra, hogy a kereskedőket az [árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet által] előírt kötelezettségeik teljesítésére ösztönözze. Sajátos módon azonban ez egyúttal éppen a maximált ár bevezetése legitim céljának elérését veszélyezteti: a tevékenység folytatásától eltiltott kereskedő ugyanis nyilvánvalóan nincs abban a helyzetben, hogy az alapvető élelmiszerek forgalmazásában részt vegyen, ezáltal pedig annak a lehetőségét szűkíti, hogy a lakosság azokhoz hozzáférjen.”⁹⁷ Az Alkotmánybíróság ezen okokból kifolyólag alaptörvény-ellenesnek állapította meg a rendelkezéseket, ugyanakkor mivel ezek már hatályukat veszítették, így a megsemmisítéstől tartózkodott, csupán alkalmazási tilalmat vezetett be velük kapcsolatban.⁹⁸ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy itt sem vizsgálta a korlátozás összefüggését – még a korábbi, járványügyi, majd a háborús veszélyhelyzettel, (részben) teret engedve az inflációra hivatkozó alapjog-korlátozásnak. A 3359/2024. (X. 8.) AB végzésben a testület a 3323/2024. (VII. 29.) AB határozatra tekintettel – *res iudicata*-ra hivatkozással – utasította vissza a maximált hatósági árakat megállapító, 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet alkotmányosságának vizsgálatát.⁹⁹

2. A jogállamiságból következő kauzalitás?

Az alábbiakban az alkotmánybírósági döntések második csoportjának bemutatása következik, melyek alapjául szolgáló indítványokban az indítványozók a háborús veszélyhelyzettel oksági viszonyban álló alapjog-korlátozás vizsgálatának szükségességét az AT B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági klauzulából kívánják levezetni. Hangsúlyozandó, hogy a dolgozat ezen része nem vállalkozik azon indítványelemek vizsgálatára, amelyek a B) cikk (1)

⁹⁶ Uo., Indokolás [161].

⁹⁷ 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [161].

⁹⁸ 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [163].

⁹⁹ 3359/2024. (X. 8.) AB végzés, Indokolás [37]-[39].

bekezdéséből következnek – például kellő felkészülési idő –, ugyanakkor korlátozásuk alkotmányosságának megítélésére normál jogrendben az AT I. cikk (3) bekezdése, különleges jogrendben az AT 52. cikk (2) bekezdése szerinti mérce alkalmazandó.

A korábbiakban már bemutatott 3045/2024. (II. 23.) AB végzés alapjául szolgáló, utólagos absztrakt normakontroll indítványozói a szükségességi-arányossági kérdések mellett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló alaptörvény-ellenességre is hivatkoztak. A vizsgált kormányrendelet¹⁰⁰ a köznevelési intézmények működésével kapcsolatosan határozott meg a normál jogrendtől, ez esetben a Munka Törvénykönyvétől, illetve a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénytől eltérő szabályokat a közalkalmazottak felmentéséről, valamint a munkavállalók azonnali hatályú felmondásának határidejéről. Az indítványozók álláspontja szerint ezen jogszabály sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogállamisági követelményt is. Ezek közül kiemelendő az indítványozók azon érve, amely szerint a jogalkotó tevékenysége, tehát többek között a különleges jogrendre hivatkozással megvalósított alapjog-korlátozás joggal való visszaélésnek minősül. Ezen érv alátámasztásául kifejtették, hogy a jogalkotó azon köznevelési intézményi dolgozók ellen kíván fellépni a rendelet megalkotásával, akik tevékenységüket nem érdektelenségből, hanem a véleményük szabad kinyilatkoztatása végett nem végzik,¹⁰¹ eközött, illetve a háborús veszélyhelyzet között azonban nem detektálható kapcsolat. Az indítványozók álláspontja szerint az érintettek ezen tevékenységükkel kívánnak segíteni az oktatás színvonalának növelésén, ezzel biztosítva azon jogok zavartalan fenntartását, amelyek védelmére hivatkozva alkotta meg a Kormány a rendeletet.¹⁰² Az indítvány szerint ugyanakkor ez egy olyan legitim cél, amelynek nincs valós kapcsolata a háborús veszélyhelyzettel, ekként a különleges jogrendi jogalkotásra való felhatalmazás ilyen irányú gyakorlása a joggal való visszaélés tilalmába, így a B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.¹⁰³

Ahogy az ezen fejezet korábbi részében ismertettem, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta érdemben az indítványt, ugyanis a támadott rendeletet az ügy érdemi tárgyalása közben hatályon kívül helyezték, de fenntartom azon véleményemet, miszerint absztrakt tételek, illetve

¹⁰⁰ A köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet.

¹⁰¹ A 3045/2024. (II. 23.) AB Végzéshez tartozó indítvány 18. oldala [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/12ecd66bee4521a6c12589bf005b729d/\\$FILE/II_1077_0_2023_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/12ecd66bee4521a6c12589bf005b729d/$FILE/II_1077_0_2023_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (Utolsó letöltés ideje: 2024. 12. 03.)

¹⁰² Uo. 17. oldal.

¹⁰³ Uo. 23. oldal.

korlátok kimondásával az AB iránymutatással szolgálhatott volna a különleges jogrendi jogalkotás számára.

A 3140/2024 (V. 3.) AB határozat esetén az utólagos normakontroll eljárás keretein belül támadott, a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet1), illetve az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV.29.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) került górcső alá. A dolgozat ezen részének vizsgálódása szempontjából a Korm. rendelet1 alaptörvény-ellenességére előadott indítványozói érvek relevánsak, így az alábbiakban csak ezek bemutatása következik. A támadott Korm. rendelet1 lehetővé tette, hogy közigazgatási hatósági eljárásban közmeghallgatás, illetve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szerinti meghallgatás az érintettek személyes megjelenése nélkül is megtartható legyen. Az indítvány szerint ez ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, hiszen – hasonlóan a fentiekhez – a különleges jogrendi jogalkotási hatáskört a Kormány felhatalmazás nélkül gyakorolta.¹⁰⁴ Szintén megismételve a korábbiakban bemutatott jogalkotói, illetve alkotmánybíróági megoldást, a jogalkotó hatályon kívül helyezte a Korm. rendelet1 támadott rendelkezéseit, ezért az Alkotmánybíróság visszautasította ezen indítványelem érdemi elbírálását.¹⁰⁵

Az előbbieken bemutatott indítványokkal hasonló kérdéseket vetnek fel a 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat alapjául szolgáló alkotmányjogi panaszok, amelyek a támadott jogszabályok Alkotmánybíróság általi vizsgálatát több ízben – érintve a dolgozat ezen részének vizsgálódási körét – tartották indokoltnak. A panaszok központi kérdése a közegészségügyi veszélyhelyzeti, valamint háborús veszélyhelyzeti élelmiszerár-rögzítés alaptörvény-konformitása volt. A panaszosok – hasonlóan a korábbi indítványokhoz – a B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból levezethetőnek találták a jogalkotói hatalommal való visszaélést, arra hivatkozással, hogy egyik különleges jogrend kihirdetését megalapozó indok (járványhelyzet, illetve a szomszédos országban zajló háború) se áll összefüggésben a maximalizált hatósági árral.¹⁰⁶ Ezzel összekapcsolva az indítványozók szerint az is a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek minősül, hogy a jogalkotó több közegészségügyi veszélyhelyzeti rendelet időbeli hatályát – nem sokkal azok hatályvesztése előtt – meghosszabbította a 2022. május 25-én

¹⁰⁴ 3140/2024. (V. 3.) AB határozat, Indokolás [5].

¹⁰⁵ Uo., Indokolás [17].

¹⁰⁶ 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [10].

kihirdetett háborús veszélyhelyzet idejére is, ezzel túllépve a veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos rendeltetésén.¹⁰⁷ Az Alkotmánybíróság a bemutatott panaszelemeket arra hivatkozással utasította vissza, hogy nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének körében a visszaélésszerű jogalkotás tilalma.¹⁰⁸

A fentiek összegzéseképpen rögzíthető, hogy az Alkotmánybíróság több hatáskörében eljárva sem gyakorolt hatékony felülvizsgálatot a háborús veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás felett, egyáltalán nem szabva határt az inflációra, valamint egyéb gazdasági következményekre hivatkozó jogalkotással szemben. Az e fejezetben vizsgált ügyek között mindösszesen egy döntés, a 9/2024. (IV. 30.) AB határozat állapítja meg az összefüggés hiányát a tűzifa-, illetve energiaigények között, ugyanakkor ez a döntés megerősíti a közegészségügyi veszélyhelyzetet értékelő gyakorlat homályos megfogalmazású, ún. célszerűség vitathatatlanságának doktrínáját.

Véleményem szerint hiányosságként könyvelhető el, hogy a testület lényegében sem a szükségességi-arányossági teszt keretében, sem azt megelőző, kvázi előkérdésként nem vizsgálja a különleges jogrend és az alapjog-korlátozás közötti oksági kapcsolat fennállását, így teret engedve annak, hogy a különleges jogrend „ernyője” alatt kormányrendeletek határozzák meg, valamint korlátozzák az alapjogok lényeges tartalmát. További aggodalomra ad okot, hogy a 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat alapjául szolgáló panaszindítványok sem tudták arra készíteni a testületet, hogy kibővítse az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének Alaptörvényben biztosított jogként hivatkozható „domíniumát”. Így továbbra is kérdéses, hogy panaszeljáráásban hogyan tudnák az indítványozók vitatni – ha nem a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmára hivatkozással – a különleges jogrendre hivatkozó jogalkotás összefüggését az ukrán-orosz háborúval. Utóbbi már csak azért is bír szignifikáns jelentőséggel, mert a kézirat lezártaának időpontjában több folyamatban lévő panasz eljárás¹⁰⁹ is van az AB előtt. Végezetül, a háborús veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás talán egyetlen korlátjának az az eset tekinthető, amikor a jogalkotó saját elhatározására vagy az Alkotmánybíróság előtt indítványozott valamely eljárás nyomására hatályon kívül helyezi a támadott jogszabályokat.

¹⁰⁷ Uo., Indokolás [9]-[10].

¹⁰⁸ Uo., Indokolás [96].

¹⁰⁹ A teljesség igénye nélkül: IV/231/2024.; IV/123/2024.; IV/2678/2023.; IV/1003/2023.

3. *Hungarikum-e a háborús veszélyhelyzetre hivatkozó alapjog-korlátozás?*

Az előbbieken bemutatott, háborús veszélyhelyzetre hivatkozó magyar alapjog-korlátozási gyakorlatot érdemes tágabb kontextusba helyezni és vizsgálni, hogy más Ukrajnával határos országok a szomszédos országban zajló konfliktusra reagálva vezettek-e be különleges jogrendet, és ha igen, akkor erre hivatkozással megvalósult-e alapjog-korlátozás és annak alkotmányosságát milyen keretrendszerben vizsgálják a nemzeti alkotmánybíróságok. Míg a világ államainak a koronavírus-járvány idején egytől-egyig valamilyen módon reagálniuk kellett a közegészségügyi veszélyhelyzet okozta nehézségekre és kihívásokra, egyes országokban az alkotmány „hallgat”¹¹⁰ addig más helyeken többszintű válságkezelés figyelhető meg.¹¹¹ Azonban az orosz-ukrán háborúra való reakciója az államoknak nem ennyire egységes, hiszen amíg a COVID-19 járvány esetén szükséges volt minden országnak reagálnia ezen eseményre valamilyen módon, addig ez a fegyveres konfliktusról már nem mondható el. Az alábbiakban Ukrajnával szomszédos három másik olyan államot vizsgálók, amelyek egyben az Európai Unió tagjai is: ezek Lengyelország, Románia, illetve Szlovákia.

A lengyel Alkotmány három különleges jogrendi kategóriát ismer:¹¹² hadiállapotot,¹¹³ szükségállapotot, illetve a veszélyhelyzetet.¹¹⁴ Megvizsgálva mindhárom kategóriát, megállapítható, hogy egyik sem biztosít még csak felhatalmazást sem szomszédos országban zajló fegyveres konfliktus miatti különleges jogrend kihirdetésére, hiszen az elrendelési okok között sehol sem szerepel a szomszédos országban zajló háború.¹¹⁵ Az állam külső fenyegetettsége esetén – ha az egyben gátolja az államapparátus rendes működését¹¹⁶ – hadiállapot, az alkotmányos rend, az állampolgárok vagy a közrend fenyegetettsége esetén szükségállapot rendelhető el. Utóbbi fenyegetettségi kategóriákra nincs egységes definíció,¹¹⁷

¹¹⁰ DORNFELD László: *Amikor az alkotmány hallgat: Finnország különleges jogrendje*. In: NAGY Zoltán - HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Budapest, 2021. pp. 301–321.

¹¹¹ DE NEGRI Laura: *Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája*. In: NAGY Zoltán - HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Budapest, 2021. pp. 414–433.

¹¹² KELEMEN Roland: *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II. – A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai*. Vélemények a katonai jog világából 2019/2. 3-5. pp.

¹¹³ Lengyel Alkotmány 229. cikke.

¹¹⁴ Lengyel Alkotmány 230. cikke.

¹¹⁵ Összefoglaló táblázat az elrendelési okokról: Németh Zoltán: *Különleges jogrendi szabályok Lengyelországban*. In: NAGY Zoltán - HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Budapest, 2021. 374. p.

¹¹⁶ Uo. 359. p.

¹¹⁷ Uo., 360 p.

ennek ellenére ezekre hivatkozással Lengyelországban nem hirdettek ki az ukrán-orosz háborúra tekintettel különleges jogrendet és nem korlátoznak erre hivatkozással alapjogokat.

Románia szintén nem hirdetett ki a szomszédban zajló háborúra tekintettel különleges jogrendet vagy annak nem minősülő rendkívüli helyzetet, pedig a román Alkotmány, illetve alsóbb szintű jogforrások több kategóriát is ismernek: ostromállapotot, sürgősségi állapotot, mozgósítást, hadiállapotot, sürgősségi helyzetet, valamint riadóállapotot.¹¹⁸ Utóbbi kategória célja pedig olyan akciótervek foganatosítása, amelyek többek között a lakosság anyagi értékeit veszélyeztető tényezők megelőzése, valamint következményeinek elhárítása.¹¹⁹ Ilyen szabályozás ellenére sincs különleges jogrend vagy rendkívüli helyzet elrendelve, erre hivatkozással nem valósul meg alapjog-korlátozás.

Végezetül Szlovákiát szükséges vizsgálni, amelyre a koronavírusra tekintettel kihirdetett veszélyhelyzet alatt egyszerre voltak jellemzők a végrehajtói hatalmi „túl-, illetve alulkapások” („executive overreach and underreach”).¹²⁰ Hasonlóan a román szabályozáshoz, a szlovák Alkotmány, illetve alacsonyabb szintű jogforrások is több különleges jogrendi, valamint annak nem minősülő rendkívüli esetet ismernek: háború, hadiállapot, rendkívüli állapot, veszélyhelyzet, válsághelyzet, valamint rendkívüli helyzet.¹²¹ Szlovákiában két nappal az orosz inváziót követően, 2022. február 26-án a végrehajtó hatalom különleges jogrendnek nem minősülő rendkívüli helyzetet hirdetett ki a Szlovák Köztársaság területére tömegesen beáramló külföldiekre és a háborúra hivatkozással.¹²² Az utóbbi alapjául szolgál az ukrán menekült gyermekek oktatáshoz való jogának korlátozására a szlovák oktatási rendszerben,¹²³ a kézirat lezárta idejéig azonban nem találtam olyan ügyet a szlovák Alkotmánybíróság előtt, amely a magyar ügyekhez hasonlóan megkérdőjelezné a rendkívüli helyzetre hivatkozó alapjog-korlátozás összefüggéseit az ukrán-orosz háborúval.

¹¹⁸ SZENTPÁLI-GAVALLÉR PÁL: *A prezidenciális jelleg hangsúlyossága a különleges jogrend romániai szabályozásában*. In: NAGY Zoltán - HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Budapest, 2021. 481. és 501. pp.

¹¹⁹ Uo. 482-483. pp.

¹²⁰ Max STEUER: *States of Emergency, Simultaneous Overreach and Underreach and the COVID-19 Pan(dem)ic*. European Journal of Risk Regulation (2024), 15. 89. p.

¹²¹ *A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában*. In: NAGY Zoltán - HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Budapest, 2021. 545 p.

¹²² Max STEUER: *Models of States of Emergency in Slovakia and Their Political Context: 'We'll Manage...Somehow?'* In: Monika FLORCZAK-WĄTOR et al. (szerk.): *States of Emergency and Human Rights Protection - The Theory and Practice of the Visegrad Countries*. Routledge, New York, 2024. 92. p.

¹²³ Max Steuer – Radka Vicienová: *A Widening Gap? – Fundamental Rights and States of Emergency in Slovakia*. In: Monika FLORCZAK-WĄTOR et al. (szerk.): *States of Emergency and Human Rights Protection - The Theory and Practice of the Visegrad Countries*. Routledge, New York, 2024. 182. p.

Így megállapítható, hogy a magyar háborús veszélyhelyzetre hivatkozó jogalkotás és az a feletti kontrollt gyakorolni hivatott alkotmánybíróági gyakorlat egyelőre unikális jelenség az Ukrajnával szomszédos, uniós tagállamok között, azonban az alkotmányos tanulás¹²⁴ következtében nem kizárt, hogy lesznek olyan államok, amelyek eltanulják az aggasztó magyar példát.

IV. Összegzés és javasolt értelmezési keretrendszer

Dolgozatom utolsó részében szükségesnek tartom egy joggyakorlati értelmezési keretrendszer felállításának javaslatát. A korábbi fejezetekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata nem egyértelmű azzal kapcsolatban, hogy milyen teszt alapján vizsgálja a különleges jogrendi jogalkotással kapcsolatos alapjogsérelmek meglétét, továbbá, hogy mi alapján dönti el egyáltalán, hogy a normál, vagy a különleges jogrendi teszt alkalmazása szükséges az adott helyzetben.¹²⁵ A kauzalitás kérdését sokszor a szükségességi-arányossági teszten belül keresik az indítványozók, valamint az AB is, máskor a jogállamiságból levezethetően. Felvethető ezzel kapcsolatban az a kérdés, hogy az a támadott jogszabály, amelynek nincs ok-okozati összefüggése a különleges jogrend kihirdetésének okául szolgáló eseménnyel, lehet-e egyáltalán alaptörvény-konform, amennyiben szükségesen és arányosan korlátoz alapjogokat? Azt a normát, amely ezen követelménynek sem felel meg, kell-e tovább vizsgálni a szükségességi-arányossági teszt tükrében? Véleményem szerint nem, ezáltal javaslom egy olyan teszt felállításának megkezdését, amely minden különleges jogrendi jogszabályra hivatkozó indítvány esetén először megvizsgálja a kauzális összefüggés meglétét. A kauzalitás kérdése ugyanis egy primer és individuális kérdés kell, hogy legyen a különleges jogrendi jogalkotás során, hiszen véleményem szerint az a norma, amelynek nincs oksági kapcsolata a különleges jogrendre indokot adó eseménnyel nem lehet alaptörvény-konform. Hasonló következtetésre jutott az AB is, még a járványügyi veszélyhelyzet feletti kontroll

¹²⁴ CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmányosság három dimenzióban*. TK Jogtudományi Intézet. Budapest, 2022. 20 p.

¹²⁵ Erdős Csaba is hasonló következtetésre jutott, ugyanis megfogalmazása szerint „Egy ilyen teszt-kiválasztó teszt megalkotása kiszámíthatóbbá tehetné azon jogszabályok vizsgálatának szempontjait, amelyek jogforrási formája - veszélyhelyzeti kormányrendelet - alapján nem dönthető el egyértelműen, hogy milyen jogrend alá tartozik, így annak bevezetése indokolt lenne. E teszt szempontjai között a vizsgálat alá vont norma céljának meghatározása kell, hogy kiemelt szerepet kapjon, amelyre a jogalkotói indokolás, a preambulum, illetve - ezek hiányában, vagy mellett - a szabályozásnak a különleges jogrend elrendelésére okot adó körülmény felszámolásához, következményeinek enyhítéséhez történő hozzájárulásra való alkalmassága alapján lehet következtetni.” In: ERDŐS CSABA: *Gondolatok a különleges jogrendi alapjogkorlátozás alkotmánybíróági gyakorlatáról*. Jog-Állam-Politika 2022. 2. különszám 114. p.

során, amikor a 15/2021. (V. 13.) AB határozat megállapította, hogy Alaptörvény szellemiségével ellentétes a korlátozhatatlan hatalom, ebből – teleologikus értelmezéssel következik –, hogy az „alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni [...] arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be.”¹²⁶

Másodsorban a kauzalitás kérdésének különválasztása a szükségesség-arányossági tesztől – mint primer vizsgálat – megragadható az Országgyűlés szerepének jelentőségével is, hiszen a háborús veszélyhelyzetre hivatkozó, Alkotmánybíróság elé kerülő ügyekben az indítványozók szinte kivétel nélkül törvényeket módosító kormányrendeleteket támadnak. Ezt annak fényében is érdemes mérlegelni, hogy az Országgyűlés továbbra is rendszeresen ülészik, jogalkotásában nem akadályozott, az alapjogok tartalmát, illetve lényeges garanciáit érintő szabályozás pedig – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatából¹²⁷ is következően – csak törvényi szinten lehetséges. Amennyiben a Kormány a különleges jogrendi felhatalmazást kihasználva – ezzel megkerülve a törvényalkotási eljárással együttjáró vitát, kritikát, illetve nyilvánosságot – alkot a különleges jogrend kihirdetésének okával össze nem függő rendeleteket, az formálisan sem minősíthető alaptörvény-konformnak.

Harmadrészt, az ok-okozati összefüggés kérdése és egy egységes értelmezési keretrendszer az indítványozók oldaláról is kulcsfontosságú. A korábban bemutatott ügyekben plasztikusan megmutatkozott, hogy az indítványozók – következetes alkotmánybírósági gyakorlat hiányában – a szükségességi-arányossági teszten keresztül, illetve a jogállamisági klauzulára hivatkozással próbálják igazolni a háborúval össze nem függő jogalkotás alaptörvény-ellenességét. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy az értelmezési keretrendszert úgy kell kialakítani, hogy az indítványozók számára is könnyebbé tegye a megfelelő hivatkozási alapok megjelölését és hogy az felhívható legyen az Alkotmánybíróság valamennyi hatáskörében, nem elzárva például az alkotmányjogi panaszt előterjesztő indítványozókat az alapjog-sérelem orvoslásának lehetőségétől.

Összegzésképpen kijelenthető, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a különleges jogrenddel kapcsolatos normák vizsgálata kapcsán szétartó, amely problémát egy egységes teszt megalkotásával ki lehetne küszöbölni, amely lépcsőzetesen vizsgálná a különleges jogrendi jogalkotás alaptörvény-ellenességének meglétét a következő módon: (i) A norma a jogalkotó

¹²⁶ 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33].

¹²⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.

különleges jogrendi rendeletalkotói felhatalmazása gyakorlásának körében született-e meg, amennyiben igen, akkor vélelmezhető, hogy a különleges jogrendre irányadó teszt alkalmazása az indokolt – amennyiben a következőkben bemutatott feltételek/lépcsők is teljesülnek –, hiszen a jogalkotó is erre hivatkozással alkotta a jogszabályt, ennek fényében a teszt a továbbiakban a következőképpen alakulna: (ii) A norma rendelkezik-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból levezethető kauzális összefüggéssel a különleges jogrend kihirdetésére indokot adó eseményt illetően. Itt hangsúlyozandó, hogy az alkotmánybíróági gyakorlatnak szükséges egyértelmű állást foglalnia azzal kapcsolatban, hogy milyen mértékig fogadja el az Ukrajnában zajló háborúra történő visszavezetését a gazdasági következményeknek, továbbá erre hivatkozással az alapjog-korlátozásoknak. Meglátásom szerint itt csak egy, a háborúval közvetlen kapcsolatban álló indok fogadható el az alapjog-korlátozás indokául, hiszen ha ezen feltétel teljesülését elfogadjuk, akkor a teszt (iii), illetve (iv) eleme már a különleges jogrendi, módosított szükségességi-arányossági tesztet alkalmazza az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése alapján.

Ha nem detektálható egyértelmű kapcsolat a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény és az alapjog-korlátozás között, akkor megítélésem szerint már formai szempontból alaptörvény-ellenes a támadott rendelet, azzal a feltétellel, hogy alapvető joggal közvetlen összefüggésben álló, annak lényeges tartalmát szabályozza törvénynél alacsonyabb szintű jogforrási szinten.

Ennél a tesztelemnél – eljárásjogi aspektusból – az is megoldás lehet és így kardinális jelentőséggel bír, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban a B) cikk (1) bekezdésére hivatkozást ne utasítsa vissza azzal az indokolással, hogy az csak a korábban bemutatott, kivételes esetekben minősül Alaptörvényben biztosított jognak. Eljárásjogi szempontból megoldásként szolgálhat egyrészt a B) cikk (1) bekezdéséből olyan új, különleges jogrendi jogalkotással szemben felhívható elemet kiolvasztani, amelyet a testület Alaptörvényben biztosított jognak ismer el. Másrészt lehetséges, hogy a B) cikk (1) bekezdését a különleges jogrendi jogalkotással közvetlenül érintett és hivatkozott alapjogokkal együtt, azokra tekintettel fogadja be panasz eljárásban. Harmadrészt szintén megoldás lehet panasz eljárások tekintetében, ha a kauzalitás kérdését a testület az Abtv. 29. §-ában rögzített alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinti és primer jelleggel vizsgálja, mint ahogyan a 8/2021. (III. 2.) AB határozatban az indítványozó ilyen kérdésnek tekintette azt, hogy a támadott jogszabályok a veszélyhelyzetben túlmutató tartalommal jöttek létre.

Amennyiben az előző két feltétel teljesül, tehát a különleges jogrendi rendeletalkotói felhatalmazás körében született a támadott rendelet, amely tényleges kapcsolatban áll a háborús veszélyhelyzettel, akkor az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése alapján vizsgálendő, hogy (iii) a támadott rendelkezés szükséges-e, tehát az a különleges jogrend ultima ratio jellegére tekintettel a rendelkezésre álló legenyhébb korlátozást valósítja-e meg, illetve (iv) arányosan korlátozott-e alapjogokat a háborús veszélyhelyzet következményeinek elhárítása mint legitim célnak az elérése érdekében. Ezen teszt kialakításával és következetes alkalmazásával a különleges jogrend felett szükséges alkotmánybírósági kontroll egyértelműbbé és szélesebb körben gyakorolhatóvá válna, valamint elkülöníthetőek lennének a különleges és normál jogrendi alapjog-korlátozás standardjai egymástól.

Összefoglaló táblázat a javasolt értelmezési keretrendszeréről:

1. Különleges jogrendi rendeletalkotói felhatalmazásra hivatkozik a támadott rendelet?		
IGEN		NEM → AT I. cikk (3) bek. szerint kell megítélni, normál jogrendi alapjog- korlátozás szabályai
2. Van-e kauzális összefüggés a támadott rendelet és a különleges jogrend kihirdetése között?		
VAN	NINCS → formai AT-ellenesség + B) cikk (1) bek. sérelme	
3-4. Módosított szükségességi- arányossági teszt az AT 52. cikk (2) bekezdése alapján		

Ahogy Sajó András és Uitz Renáta találóan rámutat, az alkotmányosság feladata a demokratikus rend feletti őrökös, a biztonság és szabadság közötti finom egyensúlyozás, amely szavatolja a tisztességes túlélést.¹²⁸ Utóbbi viszont minden esetben a demokratikus

¹²⁸ SAJÓ András – UITZ Renáta: *A szabadság alkotmánya – Bevezetés a jogi alkotmányosságba*. HVG-ORAC. Budapest, 2019.

értékek túl- és továbbélését kell, hogy jelentse, minden ezzel ellentétes törekvés nem egyeztethető össze az alkotmányossággal.

Irodalomjegyzék

Alkotmánybírósági döntések, indítványok

II/02316/2023 (XI. 02.) Utólagos normakontroll indítvány

IV/02678/2023. (XII. 11.) Alkotmányjogi panasz indítvány

IV/231/2024. (I. 26.) Alkotmányjogi panasz indítvány

II/00250/2024 (I. 29.) Utólagos normakontroll indítvány

64/1991. (XII. 17.) AB határozat

1140/D.2006. AB végzés

3062/2012. (VII. 26.) AB határozat

3241/2019. (X. 17.) AB határozat

15/2020. (VII. 8.) AB határozat

15/2021. (V. 13.) AB határozat

23/2021. (VII. 13.) AB határozat

27/2021. (XI. 5.) AB határozat

28/2021. (XI. 5.) AB határozat

1/2023. (I. 4.) AB határozat

9/2024. (IV. 30.) AB határozat

3004/2024. (I. 12.) AB határozat

3045/2024 (II. 23.) AB végzés

3323/2024. (VII. 29.) AB határozat

3359/2024. (X. 8.) AB végzés

3078/2024. (III. 1.) AB határozat

3140/2024. (V. 3.) AB határozat

Szakirodalom

CSINK Lóránt: *Alapjogok a különleges jogrend idején. Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok* 2022/6.

CSINK LÓRÁNT: *Az eszmék csatatere. A véleménynyilvánítási szabadság különleges jogrend idején.* In: *In Medias Res* 2022/2. 2

CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum salutare*. XIII. 2017.4.

CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmányosság három dimenzióban.* TK Jogtudományi Intézet. Budapest, 2022.

DRINÓCZI TÍMEA: *Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrend idején megvalósuló rémhírterjesztésről.* Jogesetek Magyarázata 2021/1.

ERDŐS Csaba: *Gondolatok a különleges jogrendi alapjogkorlátozás alkotmánybírósági gyakorlatáról.* In: *Jog-Állam-Politika* 2022. 2. különszám

FARKAS Ádám: *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései, ezek viszonyrendszerének feltárása.* Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/36. Nemzeti Közsolgálati egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2022.

Fruzsina GÁRDOS-OROSZ: *The normative standards of human rights protection in normalcy and in emergency in Hungary.* In: Monika FLORCZAK-WĄTOR - Fruzsina GÁRDOS-OROSZ - Jan MALÍŘ - Max STEUER (Ed.): *States of Emergency and Human Rights Protection - The Theory and Practice of the Visegrad Countries.* Routledge, New York, 2024.

Gábor HALMAI – Gábor MÉSZÁROS – Kim Lane SCHEPPELE: *From Emergency to Disaster – How Hungary's Second Pandemic Emergency Will Further Destroy the Rule of Law,* VerfBlog, 2020/5/30, <https://verfassungsblog.de/from-emergency-to-disaster/>, DOI: [10.17176/20200531-013514-0](https://doi.org/10.17176/20200531-013514-0). (Utolsó letöltés ideje: 2024. december 10.)

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR ESZTER, JAKAB ANDRÁS) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2020).

HORVÁTH Attila: *A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében* In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Budapest, 2021.

HÖRCHERNÉ Marosi Ildikó: *Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata*. In: ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press. Budapest, 2022.

JAKAB András - TILL Szabolcs: *Alkotmányvédelem – Különleges jogrend*. In: CSINK Lóránt - SCHANDA Balázs - VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020.

Jogtudományi Enciklopédia. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András), 2019. [3]

KÁDÁR Pál - HOFFMAN István: *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban*. Közjogi Szemle, 14 (3). 2021.

KÁLMÁN Kinga – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *New Perspectives on Comparative Constitutional Law: Methodological Bases and Challenges – Establishing a Global Database from the Practice of Constitutional Review During the Pandemic*. MTA Law Working Papers 2022/20. MTA Kiválósági Kutatóhely, Budapest, 2022.

KELEMEN Roland: *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II. – A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai*. Vélemények a katonai jog világából 2019/2.

Max STEUER: *States of Emergency, Simultaneous Overreach and Underreach and the COVID-19 Pan(dem)ic*. European Journal of Risk Regulation (2024), 15.

Monika FLORCZAK-WĄTOR et al. (szerk.): *States of Emergency and Human Rights Protection - The Theory and Practice of the Visegrad Countries*. Routledge, New York, 2024.

MÉSZÁROS Gábor: *Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről*. Fundamentum 2019. 3-4. sz.

MÉSZÁROS Gábor: *Never-Ending Exception: The Ukraine War Perpetuates Hungary's Government by Decree*. VerfassungsBlog, 2022/05/10, <https://verfassungsblog.de/never-ending-exception/> (Utolsó letöltés ideje: 2024. 12. 08.)

NAGY Zoltán - HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Budapest, 2021.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az arányossági teszt a jogalkalmazásban*. Alkotmánybírósági Szemle 2016/2.

SAJÓ András – UITZ Renáta: *A szabadság alkotmánya – Bevezetés a jogi alkotmányosságba*. HVG-ORAC. Budapest, 2019.

SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az Alkotmány őrei*. In: Mindentudás Egyeteme. Mindentudás Egyeteme, 6. Kossuth Kiadó, Budapest, 2006.

SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Constitutional courts under pressure – An assessment: A Comparative Perspective*. In: SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe - A Comparative Perspective*. Routledge, New York, 2018.

SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. Állam- és Jogtudomány, 61 (3).

TILL Szabolcs Péter: *Az alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről*. Jogesetek Magyarázata 2021/4.

TILL Szabolcs: Különleges jogrend In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes

TÓTH Judit: *Különleges jogrend egy jogállamban és Magyarországon*. In: Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2017. pp. 140.

UNGVÁRI Álmos: *State of Danger in Hungary after the Tenth Amendment to the Fundamental Law. A comparative perspective*. In: BÁNDI Gyula – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *Jog válság idején. - Válogatott doktorandusz tanulmányok*. Pázmány Press, Budapest, 2023.

Alaptörvény, jogszabályok

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet.

A köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet.

A lengyel miniszterelnöki kancellária oldalán megjelent cikk a rendkívüli helyzet kihirdetéséről: <https://www.gov.pl/web/primeminister/the-safety-of-poland-comes-first--state-of-emergency-near-the-border-with-belarus> (Utolsó letöltés ideje: 2024. 12. 07.)

A vállalkozások reorganizációjáról, valamint a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, továbbá a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 345/2021. (VI. 18.) Korm. rendelet.

A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet.

A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet.

A veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet.

Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet.

Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

Magyarország Alaptörvénye