

Alaptörvény-ellenes a Kormány kijárást korlátozó rendelete

Írta: **Szabó Patrik** - 2020. március 28.

Védekezhetünk-e jogállami keretek között a világjárvánnyal szemben? – Gondolatok a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Kormányrendelet alaptörvény-ellenességéről.



Jelen cikkben amellet érvelek, hogy a 2020. március 27-én elfogadott és a következő nap hatályba lépő, a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Kormányrendelet alaptörvény-ellenes. Emellet bemutatom, hogy az Alaptörvény 53. cikkében foglalt veszélyhelyzetre vonatkozó szabályok alapvetően inkohereensek, és két olyan lehetséges értelmezést hordoznak, amelyek alapjaiban eltérő, súlyos alkotmányos kérdéseket vetnek fel. Hangsúlyozom, hogy az írásom kizárólagos célja, hogy az Alaptörvény veszélyhelyzetre vonatkozó szabályainak értelmezéséhez hozzájáruljon, és a kijárási korlátozásról szóló jogszabály alkotmányosságát elemezze. Cikkemben véletlenül sem a helyzet komolyságát és a kormányrendeletben foglalt rendkívül fontos előírásokat kívánom relativizálni, hiszen ezeket, valamennyi jogszabályhoz hasonlóan, mindaddig kötelesek vagyunk követni, amíg azok Alaptörvénybe ütközését az Alkotmánybíróság meg nem állapítja.

Előzmények és problémafelvetés

Köztudott, hogy a koronavírus keltette fokozódó járványügyi helyzetre reagálva a Kormány 2020. március 11-én veszélyhelyzetet hirdetett ki. Ennek megállapítására a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Kormányrendeletben került sor az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésével összhangban. Az utóbbi a következőképpen rendelkezik: *„A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.”* Az alkotmány idézett szakaszára és az eskalálódó járványügyi helyzetre tekintettel a veszélyhelyzet kihirdetése tehát alkotmányjogi szempontból álláspontom szerint teljes mértékben megalapozott volt. Mindazonáltal érdemes megjegyezni, hogy Lattmann Tamás nemzetközi jogász vitatta ezt az intézkedést is, aki szerint az 53. cikk (1) bekezdésben foglalt elemi csapás fogalma az Alaptörvény és a definíciót kibontó, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban: Katasztrófavédelmi törvény) 44. § nyelvtani értelmezése során arra jut, hogy a járványügyi helyzet nem elemi csapást, hanem külön jogi kategóriát képez.^[1] Ezzel az állásponttal nem azonosulok. Jóllehet, Lattmann felvetései legitimek, de ha az Alaptörvényt ilyen mértékben szó szerint értelmezzük, az véleményem szerint a különleges jogrendi formák alkalmazását nagyban ellehetetleníti, hiszen az Alaptörvény szövege a járvány szót például egyetlen egyszer sem említi.

A következő közjogilag is kiemelkedő időpont 2020. március 20-a volt, amikor a Kormány előterjesztette a koronavírus elleni védekezésről szóló törvényjavaslatot,^[2] amelyet az Országgyűlés a házszabályi rendelkezések által lehetővé tett módon, az általános szabályoktól való eltéréssel szándékozott gyorsan elfogadtatni. Az ilyen eljárás leglényegesebb eleme, hogy esetében az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 65.§ (1) bekezdése alapján a jelenlévő képviselők legalább négyötödének igenlő szavazatára lett volna szükség a javaslat jóváhagyásához, de az ellenzéki képviselők támogatása hiányában a szükséges parlamenti konszenzus nem jött létre.^[3] Itt említendő a törvényjavaslat 3. § (1) bekezdés b) pontja, amely úgy szól, hogy *„Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy [...] az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.”* A választ arra a kérdésre, hogy a rendelet hatályának meghosszabbítására miért is volt szükség, az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése adja meg, amely kimondja, hogy *„A Kormány [az Alaptörvény] 53. cikk (2) bekezdés szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja.”*

A probléma és az alább tárgyalt kérdések kontextusba helyezése érdekében itt szükséges ismertetni az 53. cikkeddig nem idézett másik két bekezdését. Az Alaptörvény 53. cikk (2)

bekezdése megadja a lehetőséget a Kormánynak, hogy veszélyhelyzetben olyan rendeletet alkosson, „*amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.*” Az 53. cikk (4) bekezdése pedig garanciális szabályként jelenti ki, hogy „*A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.*”

Az 53. cikk egésze alapján ellentmondásnak tűnik, hogy a törvényjavaslat 3. § (1) bekezdés b) pontja az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésével összhangban megalkotott, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló Kormányrendelet hatályának meghosszabbítására kér felhatalmazást a Parlamenttől, holott erre, az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése szerint nincs is szükség. A nyelvtani értelmezést követve az alkotmány csak és kifejezetten a veszélyhelyzet tartama alatt meghozott kormányrendeletek hatályának meghosszabbítása tekintetében támaszt ilyen követelményt. Mindezek alapján úgy vélem, hogy az Alaptörvény 53. cikke alapvetően következetlen és két egymástól eltérő értelmezési perspektívát rejt.

Nyelvtani értelmezés

Amennyiben az 53. cikk szigorú nyelvtani értelmezését követjük, arra jutunk, hogy a veszélyhelyzet szabályozását illetően két eltérő minőségű kormányrendelet létezik. Egyrészt a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelet, másrészt azok a rendeletek, amiket a Kormány a veszélyhelyzet megoldására törekedve, annak tartama alatt fogad el. Lényeges különbség, hogy előbbi tekintetében az 53. cikk (3) bekezdését szem előtt tartva nincs, míg az utóbbiak esetében szükség van az Országgyűlés felhatalmazására ahhoz, hogy a rendeletek tizenöt napnál tovább maradhassanak hatályban. Mindezt az Alaptörvény 53. cikk (1) és (4) bekezdésével együttlolvassa az a következtetés vonható le, hogy a Kormány gyakorlatilag egymaga jogosult arról rendelkezni, hogy veszélyhelyzetet hirdet ki. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló rendelet pedig gyakorlatilag az Országgyűlés hozzájárulása nélkül elvileg tizenöt napon túl vagy tovább is hatályban maradhat, egészen addig, amíg a veszélyhelyzet meg nem szűnik, ugyanis az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés alapján a rendelet ekkor veszti hatályát. Hangsúlyozandó, hogy a veszélyhelyzet fogalma önmagában is kérdéseket vet fel, hiszen erre vonatkozó kiforrott gyakorlat nyilvánvalóan nem létezik, ezért álláspontom szerint a fogalom tágabb értelmezésével az általa legitimált súlyos korlátozások akár az indokoltnál hosszabb ideig is érvényesülhetnek. A katasztrófavédelmi törvény 44. § a veszélyhelyzet fogalmát példálózó jelleggel ismerteti. Ennek ellenére felvetődik a probléma, hogy vajon a koronavírus által okozott, időben aligha elkülönülő gazdasági válság az 53. cikk (1) bekezdés „*vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás*” fordulata alapján szintén ebbe a körbe, vagy valamely más különleges jogrend fogalma alá lesz-e sorolható. Ebbe az irányba mutat az Alkotmánybíróság devizahitelekéről szóló 34/2014. (XI. 14.) AB határozata, amelyben az AB a devizahitelek

okán előállt szituációt a gazdasági helyzettel összefüggő különleges helyzetnek tekintette és a tulajdonhoz való jog és a formális jogállami garanciák szempontjából az alapjog korlátozás mércéjét a megszokotthoz képest jóval alacsonyabban helyezte el.^[4] Itt jegyzem meg, hogy a különleges jogrend kiterjesztése a 2022-ben megrendezésre kerülő országgyűlési választások kampányát is érinthetné, amely súlyos alkotmányos következményekkel járhatna.

Továbbá, kérdés, hogy ennek alapján mely szerv hatáskörébe tartozik megállapítani, hogy a veszélyhelyzet megszűnt? Logikusan következik, hogy ha ezt a kormány rendelte el, akkor a megszüntetésre is ő jogosult. Ezt támasztják alá azok a praktikus megfontolások, miszerint a helyzet hatékony felmérésére leginkább a Kormány képes, valamint gyorsabb és időszerű válaszokat képes adni, mint a törvényhozás. Nem beszélve arról, hogy valamennyi vonatkozó korlátozást és intézkedést a végrehajtó hatalom rendel el és irányít.

Ez az értelmezés tehát az Alaptörvény nyelvtani interpretációjából indul ki, és legfőbb hiányossága abban rejlik, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló kormányrendelet addig maradhat hatályban, amíg a Kormány úgy nem rendelkezik. Ezzel akár az is megvalósulhat, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló rendelet tovább funkcionál, mint azok a rendeletek, amelyeket a Kormány a veszélyhelyzet elhárítása céljából hozott. Azt gondolom, hogy a veszélyhelyzet és az annak idején hozott rendkívüli intézkedések sorsa összességében egymástól nem választható el. Ezen értelmezési lehetőség legfőbb veszélye tehát abban rejlik, hogy a végrehajtó hatalom, a veszélyhelyzet fogalmát és annak megszűnését illető bizonytalanságánál fogva indokolatlanul hosszú ideig hozhatna, egy-egy, az országgyűlési hozzájárulás hiányában, legfeljebb tizenöt napig hatályos rendeletet, amely az állampolgárok alapjogainak súlyos korlátozásának és életükbe való mély beavatkozásnak adhat teret.

Rendszertani, funkcionális értelmezés

Az Alaptörvény 53. cikkének másik lehetséges értelmezése inkább rendszertaninak nevezhető, és álláspontom szerint ez az interpretáció képes összhangot teremteni a fenti alkotmányos rendelkezések között. Ez a megközelítés az alkotmány legfőbb funkciójából, a közhatalom korlátozásából indul ki, és amellet foglal állást, hogy az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében foglalt tizenöt napos szabályt nem csak az 53. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott kormányrendeletekre, hanem a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló kormányrendeletre szintén alkalmazni kell. A fent bemutatott alkotmányos aggályok csakis így küszöbölhetők ki, és az Alaptörvény jelentése is csak ilyen módon válik egységessé. Ebben az esetben a végrehajtó hatalom tehát sokkal inkább korlátok közé szorul, hiszen a veszélyhelyzet idején elfogadott valamennyi aktusa ellenőrizhetővé, és hatályában korlátozottá válik, amely segítségével jórészt a fenti visszaélések lehetősége is

csökkenthető. A textuális értelmezéssel szemben szól továbbá, hogy az alkotmány olyan szöveg szerint egyértelmű, ám rendszerszinten önellentmondó interpretációja, amely a végrehajtó hatalomnak ilyen tág teret engedne, semmiképpen nem igazolható. Az alkotmányt sem lehet alkotmány-ellenesen értelmezni.

Ezen a ponton Ismét Lattmann gondolataira kell utalnom, aki szerint az 53. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott, a veszélyhelyzetet kihirdető rendelet hatályára nem az 53. cikk, hanem az 54. cikk (3) bekezdése vonatkozik,^[6] amely valamennyi különleges jogrendi formára irányadó általános norma. Ez a generális szabály kimondja: *„A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.”* A rendelkezés tehát azért jelentős, mert a veszélyhelyzet megszüntetéséről való döntést egyértelműen a Kormány hatáskörébe utalja, aki erről – elvileg az objektív körülményekkel összhangban – a saját belátása szerint dönthet. Ez a rendszertani értelmezés szintén logikus, azonban felhívom a figyelmet, hogy ennek alapján az 53. cikk (1) bekezdésére való hivatkozással elfogadott kormányrendelet, a tizenöt napos korlát hiányában tovább maradhat hatályban, mint azok a rendeletek, amelyek a veszélyhelyzetet gyakorlatilag tartalommal töltik meg. Természetesen, ez a probléma az Országgyűlés hozzájárulásával orvosolható. Az Országgyűlés jóváhagyása pedig azt a további kérdést veti fel, hogy vajon milyen időtartamra hosszabbítható meg a Kormány rendelete. Az Alaptörvényt nyelvtanilag értelmezve alátámasztható az az álláspont, hogy ezt minden esetben tizenöt naponként kell meghosszabbítani. Ez a megoldás garanciális szempontból megfelelőnek látszik és az Országgyűlés szuverén szerepét hangsúlyozza, ugyanakkor azt gondolom, hogy az ettől eltérő azon megközelítés is indokolható és kézenfekvő, amely értelmében az Országgyűlés tizenöt napnál hosszabb időre is felhatalmazást adhat a Kormánynak, hogy a rendelet hatályát meghosszabbítsa.

Garanciák és lehetséges megoldási javaslatok

Ezen a ponton válik központi szereplővé az Alkotmánybíróság, amely az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján absztrakt utólagos normakontroll eljárásban, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz során vizsgálhatná felül a rendeletek alkotmányosságát. Álláspontom szerint a korlátozások arányosságának megítélésénél jórészt az időbeli hatály lesz a döntő, amely kapcsán jogállami keretek között a Kormánynak vég nélküli felhatalmazás nem adható. Ennek egyszerű oka, hogy ezáltal közvetlenül fennállna a veszélye, hogy a Kormány beláthatatlan ideig a veszélyhelyzetre hivatkozva súlyos korlátozásokat vezessen be, és ezzel az Országgyűlés szerepét kiüresítse.

A téma körül zajló vitában napvilágot láttak olyan vélemények, amelyek alapján *„a veszélyhelyzetet nem egy konkrét időpontig, hanem a Kormány vagy az Országgyűlés ezzel*

ellentétes döntéséig”[7]célszerű meghosszabbítani, annak okán, hogy a járvány ideje alatt az Országgyűlés is könnyen határozatképtelenné válhat. Ezt két okból sem látom indokoltnak. Egyrészt azért, mert lehetséges lenne, hogy a Parlament tizenöt napot meghaladó időre, de ésszerű keretek között, például néhány hónapos meghatározott időre adjon felhatalmazást a Kormánynak. A meghatározott a felhatalmazó törvényt akár úgy is meg lehetne alkotni, hogy amennyiben a fokozódó járványügyi helyzetre tekintettel az Országgyűlést nem lehet összehívni, akkor a felhatalmazás a határozatképesség helyreállítását követő legkorábbi időpontig meghosszabbodik, és az Országgyűlés utólag hagyja jóvá a Kormány intézkedéseit. A másik lehetőség a Házzsabály olyan módon való módosítása lenne, amely az Európai Parlamenthez hasonlóan, garanciális elemekkel övezve lehetővé tenné, hogy a Parlament távkommunikációs eszközök útján ülésezzen. Másrészről, érdemes megfontolni, hogy még a római jogból ismert diktátor sem korlátlanul, hanem legfeljebb hat hónapra kapott felhatalmazást.

Maga a Kormány által előterjesztett, a koronavírus elleni védekezésről szóló törvényjavaslat is az utóbbi felfogást követi, hiszen, ahogyan azt korábban bemutattam, a javaslat 3. § (1) bekezdés b) pontja felhatalmazást kér az Országgyűléstől, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló kormányrendelet hatályát meghosszabbíthassa. A szigorú nyelvtani értelmezés tükrében tehát ez a felhatalmazás az Alaptörvény 53. cikk (1) – (3) bekezdései alapján indokolatlan lenne, mert a textuális interpretáció kizárólag a veszélyhelyzet tartama alatt hozott rendeletekkel szemben támaszt ilyen követelményt. A javaslat arra enged következtetni, hogy a Kormány az alkotmány szövegét, álláspontom szerint helyesen, annak rendszerét és funkcióját szem előtt tartva értelmezte .

A Kormány tehát felhatalmazást kért, hogy a veszélyhelyzetet kihirdető rendeletének hatályát meghosszabbíthassa, azonban az Országgyűlés az erre vonatkozó törvényt nem fogadta el. Ebből következik az a súlyos alkotmányjogi megállapítás, hogy a rendelet 2020. március 11-ét követő tizenöt napig, tehát március 26-ig volt utoljára hatályban és másnap, március 27-én hatályát veszítette. Március 27-én jogilag már nem állt fent veszélyhelyzet. A Kormány a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Kormányrendeletet tehát ennek ellenére, alkotmányos felhatalmazás nélkül, a jogi értelemben vett veszélyhelyzet megszűnése után, alkotmányellenesen fogadta el.

Megjegyzendő, hogy amennyiben a Kormány további rendeleteket kíván hozni a koronavírus járvány okozta veszélyhelyzetre tekintettel akkor ezt kizárólag úgy teheti jogszerűen, ha előbb a veszélyhelyzetet kormányrendelet formájában újból kihirdeti. A törvényi felhatalmazást illetően pedig érdemes látni, hogy azt az Országgyűlés néhány napon belül el fogja fogadni, hiszen a javaslatot ekkor már nem a házzsabálytól való eltéréssel, hanem a megszokott törvényalkotási eljárásnak megfelelően tárgyalja a parlament.

Összegzés

A fentieket összegezve elmondható, hogy az Alaptörvény 53. cikkében foglalt szabályozás alapvetően inkohérens, és különböző jelentősen eltérő értelmezéseket enged meg. Az ilyen tartalmi bizonytalanság pedig a jelenlegi kiélezett és feszült helyzetben kifejezetten alkalmas arra, hogy közjogi súrlódásokat okozzon a Kormány és az Országgyűlés, vagy más alkotmányos szervek között. Hangsúlyozom, hogy a Kormány kijárási korlátozásról szóló rendelete formálisan ütközik az Alaptörvénybe, annak ellenére, hogy a jogszabály valóban a kialakult járványügyi helyzetben szükséges intézkedéseket teszi lehetővé, amelyek betartása minden magyar állampolgár javát szolgálja. Értelmszerűen az ilyen rendelkezéseket sem az alkotmány megsértésének árán, hanem kizárólag alkotmányos keretek között lenne szabad meghozni, még akkor is, ha ezek a közvetlen és valós veszély okán születnek. Különösen fontos ez, mert a jogrendbe és az alkotmány normativitásába vetett hit még a legnehezebb időkben sem rendülhet meg, hiszen végső soron az Alaptörvény hivatott megakadályozni, hogy a jelenlegihez hasonló kivételes helyzetek az esetleges hatalmi túlkapások táptalajává váljanak. Amíg mi egymásra vigyázunk, addig az alkotmány bennünket őriz.

A szerző joghallgató, a 2019-es Országos Tudományos Diákköri Konferencia 1. helyezettje alkotmányjog szekcióban, az Arsoni volt gyakornoka

Hozzászólnál a témához? Küldd el nekünk a veszélyhelyzettel kapcsolatos elemzésedet az arsboni@arsboni.hu címre, és nyilvánosságot biztosítunk az írásodnak!

Jegyzetek