



Az alkotmányos élet bénultsága és a veszélyhelyzet

1. A veszélyhelyzet kihirdetése jogszerű és indokolt volt-e?

Az Eötvös Károly Intézet a veszélyhelyzet kihirdetése napján, a döntéshozókat segítő, még a kormány döntését megelőzően [állásfoglalást](#) tett közzé, amelyben felhívta a figyelmet arra, hogy válságok idején is az alkotmányosan indokolt társadalmi cél eléréséhez szükséges legenyhébb szabadságkorlátozásokat kell alkalmazni. Miközben a jogrend egészét nem érintő, ezért a szabadságjogokkal sokkal kíméletesebb egészségügyi törvény a kormány által bevezetett korlátozásoknál ténylegesen szigorúbb intézkedéseket is lehetővé tett volna, a kormány súlyos alkotmányos mulasztást követett el azzal, hogy a szinte teljes alapjogi katalógus felfüggesztését és a demokratikus ellenőrző intézményrendszert megbénító különleges jogrend kihirdetése mellett döntött, mégpedig indoklás nélkül. Álláspontunk szerint a veszélyhelyzet bevezetése nemcsak **szükségtelen volt**, hanem az **Alaptörvény rendelkezéseinek megsértésével történt**. Arra is [rámutattunk](#) – részben reagálva arra az új helyzetben ismét előtérbe kerülő [politikai filozófiai vitára](#) is –, hogy válsághelyzetek kezelésében általában és konkrétan a demokráciák hatékonyabbak.

2. Igaz-e, hogy a veszélyhelyzetről szóló döntések az Országgyűlés kezében vannak?

Az Alaptörvényben szabályozott különleges jogrendi állapotok különböző megoldásokat intézményesítenek a végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzésének biztosítására. A különleges jogrendek legtöbb formáját csak az Országgyűlés rendelheti el, azaz a jogrend és a közhatalom-gyakorlás „normális” működésének ideiglenes felfüggesztéséről a népszuverenitást megtestesítő Országgyűlés dönthet.

Nem ez a helyzet a jelenleg hatályos veszélyhelyzeti állapotban, ahol a döntés – az Alaptörvény értelmében – kizárólag a kormány hatásköre, ahogyan a veszélyhelyzet megszűnésének megállapítása is kizárólagos kormányzati kompetencia.

Veszélyhelyzet esetén az Alaptörvény az Országgyűlés számára egyetlen jogosítványt biztosít: a kormány által tizenöt napra meghozott rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításához parlamenti felhatalmazás szükséges. Az Országgyűlés eme jogosítványa egyben azt is jelenti, hogy ezt a felhatalmazást az Országgyűlés bármikor visszavonhatja, ami azonban nem a veszélyhelyzet végét, csupán a már meghozott rendkívüli kormányzati intézkedések hatályának megszűnését eredményezi. A felhatalmazás visszavonására tehát az Országgyűlésnek joga van, mégpedig az Alaptörvény alapján, kifejezett törvényi rendelkezés hiányában is – a felhatalmazási törvény vonatkozó rendelkezését tehát téves lenne az Orbán-kormány demokratikus elkötelezettségének jeleként értékelnünk. Hangsúlyoznunk kell, hogy az Országgyűlés döntése **nem** a veszélyhelyzet megszűnését jelenti, és nem érintheti az elrendelés jogszerűségét sem. A rendkívüli jogrend elrendelésének alaptörvény-ellenességét csakis az Alkotmánybíróság állapíthatja meg.



A felhatalmazás megadásán és visszavonásán kívül az Alaptörvény más, érdemi hatáskört nem telepít az Országgyűléshez a kormány intézkedéseivel összefüggésben. A **háborús helyzetben** érvényes rendkívüli állapot idején a döntési kompetenciák a parlamenti frakciók - azaz ellenzéki pártok - vezetőjének részvételével működő Honvédelmi Tanácsot illeti. **Szükségállapot** idején, ugyancsak az alaptörvényi rendelkezések értelmében, az Országgyűlés folyamatosan ülésezik, a rendkívüli hatalommal felruházott köztársasági elnök rendeleteinek alkalmazását pedig felfüggesztheti, ami a folyamatos parlamenti kontroll biztosítását jelenti. Ilyen eszközök **veszélyhelyzet idején** nem állnak a parlament rendelkezésére.

3. Kiiktatandó-e az Országgyűlés kontrollja?

Jogállamban nincs ellenőrizetlen hatalom. Vajon mennyiben iktatható ki a parlamenti kontroll veszélyhelyzet esetén? A koronavírus-járvány miatt már több országban döntöttek a parlament ülésezésének ideiglenes felfüggesztéséről, vagy a törvényhozás online működésének elrendeléséről. Ezeket a döntéseket szinte mindenütt komoly vita kíséri.

Az Országgyűlés jelenleg az éves rendes tavaszi ülészakát tartja. Ha a veszélyhelyzet fennállása alatt az Országgyűlés ülésezik, egyidejűleg két rivális jogalkotó szerv is működik, mivel az Országgyűlés hatáskörébe tartozó, a veszélyhelyzettel összefüggő kérdésekről az Országgyűlés és a kormány is dönthet. Ez a megoldás, a jogalkotás technikáját tekintve, leginkább a pártállami időszakban létező intézményi viszonyokhoz, az Országgyűlés és az ún. Népköztársaság Elnöki Tanácsa közötti kapcsolathoz hasonlítható. Az Elnöki Tanács, igaz csak akkor, amikor az Országgyűlés nem ülésezett, ún. törvényerejű rendeletekkel törvényhozási tárgyokban törvényt módosított, illetve törvényhelyettesítő rendeletet bocsátott ki, amit az Országgyűlés azonban átírhatott, vagy hatályon kívül helyezhetett.

Döntés eddig nem született a parlamenti működésének felfüggesztéséről, ugyanakkor a kormány éppen arra hivatkozással indokolta az időkorlát nélküli felhatalmazás biztosítását a rendkívüli intézkedések megtételére, hogy a parlament, a megbetegedések miatt, működésképtelenné válhat.

Az Országgyűlés működését meghatározó jogi rendelkezések – ideértve a házszabályt is – nem szólnak az online ülésezés lehetőségéről. A kormány képviselői szerint ennek előkészítése, az alkotmányos és technikai feltételek megteremtése, több hónapot venne igénybe. Ez az érv azonban aligha állja meg a helyét. Az Országgyűlésnél nagyobb Európai Parlament például azonnal váltani tudott annak érdekében, hogy a képviselők fizikai távollétében is működhessen: ehhez technikailag mindössze a képviselők birtokában lévő számítógép, nyomtató és szkennerek kellett. Arra az ellenvetésre, hogy a társadalmi nyilvánosság előtt folytatott vitát, a deliberációt korlátozza az online működés, a következő kézenfekvő válasz adható: az online működés valóban korlátozza a nyilvános vita néhány elemét, ám ennek az alternatívája, miszerint az Országgyűlés nem működik, nemcsak a deliberáció korlátozottságát, hanem teljes megszűnését eredményezi.



Az Országgyűlésről szóló törvény szerint különleges jogrend idején a házelnök döntése alapján az ülés az Országház épületétől eltérő helyszínen is összehívható. Ennek a rendelkezésnek lehetséges olyan értelmezése, amely szerint az ülés elektronikus eszközökkel is megtartható. A vita és szavazás lebonyolításának feltételeinek kialakításához a házszabályi rendelkezések módosítására lenne szükség, ám a problémát akár a felhatalmazási törvénnyel is orvosolhatnák. Ennek tartalma lehetne mindössze két törvényi bekezdés:

Az Országgyűlés (és bizottságai) veszélyhelyzetben a veszélyhelyzet megszűnéséig, amennyiben az Országház épületében ez nem lehetséges vagy aránytalanul súlyos kockázattal járna, a Házbizottság döntése alapján elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével is működhet.

Továbbá:

Az Országgyűlés veszélyhelyzetben, ide értve a szavazások lebonyolítását is, a Házbizottság döntése alapján, az Országgyűlés működőképességének fenntartása érdekében, eltérhet a Házszabálytól.

(Az ilyen nyitott szabályozásnak lehet az az előnye, hogy az előre nem látott nehézségeket is kezelhetővé teheti.)

Az Országgyűlés maradék súlya válság idején természetes módon felértékelődik. A folyamatos ülésezés elsősorban az ellenzék számára lehetőség a nyilvánosság használatára: ameddig működik a parlament, a kormány intézkedései a széles nyilvánosság előtt is számonkérhetők, vitathatók. Egy hétfőn elfogadott [határozati javaslat](#), miszerint önálló képviselői indítványok tárgyalására egészen a veszélyhelyzet megszűnéséig nem kerül sor, ezt a lehetőséget szűkíti tovább.

Mint megállapítottuk, az Országgyűlés működése a képviselők fizikai jelenléte nélkül is biztosítható. Ezért sem volt indokolt a kormány részéről korlátlan időre szóló felhatalmazást kérni a rendkívüli intézkedések megtételére. Az online működés mellett a rendeleti felhatalmazás időről-időre megadható, ahogyan vissza is vonható, azaz a parlamenti ellenőrzés igencsak szerény eszközei még veszélyhelyzet esetén is folyamatosan használhatók. Viszont az illiberális demokrácia viszonyai között a bizottságok ellenőrző szerepe a plenáris működéshez képest is úgyszólván megszűnt, ezért a politikai viták terepeként szolgáló plenáris működés felértékelődik.

A végrehajtó hatalom rendkívüli cselekvési lehetőségét a korlátozott időtartamú felhatalmazás mindenképpen korlátozta volna. Ezt a kormánytöbbség értelmetlen mellébeszéléssel azért sem vállalta, mert a felhatalmazás biztosításához szükséges kétharmados parlamenti többség nagyon ingatag, egyetlen kormánypárti politikai kiesésével akár meg is szűnhet. Ezek a megfontolások is magyarázhatják, hogy a felhatalmazási törvény a veszélyhelyzet megszűnéséig az időközi választások lebonyolítását lehetetlenné teszi.



4. Mi marad a demokratikus ellenőrzésből, ha már az Országgyűlés sem működik?

Ha a korlátlan ideig szóló felhatalmazás megszavazást követően a parlamenti kontroll gyenge eszközei sem működnek majd, a kormány egyetlen hatalmi ellenőre az Alkotmánybíróság marad. Legalábbis papíron. A mai Magyarország messzire jutott az alkotmányos értékek lerombolásában, aminek friss jele, hogy néhány nappal ezelőtt, pontosan március 24-én az Országgyűlés kormánypárti többsége nagy csendben alkotmánybíróvá választott egy olyan jelöltet, akinek az alkotmányjoghoz és az alapvető jogokhoz korábban vajmi kevés köze volt, ugyanakkor a PSZÁF elmarasztalta bennfentes információval visszaélésért. Ez a mozzanat is jól mutatja, hogy a kormánynak esze ágában sincs biztosítani az alkotmányos korlátok hatékony működését, ahogyan az ellenzékkel való együttműködést, a kompromisszumkeresést sem tartja fontosnak.

Pedig egy szakmai integritását őrző Alkotmánybíróság még a különleges jogrend idején is rendelkezne kellő mozgástérrel az alkotmányosság és az alapjogok védelme terén.

5. Értelmezhető-e itt és most a jogkorlátozásokkal szemben támasztott szükségesség-arányosság követelménye

Nemzetközileg példátlan módon az Alaptörvény 54. cikke alapján az alapvető jogok, néhány kivételtől eltekintve a szükségesség-arányosság mércéjének figyelmen kívül hagyásával(!) is korlátozhatóak. E tekintetben aligha van normatív jelentősége a Koronavírus elleni védekezésről szóló törvény azon rendelkezésének, amely szerint a kormány különleges jogköreit “a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a Rendelet szerinti humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja”.

Sem a szükségesség-arányosság teszt, de még a teljes mértékben átgondolatlan alaptörvényi szabályozás sem jelent korlátlan felhatalmazást az alapjogok teljes figyelmen kívül hagyására, mert a jogállamiság és az emberi méltóság – feltéve, ha működik ezt kikényszerítő alkotmányos intézmény – fel nem függeszthető alkotmányos tartalmai ennek határt szabnak.

6. Folytatva tehát az előző kérdést, mik az esélyei veszélyhelyzet idején az emberi méltóság és a jogállamiság követelménye érvényesülésének?

Erre a kérdésre van elméleti, és a jelen magyarországi helyzet alkotmánypolitikai jellegével számot vető válasz is.

Olyan társadalomban, ahol működik az alkotmánybíráskodás, és a közösség tagjai is fogékonyak az alkotmányos kultúra befogadására, jók az esélyek. Erre kiváló példa a rendszerváltást követő időszakban működő lengyel alkotmánybíróság, amely kezdetben



alapjogi katalógus hiányában, az ún. kisalkotmányban deklarált jogállamiság és emberi méltóság értékeiből kiindulva, az alapjogokat „kiolvasztva” az ebben a tekintetben kedvezőbb helyzetben lévő Sólyom-bírósággal tartalmilag azonos értékeket megfogalmazó döntéseket tudott produkálni.

Ha nem is könnyű feladat, képzeljünk el egy, a jelen helyzetben tényleg működő, küldetésének tudatában lévő Alkotmánybíróságot! Ez az Alkotmánybíróság, miután az Alaptörvény alkotmányosságát már nem ítélné meg, tudomásul veszi azt, hogy jelen esetben nincs sem szükségesség-arányosság teszt, sem pedig teljes alapjogi katalógus. Marad a jogállamiság elve és az emberi méltósághoz való jog. Két alkotmányos kérdést kell megvizsgálnia: a szabad mozgást korlátozó (részleges kijárási tilalmat tartalmazó) és a rémhírterjesztésről szóló új Btk. tényállást. Az elsőre, figyelemmel az egészségügyi törvény alkotmányosan nem vitatott vonatkozó szabályaira is, azt mondhatja, hogy veszélyhelyzet idején indokolt a jognak némileg lehalkítani a hangját, a járvány megfékezése alkotmányosan értelmezhető érték, a fennálló különleges helyzetben a korlátozás, technikai hiányosságai ellenére is, időlegesen összeegyeztethető a jogállam védelmével. Viszont a Btk. szabályáról könnyen kimutathatja, hogy alkotmányellenes. A büntetőjog a jog legvégső eszköze, ultima ráció, a büntetőjogi **normavilágosság** pedig a jogállam egyik vitathatatlan alapértéke. Ha az újságíró, illetve blogger, vagy a közösségi oldalakon működő állampolgár nem tudhatja, hogy jóhiszemű működéséért vajon büntetőeljárást akasztanak-e a nyakába, és ezért esetleg visszariad attól, hogy jogait gyakorolja, akkor a szabály sérti a jogállamiság értékét, ezért alkotmányellenes. Álmodik a nyomor, a gondolatkísérlet aligha válik valóra. Nem valószínű, hogy a domesztikált Alkotmánybíróság többségét elérné az autonómia kísértése.

