

**Vörös Imre:**

### **Különleges jogrend katonákkal – mindörökké?**

*„Idén már nem lesz szükség különleges jogrend bevezetésére.”*

*Kocsis Máté frakcióvezető. 2020. szeptember 18.*

*„Veszélyhelyzet még 90 napig.”*

*Népszava 2020. november 11.*

## **I.**

### **Rendszertani alapok<sup>1</sup>**

1.A különleges jogrend problematikája az alkotmányjognak nem leggyakrabban pertraktált kérdésköre, inkább egyfajta „kötelező feladat”, amely tankönyvek vagy alkotmányok végén helyezkedik el. Ez persze nem véletlen, hiszen dogmatikailag a különleges jogrend az alkotmányok egészéhez<sup>2</sup> mint *lex generalis*-hoz képest *lex specialis*-ként<sup>3</sup> jelenik meg. Megfogalmazásához tehát értelemszerűen előbb a *lex generalis* megfogalmazásához van szükség, hiszen csak ehhez *képest* következhet olyan szabályozás, ami az általános alkotmányos jogrendhez képest kivételes. A sok ország jogrendszerében megjelenő kérdéskört<sup>4</sup> – amint Sajó-Uitz részletesen kimutatja - talán a történelmi előzmények miatt is a német jogirodalom tárgyalja intenzívebben, azonban a terrorizmus okozta általánosabbá váló veszélyeztetettség a jogtudományt másutt is kihívások elé állította. Jakab találóan állapította meg 2017-ben, hogy a peremterületi kérdéskör igen aktuálissá válhat<sup>5</sup> – pedig akkor a koronavírusnak még a létéről sem tudott senki. Csink is arra hívta fel a figyelmet 2017-ben, hogy a különleges jogrend a legtöbb államban csak ritkán alkalmazott jelenség, így kevés az ezzel kapcsolatos tapasztalat.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Kézirat lezárva: 2020. december 29. – V.I.

<sup>2</sup> Vö. Sajó András-Uitz Renáta: *A szabadság alkotmánya. Bevezetés a jogi alkotmányosságba.* hcg-orac, Budapest, 2018. 575. s köv.

<sup>3</sup> Jakab András-Till Szabolcs, A különleges jogrend, in: Szerk.: Trócsányi László, Schanda Balázs, Csink Lóránt (ed.), *Bevezetés az alkotmányjogba.* hvgorac. Budapest, 2019. 435. 1. jegyzet;

<sup>4</sup> Összehasonlító jogi áttekintést ld. Sajó-Uitz, 577-582.; Csink Lóránt, Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare.* 2017/4., 8-9.

<sup>5</sup> Jakab András, A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében. *Jogtudományi Közöny.* 2017/1. 39.

<sup>6</sup> Csink, Mikor legyen a jogrend különleges? 2.

2.A kivételes jogrend olyan állapotra vonatkozik, amelyben az állam és annak alkotmánya olyan: az állam fennállását, vagy a közbiztonságot, közrendet érintő komoly veszélyekkel kerül szembe, melyek – *Konrad Hesse* klasszikus megfogalmazása szerint – az alkotmány „normális” működési szabályaival, lehetőségeivel nem küzdhetők le, nem kezelhetők<sup>7</sup>. Ez a német szakirodalomban „állami szükségállapot”-nak nevezett helyzet<sup>8</sup> tágabb értelemben azonban magának a *társadalomnak* a normális működését<sup>9</sup> veszélyezteti. Az alkotmányok tehát a *lex generalis* megfogalmazásánál elvileg nem állhatnak le, hanem szükségképpen kell megfogalmazniuk a *lex specialis*-t, a különleges jogrend szabályait. A két joganyag dinamikája tehát ezzel a megkülönböztetéssel világossá is válik: a különleges jogrend *funkciója* éppen az, hogy szabályainak alkalmazása révén minél hamarabb *vissza lehessen térni* a társadalom, az állam működésének normális, általános alkotmányos rendjébe. Ez a paradoxon – a mindennapi életből vett hasonlattal: a mentőautó megkülönböztető jelzést használva és a közlekedési rend szabályait megszegve, sebességhatárt túllépve életmentés céljával átszáguld a közlekedési lámpa piros jelzésén – mutatja, hogy mennyire elválaszthatatlan egymástól a két joganyag, egyben határozottan utal arra is, hogy mennyire lényegi attribútuma a különleges jogrendnek az, hogy *magában az alkotmányban*<sup>10</sup>, vagyis azzal nemcsak tartalmilag, de lehetőleg formailag is szerves egységben jelenjen meg.

3.A kivételes - a magyar jogrendbeli elnevezéssel<sup>11</sup> - *különleges jogrend* attól különleges, hogy az alkotmány normális *lex generalis*-részében rögzített tétel, intézmény, jog és kötelezettség *lex specialis*-sá transzformálódik. Mégpedig úgy, hogy a különleges jogrendben a felhatalmazott szerv által meghozott jogszabályi formát öltő rendelkezések számos *lex generalis*-szabályt mintegy zárójelbe tesznek. Így: alapvető jogok felfüggeszthetők, míg a normális működés idején ismeretlen kötelezettségek írhatók elő, kötelezettségek konstituálhatók.

A magyar Alaptörvény 54. cikk (1) bek.-e megfogalmazásában „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása ...felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” (Az I. cikk az alapvető jogok korlátozhatóságának ismert szükségességi és arányossági mércéjét írja elő, ha másik alapjog másként nem juttatható érvényre.) Az Alaptörvény a különleges jogrend két esetében (rendkívüli állapot, veszélyhelyzet) azonos

<sup>7</sup> Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg. Müller Juristischer Verlag. 1988.271.

<sup>8</sup> Hesse, i.m. 271-272.

<sup>9</sup> Csink, Mikor legyen a jogrend különleges? 7.

<sup>10</sup> Hesse, *Grundzüge*. 273.

<sup>11</sup> A továbbiakban a „különleges jogrend”-kifejezést használom – V.I.

szövegezéssel alkotmányosan teszi lehetővé azt, hogy az Alaptörvény által erre felhatalmazott szerv „egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” (50. és 53. cikk).

Látható, hogy a különleges jogrend az állami-társadalmi rend veszélyeztetettsége esetén igénybe vehető jogi „kiskapu”<sup>12</sup>. Ez a „kiskapu” két irányban differenciálódik, konkretizálódik: egyrészt az alapvető jogok kezelésének, másrészt a szervezeti rendszer, így egyes szervek hatáskörének módosulásán keresztül.

a) Míg az alkotmányok *lex generalis*-része leszögezi az *alapvető jogok* elidegeníthetlenségét, melyek csak szigorú feltételekkel korlátozhatók, a különleges jogrendet tartalmazó *lex specialis*-fejezet „elrelativizálja” az alkotmányos tételt, és benne a korlátozhatósági mércét.

b) Ugyanígy új szervek konstituálódnak (a magyar Alaptörvény szerint rendkívüli állapot kihirdetésekor – 49. cikk - a Honvédelmi Tanács), vagy pedig egy működő szerv hatásköre jelentősen kibővül (a magyar Alaptörvény szerinti veszélyhelyzetben a kormányé). A különleges jogrend jogintézményének paradox céltételezése által meghatározott funkciója tehát a végrehajtó hatalom javára, és a törvényhozó hatalom rovására történő hatáskör-eltolódás, következménye pedig a közhatalom koncentrációja<sup>13</sup>. A különleges jogrend tehát a *végrehajtó hatalom javára*, és más hatalmi ágak (mindenekelőtt a törvényhozó hatalmi ág) rovására átmenetileg módosítja a hatalommegosztás<sup>14</sup> *lex generalis* szerinti alkotmányos rendjét.

4.A *jogpolitikai indok* egyértelmű: a gyors és hatékony döntéshozatal jogi feltételeinek megteremtése. A folyamat azonban nyilvánvaló veszélyeket is magában rejt: a *visszaélés* számos lehetőségét nyitja meg<sup>15</sup>. Ennek az ellentmondásnak a feloldásához három szempont szigorú megfogalmazására van szükség.

4.1. *Először* is alkotmányjogi alaptétel az, hogy magát a *veszélyt* kell mindenekelőtt igazolni, továbbá ezt követően azt, hogy a veszély másként, mint a különleges jogrenddel nem kezelhető.

4.2. Ehhez azonban – *másodszor* – nem elegendő a világosan, pontosan, egyértelműen megfogalmazott, és áttekinthető jogi feltételrendszer, hanem olyanra van szükség, amely

<sup>12</sup> Lea Schrenk, *Deutschland und der Ausnahmezustand*. <http://www.bpb.de/netzdebatte/246570/deutschland-und-der-ausnahmezustand>

<sup>13</sup> Hesse, *Grundzüge* 287.-288.; Jakob: A szükségállapot alapvető dilemmája, 41-42.

<sup>14</sup> Ld. Till Szabolcs, Különleges jogrend, in Jakob András-Fekete Balázs (ed.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019) [2]

<sup>15</sup> Id. Sajó-Uitz, 582.

magában az alkotmányban világosan elválasztva fogalmazza meg a kétféle alkotmányos jogrendet.<sup>16</sup> Bizonytalan fogalmazás, az egyértelműség rovására menő túlságosan általános, és nehezen ellenőrizhető kritériumok használata felerősíti azt – a különleges jogrendben – amúgy is elkerülhetetlen szabályozási konstellációt, amely önmagában véve is veszélyes eszköztárat aktivál<sup>17</sup>.

4.3.A kivételes jogrenddel szembeni *harmadik* alkotmányjogi elvárás ezért az, hogy – elsődleges célját: a normális jogrendhez, a *lex generalis*-hoz való visszatérést szolgálván – *ideiglenes* volta biztosítva legyen. Az ideiglenesség garanciája a *határidőhöz kötöttség*: ez biztosítja, hogy a különleges jogrend nem állandósulhat. Ellenkező esetben a különleges jogrend válik *lopakodva* megszokottá, „normálissá”<sup>18</sup>.

5. *Konrad Hesse* – a németországi freiburgi egyetem egykori professzora – 1988-ban tudta, hogy miről beszél: még alkotmányt sértően működő politikai pártok által keltett valódi politikai nyugtalanságok esetén is aggasztónak tartotta a *hadseregnek* a rendteremtés érdekében történő bevetését, mivel az a rend, amit a katonaság bevetésével „helyre állítanak”, könnyen katonai diktatúra lehet. Ez viszont magának az alkotmány *lex generalis*-ának veszélyeztetésével megnyitja az utat egy egészen *más kormányzati rendszer* előtt, ahelyett, hogy megvédené a helyreállítani szándékozott normális alkotmányos kormányzati rendszert<sup>19</sup>. Ilyen szabályozás ugyanakkor a törvényesség látszatával leplezi a kormányzati rendszernek a demokráciától való eltávolodását<sup>20</sup>. A különleges jogrendben fegyverhasználattal bevethető magyar honvédség bevetését lehetővé tevő törvény<sup>21</sup> 350. §-át olvasva Hesse – több mint harminc éve leírt – szavai komolyan megfontolandónak tűnnek.

Jakab joggal mutat rá arra, hogy a hatékonyság és a visszaéléssel szembeni garanciák kereséséből adódó dichotóm szabályozásnak, azaz az optimum, az *egyensúly* keresésének *csak*

<sup>16</sup> Hesse, *Grundzüge* 287.

<sup>17</sup> Jakab, A szükségállapot alapvető dilemmája, 40.

<sup>18</sup> Csink megfogalmazása szerint „már a különleges helyzet számít az alapállapotnak”: Mikor legyen a jogrend különleges? 8.

<sup>19</sup> A magyar miniszterelnök, Orbán Viktor 2012-ben még reménykedett, hogy „...a demokrácia helyett nem kell kigondolnunk más típusú politikai rendszereket.” – interjú az atv televíziós csatornán. 2012. 07. 26. (idézi: Ara-Kovács Attila, *Előképek és rémképek*. in Magyar Bálint (ed.) *Magyar polip*. I. kötet. Noran Libro, Budapest, 2013. 110.), de azután mégis inkább kigondolta az illiberális demokráciát hazai használatra: „...az új állam, amit Magyarországon építünk, illiberális állam, nem liberális állam.”. [https://hu.wikipedia.org/wiki/Illiber%C3%A1lis\\_demokr%C3%A1cia](https://hu.wikipedia.org/wiki/Illiber%C3%A1lis_demokr%C3%A1cia)

<sup>20</sup> Hesse, *Grundzüge*, 289.

<sup>21</sup> Ld. a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról, és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 337. és 350. §-át. – elemzését ld. alább részletesen V. fejezet.

*alkotmányos jogállamban* van értelme<sup>22</sup>. Ahol az állam hatalma gyakorlatilag úgyis korlátlan, a visszaélés szembeni garanciák az alkotmánnyal, vagy felhatalmazási törvényekkel való megfogalmazása már eleve felesleges. Az ilyen államokban ugyanis – tegyük hozzá: azokban, ahol a közösség fejlődése csúcspontjának nem az önszerveződő társadalmat magát, hanem az államot, mégpedig a „globális hálózatokkal” szembeszálló „erős” államot tekintik<sup>23</sup> – már a *lex specialis* vált tartósan és *de facto* érvényesülő főszabállyá: az eltorzult *lex generalis*-sá.

6. Látható, hogy a probléma egyfelől a „normális”, általános alkotmányos jogrend és a rendkívüli helyzetben veszélyeztetett állam, másfelől a veszélyeztetettségre adott különleges jogrendi válasz viszonyában fogalmazódik meg. A válasz elméleti alapja ugyanis lehet az állam azon önvédelmi jogosultságának tételezése, amely mintegy természetjogi alapon az államnak a pozitív jogot megelőző létjogosultságot feltételez (államközpontú elmélet).

Ezzel az *etatista* felfogással<sup>24</sup> szemben (amelynek képviselői még Cicero ismert tételét is – „*Salus rei publicae suprema lex esto*” - hivatkozzák)<sup>25</sup> az alkotmányközpontú elméletek alapvető követelménynek tekintik a különleges jogrendnek az alkotmányra visszavezetett voltát. Ez annyit jelent, hogy az alkotmányjog tételes szabályainak kell meghatározni ennek a jogrendnek a tartalmát, pontosan megfogalmazva a *lex generalis*-t lerontó felhatalmazásban megjelenő kivételesség határait, a visszaélést kizáró hatásköröket és intézkedéseket, ideértve ezek hatályának határozott időtartamhoz kötését. Éppen az alkotmányjog tételes szabályai transzformálják ellenőrizhetővé és számon kérhetővé a különleges jogrendet, és annak konkrét, a közhatalom, mindenekelőtt a túlsúlyra szert tevő végrehajtó hatalom általi, jogilag formalizált intézkedésekben megvalósuló gyakorlását. Ez a felfogás garantálja, hogy a különleges jogrend és gyakorlása az alkotmány keretei között maradjon, ha pedig azt túllépi, akkor pozitív alkotmányjogi mérce – mint viszonyítási alap – révén a gyakorlás alkotmányellenessége megállapítható, igazolható legyen.

A két megközelítés közötti választás egy közép-európai jogász számára aligha kétséges: a diktatúrák történelmi tapasztalataival hátunk mögött egyetértően csatlakozom Jakab András álláspontjához, aki az *alkotmányközpontú* elméletet tartja megnyugtató válasznak.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Jakab, A szükségállapot alapvető dilemmája, 43

<sup>23</sup> Norbert Kis, *Suasio pacti alia ratione*. in Gábor Máthé (ed.), *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*, Dialóg Campus Verlag, Budapest, 2017, 25-27.

<sup>24</sup> amelynek van szigorúbb és mérsékeltőbb változata – a német dogmatika kiváló áttekintését ld. Jakab, A szükségállapot alapvető dilemmája, 43-44.

<sup>25</sup> M.T. Cicero, *De Legibus III*, 3. –ld. Jakab, A szükségállapot alapvető dilemmája, 38. jegyzet.

<sup>26</sup> Jakab, A szükségállapot alapvető dilemmája. 47.

7. Különösen fontos ennek megfontolása *Magyarországon*, ahol az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (továbbiakban: *Átv*) 313-318. §-aival bevezette az *egészségügyi válsághelyzet* jogintézményét<sup>27</sup>. Ez az új – tehát az Alaptörvény által nem is ismert – intézmény az Alaptörvény 53. cikkében szabályozott veszélyhelyzettel, mint a különleges jogrend egyik tényállásával, esetével tartalmilag azonos hatásköröket, intézkedési jogosultságot kreál a kormány számára. A *különbség* a veszélyhelyzethez képest azonban jelentős.

A *veszélyhelyzetben* hozott kormányrendeletek – vagyis a rendeleti kormányzás – hatálya 15 nap, a rendeletek ezen túli meghosszabbításához az Országgyűlés által megalkotott felhatalmazási törvényre van szükség. Nem így szól azonban az *Átv*: az *egészségügyi válsághelyzetet* a kormány hirdeti ki, rendeleteinek hatálya nincs határidőhöz kötve, azok hatályát maga a kormány meghosszabbíthatja, így hát felhatalmazási törvényre sincsen szükség. Az egészségügyi válsághelyzet jogintézményét tehát az Országgyűlés törvényben, az Alaptörvény mellőzésével alkotta meg, azaz az egészségügyi válsághelyzetnek – tartalmilag és ténylegesen egy par excellence különleges jogrendet megvalósító helyzetnek – *nincs alkotmánybeli pozitív alkotmányjogi jogalapja*. Ez a törvény tehát már önmagában véve ezért: mivel nem az alaptörvény tartalmazza<sup>28</sup>, alaptörvény-ellenes.

Az egészségügyi válsághelyzetnek<sup>29</sup> 2020. június 18-ától a 283/2020 (VI.17.) Korm. rendelettel 2020. december 18-ig történt (de az *Átv* szerint a kormány által *bármeddig meghosszabbíthatóan*, és 2020. december 17-én 2021. június 18-ig azután meg is hosszabbított) bevezetése a fent vázolt államközpontú elméletet a gyakorlatba is átültette. Mindezek fényében ma már aligha érvényes Jakab András 2007-ben „minden további nélkül” megfogalmazott álláspontja, mely szerint „Magyarországon...nem fogalmazódtak meg kételyek” a különleges jogrend „alkotmányközpontú megközelítésével szemben...”<sup>30</sup>.

A felhatalmazási törvényt sem igénylő új jogintézményünk elemzése előtt tehát szükségesnek látszik a felhatalmazási törvények egyik híressé – vagy hírhedtté – vált esetének a bemutatása.

<sup>27</sup> Az *Átv* teljes eredeti szövege ma már csak a Magyar Közlöny kihirdetését tartalmazó 2020. évi 144. számában lelhető fel, mivel a hatályos jogszabályok gyűjteményei a módosított törvényekbe helyezték át az *Átv* érintett rendelkezéseit. A továbbiakban az *Átv*-re való hivatkozásnál ennek az eredeti számozására hivatkozunk, függetlenül attól, hogy az *Átv* által módosított egészségügyi, honvédségi stb törvények érintett rendelkezéseinek szövege ma már ezekben a törvényekben található.

<sup>28</sup> Ld. fent a 4.2. pontot.

<sup>29</sup> Részletesen bemutatva ld. alább a 18. pontban.

<sup>30</sup> Jakab, A szükségállapot dilemmája, 49.

Az 1933. március 23-án a német Reichstag által meghozott felhatalmazási törvényről: az *Ermächtigungsgesetz*-ről<sup>31</sup> van szó.

## II.

### Ragadós-e a német példa?

8.Nem.

A német példa 2020 Magyarországon nem ragadós.

A német Reichstag által elfogadott felhatalmazási törvény kimondta, hogy törvényt a kormány is hozhat (1. cikk); ezzel megszűnt a hatalmi ágak elválasztása: a végrehajtó hatalom törvényhozói hatalmat kapott. A kormány által hozott „törvények” eltérhetnek a (weimari) alkotmánytól (2. cikk), vagyis nem kellett többé alkotmányosnak lenniük (ebben az időben alkotmánybíróság még nem létezett). Ezzel jogilag-elvileg is esetlegessé vált, ténylegesen pedig megszűnt az alapvető jogok védelme is.

9.A felhatalmazási törvény *sorsa* nemcsak jogtörténetileg érdekes, hanem a mai magyar jogfejlődésre vonatkozóan is tanulságos. A törvény 5. cikke kimondta, hogy az négy év múlva (1937. április 1-jén) hatályát veszti, vagyis *határozott időre* szólt. Mivel a náci jogrend adott a jogállamiság-törvényesség látszatára<sup>32</sup>, hatályát 1937. január 30-án újabb négy évvel meghosszabbították 1941. április 1-jéig, majd 1939. január 30-án ismét négy évvel 1943. május 10-ig. Ugyanezen a napon Hitler, a „vezér és kancellár” egyszemélyben – a hivatalos közlönyben közzé tett – határozatot hozott arról, hogy a Reichstag hozzájárulását kérve határozatlan időre meghosszabbítja a felhatalmazási törvény hatályát.<sup>33</sup> A határozat címe nem csinál titkot abból, hogy „kormányzati törvénykezés” hatályának meghosszabbításáról van szó; a szóhasználat – mintegy előképként – pontosan megelőlegezi a magyar „törvényerejű rendelet” intézményének 1949-ben a kommunista hatalomátvétellel bekövetkező, az Alkotmánnyal való

<sup>31</sup> Hesse, *Grundzüge*, 201.; a tanulságokhoz uő, *Grundzüge*, 274.; *Grundgesetz Kommentar*, Horst Dreier (ed.), Mohr Siebeck, Tübingen, 1998, 1530.; <https://de.wikipedia.org/wiki/Erm%C3%A4chtigungsgesetz>

<sup>32</sup> Hans Frank - Hitler egykori ügyvédje - a lengyel területeken 1939 után létrehozott Főkormányzóság (Generalgouvernement) főkormányzója, akit a német háborús bűnösök nürnbergi perében halálra ítélték és kivégeztek, 1942. júniusában – az aggályokat felvető német bírák megnyugtatóására – több előadásában kijelentette: még háborús időkben is szükséges a jobbiztonság; a törvénykezésnek tekintélyelvűnek kell lennie, de független bíróságoknak kell alkalmazniuk. Philippe Sands: *Kelet-nyugati utca*. Budapest, Park Kiadó, 2019. 345-346.

<sup>33</sup> Szövegét ld. Erlass des Führers über die Regierungsgesetzgebung vom 10. Mai 1943. (RGBl 1943 I. S. 295.); ez a hatályba lépéti „technika” visszaköszön a 2020. júniusában a magyar veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló, valamint a járványveszéllyel összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló törvények megalkotásánál: a hatályba lépésük napját viszont országunkban *maga az Országgyűlés ruházta át* mindkét esetben a *miniszterelnökre*: ld. alább 17. pont.

bevezetését. A felhatalmazási törvényt végül a Szövetséges Ellenőrző Tanács 1. számú törvénye formálisan is hatályon kívül helyezte.

10. A náci cinikus „itt a piros – hol a piros?”-játzmája jól mutatja a jogalkotói joggal való visszaélés leplezetlen durvaságát, egyszersmind azt, hogy mennyire fontosnak tartották a törvényesség-jogállamiság látszatának<sup>34</sup> – különösen a felhatalmazás *határozott időre* szóló volta tekintetében történő – megőrzését. A pandémia kapcsán a magyar kormány által kihirdetett veszélyhelyzet miatt kért felhatalmazást tartalmazó törvény: a koronavírus elleni védekezésről szóló – 2020. március 11-én hatályba lépett – 2020. évi XII. törvény 8. §-ával a magyar Országgyűlés átengedte a kormánynak a felhatalmazási törvény hatályon kívül helyezése időpontjának meghatározását, a kormány ezzel *határozatlan időre* szóló felhatalmazást kapott.

Így hát a felhatalmazás *határozott időre* szóló volta tekintetében a – legalább a jogállamiság látszatára adó – náci Németország példája 2020 Magyarországon *nem volt ragadós*.

### III.

#### **A COVID-19 járvány és a különleges jogrend bevezetése: a rendeleti kormányzás első fejezete**

11. A 2020 tél végén Magyarországon is megjelent járvány miatt a kormány a 40/2020 (III.11.) Korm. rendelettel *veszélyhelyzetet* hirdetett ki. A veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségét – mint az Alaptörvény „különleges jogrend” címet viselő fejezetébe foglalt egyik esetet, lehetőséget – annak 53. § (1) bek.-e tartalmazza, feltételeit szabályozza, alkotmányjogilag legitimálja.

Az Alaptörvény 53. § (1) bek.-e rögzíti a kormány veszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó hatáskörét, (3) bek.-e pedig a veszélyhelyzet idején megalkotott rendeletek időbeli hatályát: ezt 15 napban korlátozva. A rendeletek hatályát – és nem a veszélyhelyzetet – az Országgyűlés által alkotott felhatalmazási törvény – mint alkotmányjogi jogalap – alapján a kormány meghosszabbíthatja. A rendeleti kormányzás alapvető jellemzőjét: a gyors és hatékony reaklási lehetőség megteremtését – az 53. cikk (2) bek.-e tartalmazza: a kormány *rendeletével*

<sup>34</sup> *Vor 85 Jahren: Reichstag verabschiedet Ermächtigungsgesetz.* <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/156904/80-jahre-ermaechtigungsgesetz-22-03-2013>



*egyres törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényes rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.*

Ezzel függ össze a valamennyi különleges jogrendi esetre vonatkozó közös szabály: az 54. § (1) bek. szerinti az a lehetőség, hogy a kormány rendeletével alkotmányos keretek között maradv függesztheti fel (néhány kivétellel) az *alapvető jogok* gyakorlását, korlátozásukat pedig az I. cikk (3) bek.-e szerinti szükségességi és arányossági teszt szerinti *mértéken túl is korlátozhatja*. Mivel a szükségességet az I. cikk (3) bek.-e a „feltétlenül szükséges mértékben”-megszorítással fogalmazza meg, az 54. cikk (1) bek.-e viszont nem határozza meg egzakt módon a „túllépés” mértékét, a túllépésnek – az Alaptörvény pontatlan, hanyag megfogalmazása miatt – alkotmányjogilag nincs értelmezhető, megfogható határa. Ha tehát egy normális körülmények közötti alapjog-korlátozás aránytalannak, így alkotmányellenesnek minősülne, kivételes jogrendben nem az, de az Alaptörvény homályos szövegezése miatt nincs támpont arra, hogy a „túl” mit jelent, *meddig* mehet el a kormány? Ez az 54. § (1) bek. felhatalmazó rendelkezésének komoly hiányossága, hiszen „fölről”, *a túllépés szempontjából* „nyitottá” teszi a korlátozás lehetőségét

A veszélyhelyzet *időbeli terjedelme* a szabályozás lényeges aspektusa: a rendeletek a veszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszítik, azonban a megszűnést a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok között elhelyezett 54. cikk (3) bek. szerint a *bevezetésre* jogosult szerv határozza meg. Veszélyhelyzet esetében ez a szerv *kizárólag a kormány*. Ez jelentős eltérés a különleges jogrend más eseteitől, amelyekben több szerv együttműködésére, közös intézkedéseire, döntéseire van szükség a bevezetéshez és a megszüntetéshez. A (3) bek. azon kitétele, hogy a megszüntetésre akkor kerül sor, ha annak feltételei már nem állnak fenn, jogértelmezési támpontot nem ad, hiszen ezt a döntést a kormány – ezzel a kitéttel rendkívül szélesre nyitott – diszkrecionális jogköre bármiféle, más szerv által elvégezhetett felülbírálat lehetősége nélkül megalapozza. A kihirdetés és megszüntetés *egyetlen* szervre telepítése alkotmányjogilag legitimálja a kormány más szerv által ellenőrizhetetlen, vizsgálhatatlan hatáskör-gyakorlását: az *alkotmányellenes* gyakorlás megállapításának *nincsenek támpontjai, mércéje, fogódzói*. Az Alaptörvény ezen szabálya egy súlyos alkotmányossági kérdést: a veszélyhelyzet időtartamának meghatározását kizárólag szakmai kérdéssé transzformálja, és ezzel szakmapolitikai viták területére – adott esetben ezeket csak *sanda politikai szándékok leplezésére használva* – engedi át annak a kardinális kérdésnek a megállapítását, hogy a

veszélyhelyzet alkotmányjogi indokoltsága, feltételei fennállnak-e<sup>35</sup>. Ez a szabályozási technika: egyfelől az 53. § (3) bek. szerinti felhatalmazás időtartama Alaptörvénybeli meghatározásának hiánya, másfelől a veszélyhelyzet megszüntetésének a kormány kizárólagos diszkrétója körébe való átengedése éppen azon *visszaélési veszély: a kormányzati önkény valósággá válásának enged tág teret, amelynek megakadályozása pedig a bemutatottak szerint*<sup>36</sup> a különleges jogrendek alkotmánybeli szabályozásának alfája.

Az Eötvös Károly Intézet – éppen a feltételek megvalósulásának hiányára utalva – a törvényjavaslatot értékelve<sup>37</sup> felhívta a figyelmet arra, hogy a járvány kezelésére mind az egészségügyről, mind a katasztrófavédelemről szóló törvény alapján (melyek kifejezetten tömeges megbetegedést okozó humánjárvány, vagy járványveszély esetére is részletes rendelkezéseket tartalmaznak), a kormány számára számos járványspecifikus intézkedési lehetőségeket biztosítanak. A különleges jogrend: a veszélyhelyzet kihirdetése tehát *indokolatlan, alkotmányjogilag igazolhatatlan volt*.

12.A veszélyhelyzet kihirdetését követően megindult a kormány rendeleti jogalkotási áradata. Mivel a rendeletek hatályvesztését előíró 15 napos szabály szerint közeledett a hatályvesztés időpontja, a Kormány kérésére az Országgyűlés 2020. március 30-án megalkotta a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt (továbbiakban: *felhatalmazási törvény*), amely felhatalmazást adott a rendeletek hatályának kormány általi meghosszabbítására.

12.1.A felhatalmazási törvény megalkotása számos *problémát* vet fel<sup>38</sup>.

Mindenekelőtt az Alaptörvény veszélyhelyzetre vonatkozó szabályának a *tényállást* meghatározó eleme kifejezetten *elemi csapás és ipari szerencsétlenség által okozott veszély* esetére korlátozza a veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségét. Visszautalunk arra, amire a

<sup>35</sup> A miniszterelnök 2020. decemberében már azt jósolta, hogy az egészségügyi válsághelyzetet a vele járó korlátozásokkal a 2022. évi választásokhoz közeli időpontig; 2021 végéig fenn kell tartani – holott ez elvileg szakmai kérdés kellene, hogy legyen; <https://444.hu/2020/12/21/orban-viktor-szerint-2021-vege-elott-nem-leszunk-tul-a-jarvanyon>

<sup>36</sup> Ld. 1. pont.

<sup>37</sup> Majtényi László, *A különleges jogrend hosszú árnyéka*. hvg. 2020. március 19. 72.

<sup>38</sup> Már az Országgyűlés elé T/9790 irományszámon előterjesztett tervezet ismeretében óvtak számosan – a jogászok közül pl. Bárándy Péter, Kaltenbach Jenő, Majtényi László, Vörös Imre és Lövétei István - annak törvényként történő elfogadásától, mivel úgy látták, hogy a kormány időbeli és tárgybeli korlát nélkül kíván teljhatalomra szert tenni:

<https://444.hu/kereses?q=Vas%C3%A1lrap+ind%C3%ADtott%C3%A1k%2C+m%C3%A1r+21+ezren+%C3%ADrt%C3%A1k+al%C3%A1+a+felhatalmaz%C3%A1si+t%C3%B6rv%C3%A9ny+elnn+tiltakoz%C3%B3>

A törvény alapos kritikai elemzését ld. Szente Zoltán: *A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái*. Állam- és Jogtudomány. 2020. 3. 115-139., különösen: 131.s köv.

szakirodalom egységesen felhívja a figyelmet<sup>39</sup>: a visszaélések kiküszöbölése érdekében az alkotmányba foglalt szabályozásnak konkrétnek és pontosnak kell lennie. Ez egyrészt a tényállás pontos meghatározását, másrészt a veszély valóságos, tényleges voltának igazolását követeli meg. Enélkül a különleges jogrend adott tényállásával könnyen vissza lehet élni. Mivel adott esetben az Alaptörvény 53. § (1) bek.-e félre nem érthetően meghatározza a jogi norma *tényállását*: *azt az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapásra vagy ipari szerencsétlenségre vonatkoztatja, járványra nem*, így ez a szabály a járvány esetén történő kihirdetését nem igazolja, nem fedi le, ezért a veszélyhelyzetet alkotmányosan *ki sem lehetett volna hirdetni*. Ha pedig kihirdetik, akkor annak az Alaptörvény idézett szakasza nem alkotmányos hivatkozási jogalapja, a felhatalmazási törvény megalkotása tehát *a tényállás megvalósulása híján eleve alaptörvény-ellenes, alkotmánysértő volt*.

A felhatalmazási törvény *tárgyi hatályát* megállapító 1. §-a efelől nem hagy kétséget: a törvény „élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány”-ra vonatkozik. A veszélyhelyzet Alaptörvény szerinti tényállása alá a koronavírus járvány tényállásilag tehát nem szubszumálható.

Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény 48. cikk (1) bek. b) pontja – a rendkívüli, és a szükségállapot közös szabályai között – említi az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető helyzet tényállási elemét, ámde ehhez tömeges méretű veszélyeztetettségre, továbbá fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett, súlyos, erőszakos cselekményekre van szükség – ekkor viszont szükségállapot kihirdetésének lenne helye. Erre a kormány nemcsak nem vállalkozott, mivel a koronavírus járvány az Alaptörvény ezen tényállása alá még kevésbé lenne szubszumálható, de ki sem hirdethetné, mivel annak kihirdetésére csak az Országgyűlés jogosult.

Egyedüli – bár Alaptörvényt sértő – lehetőségként maradt tehát a kormány számára a veszélyhelyzet kihirdetése.

12.2.A járvány kezelése a hatályos katasztrófavédelmi és egészségügyről szóló törvények és más jogszabályok alkalmazásával kezelhető lett volna, viszont ezekben az esetekben *nem* lehetett volna korlátlanul élni az 53. § (2) bek. szerinti lehetőséggel: törvények alkalmazásának felfüggesztésével, azoktól való eltérés és egyéb rendkívüli intézkedések hozatalának tágra nyitott lehetőségével. A felhatalmazási törvény ugyanis – az Alaptörvény 53. § (2) bek.-ének

---

<sup>39</sup> Ld. fent 4. pont

szövegezését szó szerint átvéve – 2. §-ában kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a kormány a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban: *katasztrófavédelmi törvény*) által lehetővé tett rendkívüli szabályokon és intézkedéseken *túl* függesztheti fel egyes törvények alkalmazását, és térhet el törvényi rendelkezésektől, valamint hozhat egyéb intézkedéseket. Ám járványügyi korlátozásokról, intézkedési lehetőségekről bőségesen rendelkezik az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban: *egészségügyi törvény*) is, így a veszélyhelyzet kihirdetése ebből a szempontból is indokolatlan, alkotmányjogilag – az 53. cikk (1) bek.-e tényállásával összevetve – igazolhatatlan volt. A kormányzati szándék nyilvánvalóan az volt, hogy a végrehajtó hatalom az egyébként is rendelkezésre álló törvényes lehetőségeken *túlmenő intézkedési jogot, jogszabályalkotási lehetőséget szerezzen, rendeleti kormányzást vezethessen be.*

A veszélyhelyzet kihirdetésével azonban a kormány, a felhatalmazási törvény megalkotásával pedig az Országgyűlés *megsértette az Alaptörvényt*. A kormány a veszélyhelyzetet ki sem hirdethette volna, ennek alaptörvény-ellenessége kézenfekvő. De az Országgyűlés sem módosíthatta volna egyszerű törvénnyel az Alaptörvényt oly módon, hogy a különleges jogrend taxatív felsorolt hat esetét, tényállását<sup>40</sup> de facto (az Alaptörvényen kívül) egy hetedikkel egészíti ki: a humán járvánnyal megvalósuló veszélyhelyzettel. Ez is súlyosan alaptörvény-ellenes.

12.3.A felhatalmazási törvény legsúlyosabb – és csalárd módon megfogalmazott, ámde a 3. § (2) bek.-ét a 8. §-al együtt olvasva és értelmezve, továbbá figyelemmel az Alaptörvény 54. cikk (3) bek.-ére azért mégiscsak felfedhető – problémája az *időbeli korlátlanság, a felhatalmazás határozatlan időre szóló volta*. A törvény 3. § (2) bek.-e – anélkül, hogy ez jogilag értelmezhető lenne – deklarálja, hogy az Országgyűlés a felhatalmazási törvényt – pontosabban a rendeleti kormányzásra vonatkozóan a törvénybe foglalt felhatalmazást – a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően is visszavonhatja. Ennek deklarálása persze jogállamban szükségtelen, magától értetődő evidenciaként a törvényhozói hatáskör része, így deklarálása *jogi nonszensz*. Varga Judit igazságügyi miniszter 2020. tavaszán jelentős – jogilag-szakmailag súlytalan, inkább agitációs és propaganda-értékű – erőfeszítéseket tett itthon is, de főleg külföldön, hogy erre hivatkozva állítsa a felhatalmazási törvénynek az Országgyűlés általi, bármikor lehetséges visszavonhatóságát, így annak szükségtelenségét, hogy a törvény időbeli korlátot állapítson

<sup>40</sup> A különleges jogrend egyes, a felsorolást követő részletes elemzését ld. Till Szabolcs, *Különleges jogrend*, in Jakab András-Fekete Balázs (ed.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019) [12]-[33] (utolsó letöltés: 2020. december 27.)

meg.<sup>41</sup> Az igazságügyi miniszter a kritikákat<sup>42</sup> azzal hártotta el, hogy azok „álhírek” és „egy európai liberális véleménydiktatúra” kifejeződései.

A valóság azonban az, hogy az Országgyűlés a felhatalmazási törvény 8. §-a szerint csak a veszélyhelyzet megszűnését *követően* helyezheti hatályon kívül a saját maga alkotta törvényt, viszont a megszűnésről az Alaptörvény idézett 54. cikk(3) bek.-e szerint az a szerv dönt, amelyik azt kihirdette: jelen esetben a kormány<sup>43</sup>. Az Országgyűlés tehát magában *a felhatalmazási törvényben mondott le a végrehajtó hatalom javára arról a jogáról*, hogy a saját maga által alkotott törvényt hatályon kívül helyezze. Ez a törvényhozói hatáskörnek – még a különleges jogrend elméleti alapjaira is tekintettel (gyorsaság, hatékonyság) – nemcsak aránytalan, de tökéletesen szükségtelen korlátozása.

Nem kétséges, hogy ezzel a kodifikációs megoldással a *hatalmi ágak elválasztásának* az Alaptörvényben rögzített [C) cikk (1) bek.] elve-követelménye súlyosan: a járványveszély által nem indokolható mértékben sérült, a jogalkotás súlypontja jelentősen eltolódott a kormány javára. Ezt az eltolódást az Alaptörvény még akkor sem igazolná, ha egyébként a veszélyhelyzet kihirdethető lett volna. Az alaptörvény-ellenesség a „kormányzati törvényhozás” intézményesítéséhez, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kompetenciáinak nem ideiglenes, határozott időre szóló, hanem *tartós egybecsúszásához* vezetett. Az Országgyűlés a felhatalmazási törvény elfogadása után is rendszeresen ülésezett, és törvényeket is alkotott, de a saját maga által alkotott felhatalmazási törvényhez nem nyúlhatott. Ez tehát nem változtatott a törvényesség látszatával: a felhatalmazási törvénnyel bevezetett, ám alaptörvény-ellenes rendeleti kormányzás tényén, inkább ennek leplezésére szolgált.

12.4. Végül felhívom a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény 54. cikk (4) bek.-e a különleges jogrendben alkalmazandó *részletes* szabályok megállapítását sarkalatos törvényre bízta. Mindenesetre a mindössze 10 paragrafusból álló felhatalmazási törvény semmi esetre sem tekinthető részletes szabályok meghatározásának. A rendeleti kormányzás rendeletei tehát az

<sup>41</sup> Ld. pl. Varga Judit igazságügyi miniszternek a *Die Welt* című német napilapnak 200. április 12-én adott interjút: <https://welt.de/politik/ausland/article207175133/Judit-Varga-Ungarn-tut-nur-das-was-alle-in-Europa-tun.htm>

<sup>42</sup> Pl. Uitz Renáta véleménye: <https://verfassungsblog.de/pandemic-as-a-constitutional-moment>

<sup>43</sup> A miniszteri csúsztatásokra és a felhatalmazási törvény 8. §-ának az Alaptörvény 54. cikk (3) bek.-e kontextusában való bemutatásának hiányára 2020. májusában a rangos német internetes oldalon rámutattam: Imre Vörös, *Warum Europa nicht auf Ministerin Varga hereinfallen sollte?* <https://verfassungsblog.de/warum-europa-nicht-auf-ministerin-varga-hereinfallen-sollte>; magyarul: Vörös Imre, *Miért ne dőljön be Europa Varga miniszter asszonynak?* [magyarugyvdblog](https://magyarugyvdblog) 2020.május 13.

Alaptörvény által megkövetelt részletes szabályok *hiányában* születtek meg, ezért ezekből is alaptörvény-ellenesnek minősülnek.<sup>44</sup>

13. Márpedig *a rendeleti kormányzás dübörögni kezdett.*

A rendeletek egy része – mint például a hitelmoratórium, a munkabér utáni közterhek alóli mentesülés,<sup>45</sup> a kijárási korlátozások, az időssek bevásárlási időszávjának bevezetése, vagy az államháztartással kapcsolatos intézkedések – valóban a járványveszély kezelését szolgálták, így a katasztrófavédelmi, vagy az egészségügyi törvény önmagában is ezek jogalkotási alapjául szolgálhatott volna. Időnként a rendeletek hivatkoztak is erre a két törvényre, hozzátevé, hogy ezek mellett az Alaptörvény 53. cikke, és a felhatalmazási törvény alapján alkotta meg azokat a kormány.

13.1. A rendeletalkotási roham akkor kezdett kétségeket ébresztő – kétes politikai célokat leplezni szándékozó – *ürüggyé* válni, amikor kezdtek megjelenni a járvánnyal *semmilyen összefüggésben nem lévő* rendeletek. A kormány kezdte túltenni magát azon, hogy mit tesz lehetővé a katasztrófavédelmi és az egészségügyi törvény, és kezdett élni a – veszélyhelyzetet, mint az Alaptörvény 53. cikkébe foglalt alkotmányjogi alapot egyébként is nélkülöző – felhatalmazási törvény azon alaptörvény-ellenes felhatalmazásával (2. §), mely szerint a kormány a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon *túlmenően* törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ennek már a látszatra sem adó példája lett – egyben megelőlegezte a járvánnyal semmiféle összefüggésben nem lévő, de azzal leplezni kívánt – rendeletek hosszú sorát. A Kartonpack-rendeletre gondolok.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Ld. hasonlóan: Mészáros Gábor: *Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? Avagy a 40/2020 (III.11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről.* Fundamentum. 2020. 3-4. 63-72.; Sente : i.m. 115-139.

<sup>45</sup> 47/2020 (III.18.) Korm. rendelet a koronavírus járvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről

<sup>46</sup> „A Kormány 128/2020. (IV. 17.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet során teendő intézkedések keretében gazdálkodó szervezet működésének a magyar állam felügyelete alá vonásáról

A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, valamint a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény rendelkezéseire, a 3. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. § (1) A Kormány a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 48. §-a alapján elrendeli a KARTONPACK Dobozipari Nyilvánosan

A *Kartonpack* papírdobozok gyártásával foglalkozó vállalat állami felügyelet alá vonását követően a gazdasági társaság vezetőségét a kiküldött, és a rendelet 1. § (2) bek.-e értelmében a tulajdonosi jogokat gyakorló kormánybiztos tisztségük alól azonnali hatállyal felmentette. A rendelet bevezető mondataiban megalkotása jogalapjaként eufemisztikus módon hivatkozik a koronavírus elleni védekezésre, ennek keretében jogalként a katasztrófavédelmi törvényre, amelynek adott esetben történő alkalmazását az Alaptörvény 53. cikk (3) bek.-e, valamint a felhatalmazási törvény felhatalmazása alapozza meg. A rendelet 1. § (3) bek.-e kifejezetten hivatkozik arra, hogy a kormánybiztos a katasztrófavédelmi törvény 48. § (3) bek.-ében meghatározottakon túlmenő döntési jogkörrel rendelkezik az egyébként a részvénytársaság közgyűlésének és ügyvezetőségének hatáskörébe tartozó ügyekben. A rendelet által megjelölt katasztrófavédelmi törvény sem nyújt jogalapot a rendelet megalkotására, de – amint rámutattunk – a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendeletre, és az Alaptörvény 53. cikkére való, valamint a felhatalmazási törvényre való hivatkozás nyilvánvalóan nélkülöz bármiféle ténybeli és jogi alapot. A *jogalkotási joggal való* visszaélés jellegzetes esetéről van szó: a jogalkotási jog rendeltetésellenes gyakorlásáról, amely az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint sérti a jogbiztonság és ezen keresztül a jogállamiság [korábbi Alkotmány 2. §; Alaptörvény B) cikk (1) bek.] követelményét.

A *jogalkotásra is* vonatkozó *jóhiszemű joggyakorlásra* mint - a jogállamiságból levezetett - alkotmányossági követelményre hívta fel a figyelmet már a 8/1992 (I. 30.) AB határozat. Másutt a testület leszögezte: ez a magánjogi viszonyokban jól ismert alapelv a közjogban is mindenek az alfája: a 31/1998 (VI.25.) AB határozatban kimondta, hogy a joggal való visszaélés tilalma az egész jogrendszerben érvényesül, így a közjogban is. Tíz évvel később pedig [18/2008 (III.12.) AB határozat] az Alkotmány jogállamisági-jogbiztonsági klauzulája értelmezésével és abból levezetve a testület a *rendeltetészerű joggyakorlás* követelményét alkotmányossági követelménynek deklarálta.

Megítélésem szerint a *Kartonpack*-rendelet megalkotásának a járvánnyal összefüggésbe hozhatóan sem ténybeli, sem alkotmányos jogalapja nincs, így a felhatalmazási törvény sem legitimálja. A rendelet továbbá sérti az Alkotmánybíróság jogalkotási joggal való

visszaélésre vonatkozó jogértelmezése szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bek.-ébe – a korábbi Alkotmánnyal egyező szöveggel – belefoglalt jogállamiság követelményét, tehát alaptörvény-ellenes.

13.2. Hasonlóan alkotmányértő jogalkotási módszert követett a kormány a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet megalkotásánál is. A rendelet megalkotásának indokaként a kormány ugyancsak – már a hitelesség, hihetőség látszatára sem adó módon, a rendeleti kormányzás nem is leplezett göggjével – hivatkozik arra, hogy a rendelet megalkotására „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülése és a meglévő munkahelyek megőrzése vagy új munkahelyek létesítése céljából” került sor. A rendelet új kategóriát: a *különleges gazdasági övezet* intézményét vezette be. A különleges gazdasági övezetté nyilvánított területen az önkormányzati jogkörök, így például a helyi adók kivetése is a helyi önkormányzattól a megyei közgyűléshez került át. Nyomban ki is jelölte a sorban következő rendelet: a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet Göd területének egy részét (a Samsung gyár területét) ilyen övezetnek. A rendelet jogpolitikai célja nem is titkoltan nem a járvány kezelése, hanem a Samsung gyár működéséből adódó városi önkormányzati bevételeknek a megyei közgyűléshez való átirányítása volt.

13.3. Nem úszta meg a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (ún. versenytörvény) sem, hogy a járvánnyal semmilyen összefüggésben nem álló, de arra ürügyként hivatkozó módon rendelettel [137/2020 (IV. 20.) Korm. rendelet] módosítsák. A körmönfontan megfogalmazott, de többszöri átolvasás után egyértelműen értelmezhető szöveg jelentősen korlátozta a veszélyhelyzet idejére a vállalatokat terhelő, a tervezett *vállalati összefonódások*, felvásárlások bejelentési kötelezettségét<sup>47</sup>. A Gazdasági Versenyhivatal fúziók feletti ellenőrzése ennek következtében nagymértékben ellehetetlenült.

---

<sup>47</sup> Eszerint a törvény „24. §-ától eltérően nem kell bejelenteni a Gazdasági Versenyhivatalnak a közvetlenül vagy közvetetten többségi állami tulajdonban lévő kockázati tőkealap vagy magántőkealap részvételével a COVID-19 koronavírus miatt szükségessé vált finanszírozási ügylettel – az e célra létrehozott tőkeprogramon keresztül – megvalósuló összefonódást, amely révén a közvetlenül vagy közvetetten többségi állami tulajdonban lévő kockázati tőkealap vagy magántőkealap egyedül vagy más vállalkozásokkal közös, befektetésvédelmi célú irányítási jogokat szerez.”



13.4.A járványveszéllyel való kapcsolat nyilvánvaló *hiányát* mutatja a 101/2020. (IV. 10.) Korm. rendeletbe foglalt, a *nyelvvizsga-kötelezettség* eltörlésére vonatkozó rendelkezés is, amely a veszélyhelyzettel semmilyen összefüggésben nincs. Ezt még nyilvánvalóbbá teszi az, hogy a szabály a veszélyhelyzeti időszakot megelőző, illetőleg követő időszakokra vonatkozóan határoz meg rendelkezést.<sup>48</sup>

13.5.Súlyos korlátozásokra használta fel a kormány a veszélyhelyzetet az *információs szabadságjogok, és a személyes adatokhoz való hozzáférés* területén is.<sup>49</sup> A 46/2020 (III.16.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet 2020. március 11-i kihirdetését követően öt nap múlva elrendelte, hogy az innovációért és technológiáért (!) felelős miniszter az állami és önkormányzati szervek, gazdálkodó szervezetek, sőt: magánszemélyek birtokában lévő *bármely* (!) személyes adat megismerésére és kezelésére jogosult<sup>50</sup>. Ugyanilyen jogosultságot kapott a 83/2020 (IV.3.) Korm. rendelettel az ún. operatív törzs az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térben kezelt személyes adatok tekintetében.

A 179/2020 (V.4.) Korm. rendelet felfüggesztette azt a jogot, hogy az adatkezelés megkezdését megelőzően az érintett előzetesen tájékoztatást kapjon, a közérdekű adatok kiadásának határidejét pedig 15 nap helyett kétszer 45, azaz 90 napra emelte.

13.6.A rendeleti kormányzás mellett – annak bevezetése szükségességét ezokból is megkérdőjelezve – az Országgyűlés is működött. A járvánnyal összefüggésben nem lévő, mégis a benne foglalt – alkotmányjogilag legalábbis aggályos – rendelkezéseket nagy számban tartalmazó, az *egyes törvényeknek a polgárok biztonságát erősítő módosításáról szóló* (2020. május 19-én elfogadott) *2020. évi XXXI. törvény* kevés érdeklődést keltett, pedig 37 fejezetben, ezen belül *192. §-ban és 4 mellékletben* személyes életünket érintő *alapvető* kérdésekbe nyúl bele – *anélkül*, hogy a járványveszélyre akárcsak utalás történne.

<sup>48</sup> Szurday Kinga, *A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Kézirat. 2020. május.

<sup>49</sup> Ld. az Eötvös Károly Intézet számos részletes elemzését, pl.: *Álláspont az információs szabadság felszámolásáról, a személyes adatokhoz való hozzáféréshez adott korlátlan és ellenőrizhetetlen felhatalmazásról*. 2020. május 25.

<sup>50</sup> „10.§ (1) Az innovációért és technológiáért felelős miniszter – mint a Kormány tudománypolitikáért és informatikáért felelős tagja – az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében, a járvány terjedésének modellezése, elemzése céljából jogosult bármely rendelkezésre álló adat megismerésére, kezelésére.

(2) Az innovációért és technológiáért felelős minisztert a feladata ellátása érdekében az állami és önkormányzati szervek, gazdálkodó szervezetek, magánszemélyek támogatni, a kért adatszolgáltatást teljesíteni kötelesek.” - Ld. még: Eötvös Károly Intézet, *A nemzeti együttműködés-típusú jogvédelem, avagy a közérdekű és magánéleti adatok védtelensége* c. elemzése 2020. április 16.

a) Ez a törvényi szintű szabály-tömeg hatályos törvények részletekbe menő módosításával tárgyilag hatalmas kört ölel fel, így pl. rendelkezik a rendőrségről, az útlevélről, a külföldre utazásról, a közterület felügyeletről, a közúti nyilvántartásról, a nemzetbiztonsági szolgálatokról, a vízgazdálkodásról, a menedékjogról, a bűnügyi nyilvántartás rendszeréről, a szabálysértésekről, vagy az arcképelemzési nyilvántartásról. A széleskörű megvitatás, a nyilvánosságban való észrevételezés elmaradása nemcsak e tág tárgyi kör miatt aggályos, hanem néhány kiragadott példa tartalmilag is mutatja, hogy fontos lenne a törvény alkotmányjogi szempontból történő alapos vizsgálata.

b) A törvény közterület-felügyelők számára iskolakerüléssel kapcsolatban kényszerítő eszközök használatát teszi lehetővé (63. §), de a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásából szolgáltatható adatok körét a nyilvántartásba felvett adatok *teljes körére* kiterjeszti (4. §). Terjedelmes fejezet foglalkozik a titkosszolgálatokkal (22-32. §), így a titkosszolgálatok munkáját koordináló-segítő Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ ezentúl hozzájuthat a vele együttműködő összes – igen nagyszámú – szerv hatáskörébe és illetékességébe utalt *valamennyi* információhoz [23. § (1) bek. a) pont]. A törvény 14. §-a 25 évre emeli annak időtartamát, ameddig a bűnügyi adatokat kezelő szerv adatállományában a nyomozás során *csak kihallgatott* személy adatait, személyleírását, fényképét, különös ismertetőjegyeit, hangmintáját kezelheti (14. §), életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető bűncselekmény esetén pedig harminc évre anélkül, hogy a kihallgatott ellen akárcsak vádat emeltek volna.

A törvény az információbiztonsági törvény módosításával lehetővé teszi azt, hogy egy hatóság ideiglenesen *hozzáférhetetlenné* tegye az informatikai szolgáltatásokat, így az internetet is<sup>51</sup>.

A törvényi szintű szabályozás elvi megengedhetősége mellett egyértelműnek tűnik, hogy ennek a törvénynek nagyszámú, az élet szinte minden területére kiterjedő szabályai a *végrehajtó hatalom elképesztő mértékű tárgyi és tartalmi kiterjesztése* irányába mutatnak. Ezen keresztül felvetik az Alaptörvény számos, így pl. az emberi méltósággal, a jogállamisággal, az adatvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseivel való összhang, azaz a törvény számos rendelkezése *alkotmányossága* kérdését. A törvényt ugyan nem rendeleti formában és a járványveszélyre utalva, a felhatalmazási törvényt nem említve, de kétségtelenül a *járványveszély idején, és örve alatt* – amikor pl. a széleskörű egyeztetésekre, az alapvető súlyú változtatásoknak a jogalkotás rendjét szabályozó rendelkezések, különösen a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény követelményei szerinti megvitatására, hatástanulmányok

<sup>51</sup> Ld. az Eötvös Károly Intézet 2020. május 25.-i közleményét.

elkészítésére *mód sincsen* – alkotmányossági szempontból formailag, eljárásilag és tartalmilag is számos aggályt felvető módon alkották meg. A törvény eme vázlatos – de további elemzések igényét indokoltta tévő – elemzése mindenesetre mutatja, hogy a végrehajtó hatalom az alaptörvény-ellenesen kihirdetett veszélyhelyzet idején hatalmi pozíciója gátlástalan megerősítésére való törekvés felé vett irányt – ezúttal a *törvényalkotás* leplébe burkoltan.

Ezért tűnt szükségesnek e törvénynek *a rendeleti kormányzás egésze összefüggésrendszerébe* helyezett bemutatása.

14.A felhatalmazási törvény 10. §-a anélkül, hogy ezt a járvánnyal összefüggésben a veszélyhelyzet idejére korlátozta volna, módosította a Btk-nak a *rémhírtérjesztésről* szóló 337. §-át. A módosítással a szabály – a járványveszélytől eloldva – a Btk véglegesen tartós szabályává vált, pedig a szabályt a veszélyhelyzetre hivatkozó felhatalmazási törvény a járványra hivatkozva vezette be. A rendelkezést az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg, bár alkalmazásához alkotmányos követelményeket írt elő (15/2020 (VII. 8.).AB határozat).

#### IV.

##### **„Csöbörből vödörbe” - a veszélyhelyzet megszüntetése, és az egészségügyi válsághelyzet bevezetése: rendeleti kormányzás 2.0**

15.Már 2020. tavaszán több miniszter kezdte felvetni annak lehetőségét, hogy a veszélyhelyzet idején *„bevált”* rendeletek tömegét egyetlen törvénybe foglalják, jóllehet ennek indokoltsága akkor még nem volt világos. Idővel azonban a komoly hazai és külföldi – mindenekelőtt a felhatalmazási törvény határidő nélkülisége miatti – bírálatok hatására a kormány a veszélyhelyzet megszüntetésére kényszerült, azonban ennek felvetése azzal együtt történt, hogy a beharangozott – várhatóan nagyszámú rendeleteket magában foglaló – nagy törvényt is *egyidejűleg* elfogadják. Még ekkor sem volt világos, hogy ha megszüntetik a veszélyhelyzetet, akkor ezeknek a rendeleteknek egy terjedelmes törvénybe való egymás mellé helyezése formájában történő *átmentése* milyen célt szolgál. Ha ugyanis nincs veszélyhelyzet, amúgy sem lehet azokat alkalmazni, ha egységes szerkezetben törvénybe foglalták is.

A „megoldást”, a kérdésre adott választ a veszélyhelyzet *megszüntetéséről* szóló törvény T/10747 szám alatt benyújtott javaslatával *egyidejűleg*: T/10748. szám alatt beterveztett, a

veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló törvény: a már említett Átv (ld. fent 7. pont) tartalmazza.

A két törvényjavaslatnak 2020. évi LVII., és 2020. évi LVIII. törvényként történt, és egyazon ülésnapon, egymás után történt elfogadása miatt azok megtárgyalására az Országgyűlésnek a javaslatokat elfogadó és megszavazó többsége – tekintettel az erre más ügyek mellett fordított 10 napra - aligha fordított különösebb gondot. A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény ugyan csak négy paragrafust tartalmaz, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény: az Átv viszont *négyszázötzet!*

A kormányzat jól átgondolt *taktikát* követett: egyrészt egyértelmű volt, hogy a két törvényt „csomagban”, egyszerre akarják elfogadtatni, azaz addig nem szünetetik meg a veszélyhelyzetet, amíg a veszélyhelyzetben hozott *rendeleteket átmentő Átv-t is egyidejűleg* el nem fogadta az Országgyűlés. Másrészt a kormányzati kommunikáció is arra helyezte bel- és külföldön a hangsúlyt, hogy az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló törvényt fogad el, így a különleges jogrend megszűnik, a felhatalmazás határidő-nélkülisége „méregfogát” ezzel ki is húzták. Ugyanakkor *mély hallgatás* övezte az Átv-t, amelynek sugallt „jelentéktelenségét” már címe is jelezte: „átmeneti szabályokról” szól, holott annak tartalma, részletessége szerint egyértelműen tartósnak szánt törvényről van szó. Pedig a jogállamra, a „normális” alkotmányos jogrendhez való visszatérésre leselkedő „kígyótojásokat” – amint látni fogjuk – már a két törvény hatályba lépése másnapján a saját bőrünkön érezhattük is. Ám a különleges jogrend alkotmányokban történő rögzítésének funkciója<sup>52</sup> éppen az, hogy a társadalom és az állam működésére veszélyeket hordozó állapotokból a rendes jogrendbe való alkotmányos *visszatérést* biztosítsa.

16.A két törvény *hatályba lépése* kalandos utat járt be. A 2020. évi LVII. törvény ugyan a veszélyhelyzet megszüntetéséről, a felhatalmazási törvény hatályon kívül helyezéséről szólt (2. §), azonban a 3. §-a úgy rendelkezett, hogy ez a 2. § csak a veszélyhelyzet megszűnésekor lép hatályba, amelynek naptári napját „a miniszterelnök annak ismertté válását követően...egyedi határozatával állapítja meg.”. Ugyanezt a megoldást tartalmazza az Átv. is. A nehezen értelmezhető rendelkezés (a miniszterelnök számára előbb-utóbb csak-csak ismertté válik a veszélyhelyzet megszüntetése, hiszen a kormány rendeli el) alkotmányjogi háttere az Alaptörvény 54. cikk (3) bek.-e, amely szerint a veszélyhelyzetet csak a kormány szüntetheti

<sup>52</sup> Ld. jelen tanulmány 2. és 4. pontjait

meg. Így hát az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszüntetéséről hozott ugyan törvényt, de csak „felhívta” (1. §) a kormányt, hogy a veszélyhelyzetet szüntesse meg. Amíg a kormány ezt meg nem tette, ez a törvény nem léphetett hatályba. Világossá vált a felhatalmazási törvényt ért kritika jogossága<sup>53</sup>, mely szerint az Országgyűlés nem vonhatja vissza a felhatalmazási törvényt a veszélyhelyzetnek a kormány általi megszüntetését megelőzően, csak ezt követően. Vagyis: az Országgyűlés által alkotott – a veszélyhelyzetet megszüntető – törvény csak attól függően, azzal a *feltétellel* léphetett hatályba, hogy a kormány már *előzőleg megszüntette* a veszélyhelyzetet. Ez a magyarázata a törvény nem véletlenül, inkább szándékosan zavaros megfogalmazásának. Szükség volt tehát egy megszüntető kormányrendeletre.

*Így is lett.*

17. A kormány már másnap: június 17-én kelt 282/2020 (VI. 17) Korm. rendelettel *megszüntette a veszélyhelyzetet*, a miniszterelnök pedig meghozhatta 41/2020 (VI. 17) ME határozatát, amellyel *egymaga*<sup>54</sup> a felhatalmazási törvényt hatályon kívül helyező 2020. évi LVII. törvény hatályba lépésének napját 2020. június 18.-ában határozta meg. A világ rendje tehát – úgy hittük – helyreállt, Magyarország visszatért a különleges jogrend körébe tartozó veszélyhelyzetből a normális alkotmányos jogrendbe. Arra már senki nem figyelt, hogy ezzel a magyar jogtörténetben alighanem példátlan módon egy törvény hatályba léptetéséről nem az azt megalkotó törvényhozó dönt, hanem azt a törvényhozó a végrehajtó hatalomra, annak is egyetlen képviselőjére: a miniszterelnökre bízta. Ez az újabb felhatalmazás nyilvánvalóvá tette, hogy *a hatalmi ágak elválasztása már csak illúzió*. A valódi „törvényhozóvá” a végrehajtó hatalom vált<sup>55</sup>, hiszen semmi sem kötelezte arra, hogy meghatározza a törvény hatályba lépésének időpontját. Pontosabban csak az után, ha a végrehajtó hatalom már megszüntette a veszélyhelyzetet. De ha a kormány meg is szüntette, még mindig kétesélyes: a miniszterelnöktől függ a hatályba léptetés. Vagy igen, vagy nem. Így a végrehajtó hatalom kezébe került a veszélyhelyzet megszüntetése, és az ezt legalizáló felhatalmazási törvény hatályon kívül helyezése is.

*A két hatalmi ág határai elmosódottakká váltak, súlyosan sértve az Alaptörvénynek a hatalmi ágak elválasztását előíró C) cikk (1) bek.-ét. A felhatalmazási törvény meghozatala eleve alaptörvény-ellenes volt, most pedig azzá vált hatályon kívül helyezése is. Nyilvánvalóvá vált, hogy a kormány a veszélyhelyzetet arra használta fel, hogy a közhatalom gyakorlását eltolja a*

<sup>53</sup> Ld. fent 12. pont

<sup>54</sup> Vö. 29. jegyzet

<sup>55</sup> Vö. a náci időkbeli német példát: - ld. fent 9. pont.

*végrehajtó hatalom javára, és a törvényhozó hatalmi ág rovására, és ebből az Átv. megalkotása révén sem engedett, sőt világossá vált e törvény nyilvánvaló jogpolitikai-politikai célja: a különleges jogrend tartósítása lehetőségének megteremtése az „egészségügyi válsághelyzet” új alaptörvény-ellenes jogintézmények megteremtésével, vagyis az alkotmányellenes „törvényesség” leple alatt.*

18. Ugyanis a 2020. évi LVII. törvénnyel egy napon, egymást követően megszavazott Átv (sorszámozása szerint is a következő: 2020. évi LVIII. törvény) 313. §-a – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény módosításával – bevezette a magyar jogrendbe az *egészségügyi válsághelyzet jogintézményét*<sup>56</sup>. Eszerint a kormány az országos tisztifőorvos javaslata, ezt követően a miniszter előterjesztése alapján egészségügyi válsághelyzetet rendelhet el. A 313. § értelemzavaró módon több fogalommal operál: egészségügyi válsághelyzetet „járványügyi szükséghelyzet” esetén lehet bevezetni [313. § (2) bek.]; ez utóbbi az egészségügyi válsághelyzetet rögtön kihirdető, a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020 (VI. 17.) Korm. rendelet címében már „készültség”-néven jelenik meg. E rendelet<sup>57</sup> 1. §-ának szövege szerint viszont „A Kormány...egészségügyi válsághelyzet elrendelésével járványügyi készültséget vezet be.”. A többféle kifejezés használata ellenére egyértelmű, hogy a jogilag megragadható lényeg az egészségügyi válsághelyzet intézményesítése: a „járványügyi készültség” a kormányzati kommunikációban használatos, vélhetően azért, mert szóhangzata szerint ártalmatlanabbnak tűnik, mint egy igazi „válsághelyzet”, egy új különleges jogrendi eszköz nyílt bevallása. A továbbiakban ezért az „egészségügyi válsághelyzet”-kifejezést fogjuk használni annak ellenére, hogy maga a kihirdető rendelet is a többféle szóhasználattal eleve ködösít.

18.1. Ennek *feltételeit* a törvény ezen 313. § (2) bek.-e határozatlan fogalmakkal operálva teljesen parttalanul fogalmazza meg: ilyen lehet „minden ... esemény ..., amely a polgárok életét, testi épségét, egészségét, vagy egészségügyi szolgáltatók működését veszélyezteti vagy károsítja...”. De ilyen lehet ezen „eseteken kívül bármely olyan körülmény kialakulása ... , amely ... a lakosság ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza...”. Nyilvánvaló, hogy az olyan tökéletesen határozatlan kifejezések használata, mint „*minden esemény*” és a „*bármely olyan körülmény*” az egészségügyi válsághelyzet kihirdetését teljesen kiszolgáltatja a kormány önkényének, mivel nincs olyan helyzet, akár csak egy kisebb influenzajárvány, vagy a kullancsok elterjedése, amely a fenti feltételeknek ne tenne eleget. Márpedig ezek a

<sup>56</sup> Vázlatosan utaltunk erre a jelen tanulmány 7. pontjában.

<sup>57</sup> Elemzését ld. alább 20. pont

megfogalmazások éppen a különleges jogrend alkotmánybeli, és ahhoz kapcsolódó törvényi szabályozásával kapcsolatos korábban vázolt<sup>58</sup> kritériumoknak nem felelnek meg.

18.2.A rendeleti kormányzás kormány számára biztosított intézkedési lehetőségeit az Átv 318. §-a a korábbi felhatalmazási törvényhez hasonlóan rendkívül *tág tárgyi körben* állapítja meg: a felsorolás 16 pontja gyakorlatilag mindazt lehetővé teszi, amit a veszélyhelyzet esetére az Alaptörvény 53. cikk (2) bek.-e, illetve ezzel szövegszerűen egyezően a felhatalmazási törvény 2. §-a lehetővé tesz<sup>59</sup>, és amellyel – mint láttuk – a kormány a rendeletek tömegével gyakorolt is. A 16 pontban szerepel intézmények, létesítmények működésének betiltása, üzletek működésének megtiltása, az ország egyes területei közötti személyforgalom, egyes területek elhagyásának megtiltása, kórházparancsnokok kirendelése a rendőrség és a honvédség közreműködésével, közlekedési korlátozások, postai küldemények továbbítása tilalmának elrendelése, stb.

Ha azonban mindez nem elég, az Átv a felsorolás végén – a taxációt ezzel feloldva - veszélyhelyzeti intézkedések még egy lehetőségét tartalmazza: a *j) pontban* úgy rendelkezik, hogy a kormány „törvényben meghatározott egyéb rendelkezéseket hozhat.”. (A rendeleti kormányzás korlátlanágán – a parttalan tárgyi szabályozási kör, és az „*egyéb rendelkezések*” meghatározatlanságának lehetősége miatt – az ez utóbbi *j)* pontra vonatkozóan szereplő, megszorításnak *tűnő* „törvényben meghatározott”-kénti megjelölés nem változtat, az valójában a kormányzati önkény előtti „fügefalevél”.)

Összefoglalva: az Átv határozatlan, szándékosan elnagyolt, túlzottan és megfoghatatlanul általánosan megfogalmazott „feltételeket” szab a végrehajtó hatalom közhatalom-gyakorlása számára mind a válsághelyzet elrendelése, mind az e helyzet alatti rendeleti kormányzás tartalma tekintetében. A végrehajtó hatalom gyakorlatilag *korlátlanul* gyakorolhatja a közhatalmat.

Meg kell jegyezni, hogy a *többszörös bebiztosítás* érdekében az Alaptörvény 53. cikk (2) bek.-ének eme bármilyen kormányzati intézkedésre *általános* felhatalmazást adó szövegével<sup>60</sup> azonos szövegű rendelkezéssel az Átv 353. §-a a *katasztrófavédelemről* szóló 2011. évi CXXVIII törvény V. fejezete 24. címét kiegészítette. A 24. cím még konkrétan meghatározott

---

<sup>58</sup> Ld. jelen tanulmány 4. pont: világosan, pontosan, egyértelműen megfogalmazott, és áttekinthető jogi feltételrendszer.

<sup>59</sup> „A Kormány ... egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

<sup>60</sup> Ld. 48. jegyzet

és taxatív felsorolását adta azoknak a nagyszámú intézkedéseknek, amelyekre a törvény a kormányt felhatalmazza. Az új 24/A cím már tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetről rendelkezik, és az Alaptörvény általános felhatalmazását iktatja a törvény szövegébe, vagyis teljesen *általános* felhatalmazást ad a 24. címbe foglalt intézkedései lehetőségek mellé (ezzel azokat tulajdonképpen feleslegessé is téve). Az Alaptörvény 53. cikke azonban *nem tömeges megbetegedést okozó humánjárvány*, hanem elemi csapás és ipari katasztrófa tényállásának megvalósulása esetére adja az általános felhatalmazást. Az Átv. tehát törvényként módosította-kiegészítette az Alaptörvényt, megsértve ezzel a *jogforrási hierarchiának* az Alaptörvény 18. és 24. cikkébe foglalt alkotmányossági követelményét. Az Átv 353. §-a tehát ezokból súlyosan alaptörvény-ellenes.

18.3.De „megoldás” után kiáltott emellett a felhatalmazási törvény sok kritikát kiváltó hiányossága: a felhatalmazás *időtartamának* meghatározatlan volta is. Minthogy az egészségügyi válsághelyzet már nem az Alaptörvény különleges jogrendje körébe tartozó veszélyhelyzet, így fel sem merül egy felhatalmazási törvény Országgyűlés általi megalkotásának szükségessége: ezt az Átv – „előre látóan” – nem is írja elő. Éppen ellenkezőleg: maga tartalmazza azt, *egyszersmindekorra*. A 314. § szerint ugyanis a válsághelyzetben kiadott rendeletek hat hónapig maradnak hatályban, de hatályukat a kormány időbeli korlát nélkül belátása szerint meghosszabbíthatja.

19.A különleges jogrendnek tehát az Alaptörvény által *nem ismert*, azon *kívoli új esetét* konstruálta meg a kormány és az országgyűlési többség: törvénnyel de facto *módosította az Alaptörvényt*. Ez az alaptörvény-ellenes különleges jogrendi eset tehát a kormány önkényes döntése alapján az Országgyűlés – és egyáltalán: bármilyen másik állami szerv – közreműködése *nélkül* bármikor bevezethető, és bármeddig fenntartható, a kormány rendeleti szinten megvalósítható kormányzási-intézkedési lehetőségei pedig tárgykörüket tekintve korlátlanok. Az Alaptörvény azonban nem legitimálja az egészségügyi válsághelyzet intézményét, következésképpen az Átv-vel való bevezetése alaptörvény-ellenes.

Az egyetlen korlát az *Alkotmánybíróság* – lenne, ha nem nézné tétlenül 2020. tavasza óta az Alaptörvény sorozatos megsértését, mindenekelőtt a hatalmi ágak elválasztása alkotmányos alapelvének, és a jogállamiság követelményének sérelmét. Pedig erre – mivel nemzetközi szerződések megsértése esetén a testület *hivatalból* is eljárást indíthatna [az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 32.§ (1) bek.e] – akár az Emberi Jogok



Európai Egyezménye, akár az Európai Unióról szóló szerződés bőségesen szolgáltatna jogalapot.

Az Átv. – amint azt kormányzati megnyilatkozások előre jelezték – átvette a rendeleti kormányzás idején született „bevált” rendeletek legnagyobb részét: csak most már törvényi szinten egyetlen nagy törvényben összefoglalva. A veszélyhelyzeti rendeletek tömege tehát *törvényi rangot kapott*, holott az Átv-t megelőző számozású 2020. évi LVII. törvénnyel éppen megszüntették a veszélyhelyzetet. Így a rendeleti kormányzás rendeletei immár *tartósan a magyar jogrend részévé váltak*, egy következő rendeleti kormányzás esetében már „konyhakészen” törvényként rendelkezésre állnak. Két példa: az Átv 162. §-a megismételte a hányatott sorsú Kartonpack vállalat állami felügyelet alá vonását (ami egyedi intézkedésként nem értelmezhető törvényi, azaz általános szabályként), a 302. § pedig átvette a versenytörvény (1996. évi LVII. törvény) 25/A §-át beiktató rendelet új szabályát, amely jelentős körben mentesítést adott a vállalati összefonódások (felvásárlások) bejelentési kötelezettsége alól, tág teret adva ezzel a nehéz gazdasági helyzetbe került vállalkozások tulajdonosváltásának. E hatalmas korábbi rendelet-tömeg inkorporálása, és az újabb szabályok megkonstruálása miatt lett végül az Átv négyszáztíz paragrafusból álló jogi Leviathán-ná<sup>61</sup>.

20. Az Átv által kreált egészségügyi válsághelyzet nyújtotta újabb rendeleti kormányzás lehetőségeivel élni a kormány nem is tétlenkedett. Miközben a kormányzati kommunikáció a veszélyhelyzet megszüntetésének (evangéliumi) örömhírét<sup>62</sup> ismételte, a kormány a korcsolyázásban a „*Dupla Lutz*”-nak nevezett mutatványt mutatta be.<sup>63</sup> Az említett 2020. június 17-én kelt 282/2020 (VI. 17) Korm. rendelettel megszüntette ugyan a veszélyhelyzetet, azonban ugyanazzal a mozdulattal *ugyanazonnap*, számozás szerint is a következő: a 283/2020 (VI. 17.) Korm. rendelettel az Átv fent bemutatott 313.-318. §-aival módosított egészségügyről szóló törvényre - mint jogalapra - hivatkozva *kihirdette az egészségügyi válsághelyzetet*. Az Alaptörvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezésére hivatkozni már szükségtelen volt. A „normális”, általános jogrend tehát nemhogy nem állt helyre, hanem – a „*Dupla Lutz*” szerint a jégre érés előtt még újabb fordulatot téve – a különleges jogrend a tartalmilag, de facto

<sup>61</sup> A „leviatán” jelentése: tengeri szörny; az ókori zsidó képzeletvilágban és a Bibliában a gonosz jelképe.; átvitt értelemben: óriási tárgy, félelmet keltő nagy dolog. Ld. *A magyar nyelv értelmező szótára* „leviatán”-szócikkét. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1959-1962.

<sup>62</sup> Az „evangélium” görög eredetű szó (ευαγγέλιον), jelentése „örömhír”, az Újszövetség első négy könyvének jelölésére.

<sup>63</sup> [https://sportszertar.wordpress.com/korcsolya\\_szakkifejezesek/](https://sportszertar.wordpress.com/korcsolya_szakkifejezesek/). Eszerint Lutz ugrás: a hátra a kifelé ívben futó versenyző lengő lábának jégre való leszúráásával ugrik fel, és egy félfordulat megtétele után a leszúrást végző lábára, hátra kifelé érkezik. A Dupla Lutz viszont bár azonos a Lutz ugrással, de a versenyző a levegőben két fordulatot tesz meg.

különleges jogrendnek minősülő egészségügyi válsághelyzettel *beláthatatlan időre prolongálódott*. A rendelet azonban a törvényesség látszatára adott: a kormány a rendelet 3. §-a szerint – az Átv 314. §-ának megfelelően – hat hónapra hirdette ki a válsághelyzetet, azaz a rendelet 2020. december 18-án hatályát veszti, ezt követően azonban időbeli korlát nélkül meghosszabbítható. Ezt a kormány két nappal korábban: 2020. december 17-én hozott 584/2020 (XII.15.) Korm. rendeletével meg is tette: a rendelet hatályát *2021. június 18-ig, azaz újabb hat hónappal meghosszabbította*.

2020. június 17-én tehát egy pillanatra sem éltünk „normális”, általános, a *lex generalis* szerinti jogrendben: csöbörből vödörbe pottyantunk, a veszélyhelyzetből az egészségügyi válsághelyzetbe kerültünk, ami magyarázta, hogy tovább folyt a rendeleti kormányzás, annak most már a második fordulója – csak *más néven*.

21.Ez abból is nyilvánvaló volt, hogy számos korlátozás továbbra is érvényben maradt, de azok mellé *újabbak* is jöttek. A 431/2020 (IX. 18.) Korm. rendelet pl. jogalként az egészségügyi válsághelyzetet meghivatkozva<sup>64</sup> elrendelte a száj és orr kötelező eltakarását, a távolságtartást, a köznevelési intézményekbe való belépésnek bizonyos értéket meghaladó testhőmérséklet miatti megtiltását, a vendéglátóipari üzletek 23:00 órától történő bezárását, valamint korlátozta a zenés-táncos rendezvények megrendezését. A 453/2020 (X.9.) Korm. rendelet ezt úgy módosította, hogy a szabályok betartásának ellenőrzésére a rendőrséget hatalmazta fel. Ilyen rendelkezéseket normális alkotmányos jogrendben nem, csak különleges jogrendben rendelhet el a kormány. Erre most már a veszélyhelyzet megszüntetése ellenére meg is volt az *új* jogalapja: az egészségügyi válsághelyzet: a rendeletek sorra erre hivatkoztak. Az a tény, hogy tartalmilag és jogilag változatlanul a különleges jogrend szerinti jogrendben élünk, csak most egészségügyi válsághelyzetnek *nevezik*, nem keltett különösebb figyelmet. Aligha lehet másként értelmezni miniszter, frakcióvezető 2020. szeptemberi nyilatkozatait, mely szerint „Idén már nem lesz szükség különleges jogrend bevezetésére.”. Valóban nem, mivel az új különleges jogrendet más név alatt már 2020. június 17-én bevezették, csak nem olyant, amelyet az Alaptörvény ismer.

---

<sup>64</sup> Az Átv.-vel módosított, az egészségügyről szóló CLIV. törvény új 247. § (1b) bek.-re történik hivatkozás: „Felhatalmazást kap a kormány, hogy ... rendeletben ... egészségügyi válsághelyzetet rendeljen el,...”.

## IV.

**Fukuyama „más módon” – azaz: a történelemnek nincs vége, sőt...**

22. Miközben Magyarország lakosai többé-kevésbé fegyelmezetten igyekeztek betartani a válságra vonatkozó messzemenően indokolt korlátozó rendelkezéseket, a közvélemény és a sajtó nem tették fel a kérdést, hogy akkor „*hogyan is van ez*”? A jobban értesültek – akiknek feltűnt az egészségügyi válsághelyzet kihirdetése – várták, hogy mi fog történni 2020. december 18-án: meghosszabbítja-e a kormány a válsághelyzetet? Mint láttuk: igen, meghosszabbította, de ezt ősszel még nem lehetett előre látni.

Azonban még az eseményeket követőket is meglepte az, hogy a kormány 2020. november 3-án a 478/2020 (XI.3.) Korm. rendelettel – *ismét az Alaptörvény 53. § (1) bek.-ére*, és már *nem az egészségügyi válsághelyzetre hivatkozva – újból kihirdette a veszélyhelyzetet*, majd 2020. november 5-én T/13571 szám alatt törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek a koronavírus második hulláma elleni védekezésről. A javaslat tartalmilag követte a tavaszi felhatalmazási törvény szövegét: az Alaptörvény 53. cikk (3) bek.-ét jelölte meg alkotmányjogi jogalapként, felhatalmazta a kormányt arra, hogy a veszélyhelyzet újbóli kihirdetése után kiadott rendeletek hatályát a megalkotásukat követő 15 napon túl meghosszabbítsa<sup>65</sup>. A döntő eltérés abban állt, hogy ez a második felhatalmazási törvény már tartalmazta a felhatalmazás, azaz saját maga hatályvesztésének időpontját: azt a kihirdetést követő 90. napban jelölve meg.

A határozott idejű felhatalmazás értékéből sokat levon – helyesebben azt *lenullázza* – az, hogy az egészségügyi válsághelyzet *változatlanul érvényben van*, és a kormány azt az Átv.-vel módosított egészségügyről szóló törvény szerint bármikor, bármeddig meghosszabbíthatja. Az igaz, hogy a másodjára kihirdetett veszélyhelyzet 90 nap elteltével a második felhatalmazási törvény rendelkezésénél fogva – *ex lege* – ugyan megszűnik, de a kormány rendeleti úton való kormányzásának lehetősége az egészségügyi válsághelyzet miatt és ürügyén is korlátlan ideig meghosszabbíthatóan változatlan. A „vödör”-ben maradtunk, annak ellenére, hogy egyben megint a „csöbör”-be is visszakerültünk, igaz, csak 90 napra, de bármeddig meghosszabbíthatóan. Az a *közjogilag nehezen értelmezhető helyzet* állt elő, hogy egyaránt érvényes *két* tartalmilag a különleges jogrend kategóriájába tartozó állapot: egyszerre vagyunk „csöbör”-ben és „vödörben”<sup>66</sup>. Ugyanis ezt a második felhatalmazási törvényt az Országgyűlés

<sup>65</sup> Ezt az 505/2020 (XI.17.) Korm. rendelettel meg is tette.

<sup>66</sup> Az értelmezés nehézségeit és a kormány által feltehetően szándékosan keltett zűrzavart (csapdát) jól érzékeltetik a sajtó kísérletei a történések megfejtésére: *Már megint veszélyhelyzet van. Mivel jár ez?* telex 2020. november 05. <https://telex.hu/belfold/2020/11/05/veszelyhelyzet-kulonleges-jogrend-2020-november-90-nap>

2020. évi CIX. törvényként 2020. november 10-én elfogadta, még ugyanazon a napon ki is hirdették, másnap hatályba is lépett<sup>67</sup> (továbbiakban: *második felhatalmazási törvény*). Bár ez a felhatalmazási törvény 2021. február 11-én hatályát veszti, a 2020. december 17-én meghosszabbított egészségügyi válsághelyzet egyidejűleg érvényben van, így a rendeleti kormányzás 2021. június 18-ig erre a „jogalapra” helyezve *érintetlen maradt*.<sup>68</sup>

23.A rendeleti kormányzás tehát a veszélyhelyzet megszűnése ellenére *megszakítás nélkül* folytatódott egy jelentős különbséggel: a rendeletek kibocsátásuk jogalapjaként 2020. novemberétől *ismét* az Alaptörvény 53. cikkére, a veszélyhelyzet kihirdetésére, és a második felhatalmazási törvényre kezdtek hivatkozni; az egészségügyi válsághelyzetre történő hivatkozás – leplezendő annak változatlan érvényét – megszűnt.<sup>69</sup>

23.1.Az új veszélyhelyzet – a járványveszéllyel tárgyilag valóban összefüggő rendeletek mellett – *visszahozott* az első veszélyhelyzet idején megalkotott, a járvánnyal kevés, vagy semmiféle kapcsolatot nem mutató, a nyár folyamán hatályon kívül helyezett megoldásokat. Kevésbé áll a járványveszéllyel összefüggésben pl. a közérdekű adatigénylési határidő – tavasszal az első veszélyhelyzet bevezetése után felemelt, majd hatályon kívül helyezett – 90 napra való újbóli felemelése (521/2020 (XI.25) Korm. rendelet).

23.2.Az Alaptörvény 53. cikkére történő hivatkozás bukkan fel – a veszélyhelyzettel kapcsolatba csak nagy jóindulattal, vagy inkább sehogyan sem hozható – a veszélyhelyzet idején a *felsőoktatást érintő egyes szabályokról* szóló 522/2020 (XI.25.) Korm. rendeletben. A jogszabály a fenntartót felhatalmazta a tanulmányi félév (a magyar jogrendben egyébként ismeretlen) „érvénytelenítésére” – aligha függetlenül a *Színház- és Filmművészeti Egyetemnek* az alapítványi irányítás alá történő szervezéséből kialakult konfliktustól. Ennek a rendeletnek az ad különös *flair*-t, hogy – nyilvánvaló elbizonytalanodását leplezendő – a jogalkotó kormány ehhez immár *négy jogalapot* sorol fel: az Alaptörvényen kívül hivatkozik a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendeletre, a második felhatalmazási törvényre, sőt – biztos, ami biztos – a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvényre is. Két nappal később kiderült, hogy erre volt is oka. Az oktatási jogok biztosa már korábban vizsgálódni kezdett az egyetemet fenntartó alapítványi kuratóriumnak a tanév felfüggesztésével kapcsolatos fenyegetőzésével, az

---

<sup>67</sup> Magyar Közlöny 2020. 242. szám

<sup>68</sup> Ld. fent 20. pont

<sup>69</sup> Néhány példa: 484/2020 (XI.10.) Korm. rendelet, és az ennek módosításáról szóló 513/2020 (XI.23.) és 521/2020 (XI.25.) Korm. rendeletek; 485/2020 (XI. 10.) Korm. rendelet; 505/2020 (XI.17.)Korm. rendelet; 523/2020 (XI. 25.) Korm. rendelet.

oktatás lépten-nyomon történő, alságos ürügyekre hivatkozó akadályozásával kapcsolatban. Két nappal a rendelet megszületését követően kiadott rész-jelentésében a biztos megállapította<sup>70</sup>: már a fenyegetőzés, majd az oktatásnak a kuratórium általi felfüggesztéséről, a félév érvénytelenítéséről hozott november eleji döntés [amelynek hetekkel később: *utólag* (!) kívánt jogi alapot adni a kormány rendelete], sérti az Alaptörvény X. cikke (1) és (3) bek.-ében köbe vésett tanulás és tanítás szabadságát, valamint a felsőoktatási intézmények önállóságát. Ez az álláspont értelemszerűen közvetetten állást foglalt a kuratóriumi döntést utólag legitimálni kívánó rendelet alkotmányosságára vonatkozólag is (bár arra értelemszerűen a biztos vizsgálata még nem vonatkozhatott).

Megjegyezzük, hogy az *Alkotmánybíróság tétlensége* – fentebb említett hivatalbóli eljárás-indítási lehetősége miatt – általában is, de ebben az esetben különösen szembe tűnő. A szóban forgó kormányrendelet ugyanis nemcsak az Alaptörvényt, hanem az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének az oktatáshoz való jogot megfogalmazó 2. cikkét is sérti.<sup>71</sup>

23.3.A *normavilágossággal* – mint az állandó alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogbiztonság alapvető attribútumával – is akadnak problémák: az 505/2020. (XI. 27.) Korm. rendelet címe szerint a 2020. november 4-én kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések meghosszabbításáról szól. A rendelet szövegezése azonban olymértékben zavaros és következetlen, szerkezete pedig annyira széteső, hogy azóta sem világos (az elhangzott kormányzati magyarázatok ellenére sem), hogy az a veszélyhelyzetet, vagy a rendeleti kormányzás során hozott, a rendeletekben felsorolt intézkedések hatályát hosszabbítja-e meg.

24. *Összegezve*: a tartalmilag a különleges jogrend körébe tartozó, *egyidejűleg érvényes, azonos tárgykörre* vonatkozó jogi szabályozás, azaz a jogrend *megkettőződése* kaotikus állapotokat teremtett. Az vitathatatlan, hogy a kormány a rendeleti kormányzás során önkényesen – a politikai célszerűségtől függően – váltogathatja a veszélyhelyzetre és az egészségügyi válsághelyzetre való jogalapkénti hivatkozást.<sup>72</sup> Ez azonban a *jogbiztonság* szempontjából rendkívül aggályos: az Alaptörvénybe ütközés ugyanis nem dönthető el mindkét esetben az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó szabályai alapján, mivel ezek csak a

<sup>70</sup> <https://telex.hu/belfold/2020/11/27/oktatasi-jogok-biztosa-az-szfe-hallgatok-alkotmanyos-jogait-serti-a-tanev-felfuggesztesevel-valo-fenyegetozes>

<sup>71</sup> A Jegyzőkönyve szövege szerint „Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot.”.

<sup>72</sup> Utalás szintjén megemlítem, hogy a 2016-ban elrendelt bevándorlási válsághelyzet – annak ellenére, hogy ennek törvényes feltételei (minimális számú illegális határátlépők) hiányoznak – többszöri meghosszabbítást követően ugyancsak érvényben van.

veszélyhelyzetre vonatkoznak. Az egészségügyi válsághelyzet alkotmányossági megítélésére viszont az Alaptörvény egyéb, más mércét megfogalmazó, nem a különleges jogrendre szabott rendelkezései alkalmazandók. Ez az ellentmondás az egyazon tárgyú, tartalmú jogszabályi rendelkezések egymásnak ellentmondó alkotmányossági megítélését eredményezheti.

Más természetű jogbizonytalanságot okoz az, hogy a jogszabálytömeg címzettjei a jogszabályok képezte kásahegyben nem tudnak – még a joghoz értők sem – eligazodni, magatartásukat nem tudják a szabályokhoz igazítani. A súlyos, alapvető jogokat érintő (kijárási, maszkviselési, stb.) korlátozások idején a szabályozás egyértelműsége alapvető alkotmányossági követelmény.

Kétségtelen, hogy a különleges jogrend megkettőzése (szolgáljon bármilyen politikai célokat, álljanak mögötte bármilyen [az Alaptörvény C) cikk (2) bek.-ébe ütköző, a közhatalom kizárólagos birtoklására és gyakorlására irányuló] hatalmi megfontolások) sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bek.-ét. Sérül a jogállamiság, és a jogbiztonság követelménye: a megkettőzött jogrend – alkotmányossági megítélésének, az ennek alapjául szolgáló *alkotmányossági mércének a megkettőződése* miatt – a maga egészében alaptörvény-ellenes. Ezt az alaptörvény-ellenességet a legnyilvánvalóbb módon – az egyes rendeletek értékelésétől függetlenül – az Átv. és a második felhatalmazási törvény testesítik meg, mégpedig nem egy-egy rendelkezésük miatt, hanem – mivel a jogbiztonság sérelmét a jogrendet megkettőző voltuk jeleníti meg – teljes egészükben.

Az magától értetődő, hogy a koronavírus-járvány okozta veszélyhelyzet (amint arra fentebb – 12.1. pont – már utaltunk) nem illik az Alaptörvény 53. § (1) bek.-ében megfogalmazott tényállásba (elemi csapás, ipari szerencsétlenség), az alá nem szubsumálható, így ugyanúgy sérti az Alaptörvényt, mint az első kihirdetése.

Kiemelt figyelmet érdemel azonban emellett egy rendelet egyik fejezete. A már említett, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedésekről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet 11. pontja „*A Magyar Honvédség közreműködése*”-címet viseli. Minthogy az Alaptörvény – ahogyan erre korábban utaltunk – csak szükségállapot [48. cikk (1) bek. b) pont] kihirdetése esetén teszi lehetővé belföldön a Honvédség felhasználását, felmerül a kérdés: hogyan kerül a járványveszély elleni védekezés „asztalára” a Honvédség „csizmája”?

Ehhez vissza kell nyúlni az Átv.-hez.

## V.

**„Katonadolog!”**

25. Ha egy kisgyerek hasra esik, azzal szokták vigasztalni: „katona-dolog!”, vagyis: nem fog fájni! A Honvédségnek belföldön, járvány elleni intézkedés címén történő bevetése csakugyan lehet olyan logisztikai, szállítási, kiegészítő jellegű tevékenység, amely „nem fog fájni”, sőt: a gyógyulást segíti. Ha azonban visszagondolunk a városok utcáin már tavasszal megjelent *géppisztolyos katonai járőrökre*, amelyek a veszélyhelyzet második kihirdetése után *már páncélozott katonai járművek* kíséretében 2020. őszén megint megjelentek az utcákon, fel kell tenni a kérdést: „hogya kerül a csizma az asztalra?”<sup>73</sup>

26. Az Alaptörvény a honvédség felhasználását ugyan *belföldön* – tehát Magyarország lakosai ellen – *még különleges jogrendben sem teszi lehetővé*, szükségállapot esetében pedig csak akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő [50. cikk (1) bek.]. A honvédségnek veszélyhelyzetben (53. cikk) történő alkalmazása<sup>74</sup> pedig *kizárt*.

27. Az *Átv* 2020. júniusi megalkotásakor *erre is* gondoltak.

27.1. A választ – bár *nem alkotmányosat* – a 351. § tartalmazza. Ez a jogszabályi rendelkezés a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (továbbiakban: *Hvt*) módosításával felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a honvédség veszélyhelyzettel és egészségügyi válsághelyzettel összefüggő feladatokban történő közreműködése „tartalmát”, amelynek még a kereteit sem rögzítették. A jogalkotói bikkfanyelv magyarul azt jelenti, hogy a kormány *korlátlan és általános felhatalmazást* kapott a honvédségnek belföldön a civil lakossággal szemben történő felhasználására. Tartalmazzon bármit is az Alaptörvény a veszélyhelyzetről, illetve ne tegye lehetővé ezt az egészségügyi válsághelyzetnek az Alaptörvény által nem is ismert intézménye esetében.

<sup>73</sup> A rejtély – ti. hogy hogyan kerülnek fegyveres katonák az utcákra, kórházakba, vállalatokhoz? - megfejtésére többen is vállalkoztunk: Vörös Imre, *A végrehajtó hatalom mozgástere immár korlátlan*, *Mozgó Világ*, 2020. 7-8. 3-17.; újabban a veszélyhelyzet második kihirdetését követően: Ferincz Jenő, *Katonadolog*, *Népszava*, 2020. XI. 27. 10.

<sup>74</sup> E kézirat lezárásakor: 2020. december 29-én hatályos Alaptörvény szerint nem. A kormány azonban bármilyen előzetes bejelentés, megtárgyalás, megvitatás, egyeztetés nélkül egy novemberi éjszakán már benyújtotta a - nem annyira „gránitszilárdságú (Orbán Viktor miniszterelnök minősítése), mint inkább „*tehenlepény*”-szilárdságú Alaptörvény 9. módosításának javaslatát, amely a különleges jogrendről szóló fejezetet teljesen újra szabályozza. A módosítás elfogadása a kormány jogkörét a honvédség bevetése tekintetében is jelentősen: a különleges jogrend bármely esetére kiterjeszti.

Az Átv – *egy törvény* – tehát *módosította, kiegészítette az Alaptörvényt*, amit a jogforrási hierarchia-jogbiztonság-jogállamiság sérelme okán alkotmányosan törvény nem is tehet meg. A honvédségre vonatkozó alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések további, részletekbe menő bemutatása, elemzése innentől fogva *felesleges is lenne*, ha nem szolgálna egyértelmű tanulságokkal arra nézve, hogy *milyen irányt* vett 2020. júniusában a kormánzatnak a honvédség belföldön – az Alaptörvény szerint kizárólag a rendőrség feladataként meghatározott – *rendfenntartásra* való felhasználására irányuló, most már nyíltan, törvénybe foglaltan deklarált politikai szándéka.

27.2. Az Átv ugyanis – kétséget nem hagyva – tovább megy: 348. §-a a Hvt-nek a honvédség *fegyverhasználati* joggal való bevetésére vonatkozó 36. § (1) bek-e felsorolását – kulcsfontosságúnak bizonyuló, alább még többször idézett – „k)“-*ponttal* egészíti ki, amely ettől fogva a rendeleti kormányzás visszatérő, állandósult, rendszeressé vált hivatkozási alapjává, egyben a társadalom felé irányított fegyveres fenyegetéssé válik [pl. Hvt 37. § (1c) bek., 54/E § (1) és (3) bek., 81. § (1a) bek.]. A „k)“ pont ugyanis *kiterjeszti* – az Alaptörvényre fittyet hányva – a fegyverhasználati joggal ellátott feladatok körét *a veszélyhelyzetre, és az egészségügyi válsághelyzetre*, amihez egyedül csak a kormány döntésére van szükség. Erre a felhatalmazást – mint láttuk – az Átv alaptörvény-ellenes 351. §-a megadja.

Az Átv részleteket tartalmazó 350. §-a ad választ arra, hogy ha a kormány *egyedül*, bármilyen külső kontroll nélkül rendelkezhet belföldön a honvédséggel, és ebbe a *fegyverhasználattal* való bevetés is beleértendő, akkor milyen *intézkedéseket* tehet a katonaság.

A jogalkotó által láthatóan szándékosan teremtett homályban azért – ha nehezen is, de – el lehet igazodni. Ez ugyanis a honvédség bevetésének kulcskérdése. Ha a járvány elleni küzdelemben a katonaság pontosan, taxatívén meghatározott felsorolásban meghatározott feladatok ellátásában – kizárva ezek közül a rendfenntartást – segíti a járvány következményeinek elhárítását, a kormányzati-törvényalkotói szándék korrekt és indokolt.

27.3. Az Átv. 349. §-a rendelkezik ugyan arról, hogy a katona „segítheti” a járvány következményeinek felszámolását, de hogy ez alatt mit kell érteni, már *nem részletezi*. Nemhogy taxatívén, de sehogyan sem. És ez nem véletlen. Az Átv következő: 350. §-a – a Hvt-be új 54/E §-t beiktatva – részletezi az egyes katona (tehát már nem a katonaság, hanem egyszemélyben *a* katona) „közreműködését”, azaz intézkedési lehetőségeit. Az említett „k) pont” szerint (tehát az alaptörvényellenesen kihirdetett veszélyhelyzetben, és egészségügyi válsághelyzetben) fegyverhasználati joggal kivezényelt katona jogosult intézkedni, és *kényszerítő eszközt*



alkalmazni (persze csak a szükségesség és arányosság követelménye betartásával – teszi hozzá álságosan az Átv). A törvény szerint intézkedése során a katonát ugyan nem terheli fegyverhasználati kötelezettség (tehát nem kell azonnal lőnie), de ez a szabály mindjárt ellent is mond a fent említett, abba a bizonyos „k)” pontba foglalt alapvetésnek, mely szerint a katonaság fegyverhasználati joggal látja el feladatait. A homályos szövegezésből fakadó ellentmondás csak látszólagos: a katona jogosult, de nem köteles lőni, de lőhet, mert ehhez joga van.

De ha nem is használ rögtön fegyvert, a katona azért sok mindent megtehet még a vírusok elleni küzdelemben: a Hvt eme új 54/E § (3) bek.-e szerint „testi sérülés okozására alkalmas ... kényszerítő eszközt... használhat”. A szabály azzal a „megnyugtató” fordulattal fejeződik be, hogy „... ennek használata nem irányulhat az emberi élet kioltására.”. Hogy egyértelmű legyen, miről van szó, a szabály frappáns fordulattal végződik: „nem minősül lőfegyverhasználatnak a gumilövedék, a pirotechnikai eszköz, a könnygázgránát, az elfogó háló lőfegyverrel ... történő célba juttatása.”.

A kissé hátborzongató intézkedési kör bemutatása több kérdést vet fel, pl.:

-ha fegyverrel meglő a katona egy embert gumilövedékkel, akkor az nem fegyverhasználat?;

-ha elfogóhálót „célba juttat” a katona, akkor vírusokat akar elkapni?;

-ha könnygázgránátokat dobál, akkor ezzel a járvány felszámolásához szükséges feladatokat lát-e el (Átv 349.§)?

És a kérdések sora folytatható – nem kell azonban nagy képzelőtehetség ahhoz, hogy világosan lássunk: a kormány olyan jogi eszközt kreált magának a honvédség belföldön történő, és ilyen intézkedésekkel való alaptörvény-ellenes bevetése tárgyában, amely – kizárólag a rendőrség hatáskörébe tartozó – *rendfenntartásra, tömegoszlatásra* irányul. A járvány csak *űrügy* a nyílt katonai diktatúra egy tollvonással, „gombnyomásra”, egy rendelettel való bevezetéséhez és alkalmazásához<sup>75</sup>, amint azt a járőrök és páncélozott járművek megjelenése a gyakorlatban bizonyította is.

27.4.Beszédesek az Atv. 368.-373. §-ai, amelyek a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvényt módosítják: a 369. és a 373. §-ok *kizárják*, hogy a honvéd – akár hivatásos, akár

<sup>75</sup> Visszautalunk jelen tanulmány 5. pontjában foglaltakra, különösen Hesse, *Grundzüge*, 289.; a katonai „renderemtés” gyakorlatba-rendeletbe nyomban, a felhatalmazási törvény megalkotásának napján történő átültetéséhez ld. alább (28. pontban) a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet elemzését.

önkéntes szerződéses – különleges jogrend idején *kilépjen* a honvédség kötelékéből. Ezek a szabályok kizárják, hogy a civil lakosság elleni bevetést nem vállaló honvéd a felelősséget magától leszereléssel elhárítsa: nem marad más számára, mint a parancsmegtagadás, és az ezzel járó hadbíróság előtti felelősségre vonás. Az alantas kormányzati-törvényhozói célzat nyilvánvaló: a honvéd jogállásának korlátozásán keresztül a katonaság személyi állományának, így „ütőképességének” számbeli fenntartása. A kérdés csak az, hogy ezzel *kin* kívánnak ütni?

28. Az Átv ezekkel – a csak vázlatosan bemutatott – rendelkezésekkel megteremtette az (alaptörvényellenes) „jogalapot” arra, hogy a kormány a második felhatalmazási törvény alapján a honvédség tárgyában is tovább lépjen. A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020 (XI. 10.) Korm. rendelet – élve a lehetőséggel – külön fejezetet szentel a honvédség „közreműködésének”. A rendelet megalkotása jogalapként (20. §) hivatkozik az említett fegyverhasználatról rendelkező Hvt. 36. § (1) bek. k) pontjára, tartalmilag pedig elrendeli, hogy a honvédség „támogassa” a rendőrséget, ideértve a Terrorelhárító Központot is. A megtehető intézkedések keretében a honvédség járőrszolgálatot lát el, ellenőrzi a veszélyhelyzeti intézkedések betartását (magyarul: igazoltathat), ellátja épületek őrzését és védelmét. Hogy világos legyen a cél, a rendelet hangsúlyozza, hogy ezeket az intézkedéseket a honvédség a rendőrség nélkül, *önállóan is* megteheti. Erre vonatkozó utasítást a honvédelmi és a belügyminiszter adhat – tehát nem kell még a kormány egészének legalább kormányrendeleti szinten való közreműködése *sem*.

Fentieket összevetve az Alaptörvény 45. cikkével, amely a honvédség feladatát az ország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelmében, valamint humanitárius tevékenységben jelöli meg, az Átv., az általa módosított Hvt. és a 484/2020 (XI. 10.) Korm. rendelet Alaptörvényt sértő volta *kirívó*. Az utcákon nyomban megjelenő, páncélautókkal megerősített géppisztolyos katonai járőrök még a miniszterelnököt is elbizonytalanították. Orbán Viktor a TV 2-nek adott interjújában elismerte, hogy a veszélyhelyzet nem azonos az Alaptörvény szerint ilyen intézkedést legitimáló hadiállapottal vagy szükségállapottal, márpedig a jelenlegi járvány valóban nem háborús helyzet<sup>76</sup>. Ettől nem zavartatta magát a honvédelmi miniszter, aki 2020. november 25-én kifejtette, hogy a katonákat több intézmény

---

<sup>76</sup> Népszava 2020. november 17. 2.

védelmére is alkalmazni fogják, többek között kormányzati épületeket, valamint más államok külképviseleteit fogják őrizni.<sup>77</sup> A kérdés változatlan: a vírusok ellen?

## VI.

### Összegezés

29. Jelen tanulmány *célja* az, hogy alkotmányjogi kontextusba helyezve bemutassuk: hogyan indult és hová alakult-torzult a különleges jogrend lehetőségeivel játszva, és az Alaptörvényt (is) *kijátszva* a magyar jogrendet önkényesen átalakító végrehajtó hatalom, és az őt cinikusan és szolgálai módon kiszolgáló törvényhozási többség. Nem volt célunk az, hogy a számtalan rendelet alkotmányosságát rendszerezve mérlegre tegyük, de ez a célból adódó végkövetkeztések levonásához nem is szükséges. A tendencia véleményünk szerint az, hogy a kormány a különleges jogrend, ezen belül az egyetlen olyan – kizárólag és egyedül a kormány által kihirdethető – eset: a veszélyhelyzet jogintézményével való visszaélés révén a veszélyhelyzet ürügyén, azzal érzékelhetetlenül távoli, vagy semmiféle kapcsolatban nem lévő tárgykörökre is kiterjessze a végrehajtó hatalom: ezen belül a kormány semmilyen más szervtől, különösen más hatalmi ágtól nem korlátozott hatalmát. Amint erre korábban utaltunk, a miniszterelnök 2020. decemberében már azt jósolta, hogy az egészségügyi válsághelyzetet a vele járó korlátozásokkal várhatóan a 2022. évi választásokhoz közeli időpontig: 2021 végéig fenn kell tartani.<sup>78</sup>

A *hatalomkoncentráció veszélyeire* a szakirodalom<sup>79</sup> cizelláltan felhívta a figyelmet. Néhány – a veszélyek elhárításához – elengedhetetlen kritériumban, mint alkotmányossági követelményben egyetértés alakult ki. Ezek: a valóságos veszély igazolása, az alkotmányba foglaltan a rendes („normális”) és a különleges jogrend szabályainak világos elkülönítése, az ideiglenesség (pl. határidőhöz kötöttség) biztosítása.

E feltétel mindegyikének a veszélyhelyzet Alaptörvény 53. §-ba foglalt szabályozása *eleve* nem felel meg: a felhatalmazási törvény esetében éppen a határidő pontos rögzítésének hiánya eredményezte azt, hogy az első felhatalmazási törvény határozatlan idejű felhatalmazást

<sup>77</sup> [https://index.hu/belfold/2020/11/25/benko\\_tibor\\_honvedelem\\_koronavirus/](https://index.hu/belfold/2020/11/25/benko_tibor_honvedelem_koronavirus/)

<sup>78</sup> Ld. fent 11. pont; [https://444.hu/2020/12/21/orban-viktor-szerint-2021-vege-elott-nem-leszunk-tul-a-jarvanyon?fbclid=IwAR3OPC-prOGOJoObaCHu38Bfed\\_1qG9Z7X85m9qksoEDWO6tRYM22fotyQ](https://444.hu/2020/12/21/orban-viktor-szerint-2021-vege-elott-nem-leszunk-tul-a-jarvanyon?fbclid=IwAR3OPC-prOGOJoObaCHu38Bfed_1qG9Z7X85m9qksoEDWO6tRYM22fotyQ)

<sup>79</sup> Ld. e tanulmány I. fejezetét

tartalmazhatott. A jogalkotási joggal való – éppen törvényhozói, az Országgyűlés által megvalósított – visszaéléssel szemben természetesen önmagában még a fenti kritériumoknak megfelelő alkotmányos szabályozás sem nyújt védelmet: erre csak a valódi „alkotmányörként” tevékenykedő Alkotmánybíróság gerinces, szakmailag is kifogástalan jogalkalmazói működése ad garanciát.

A 2020. tavaszán alaptörvény-ellenesen bevezetett különleges jogrend fejleményei azzal az általános tanulsággal szolgálnak, hogy a tényállásilag az Alaptörvény 53. cikke alá szubszumálható „veszélyhelyzet”, vagy az Átv-vel megkonstruált egészségügyi válsághelyzet, mint különleges jogrendi „klón” visszaélésként történt megalkotása megakadályozásához alkotmányos jogállamra van szükség, amelyhez a jogi eszköztár – a közvetlen politikai implikációk miatt – önmagában nem elégséges.

30. Ezekre az implikációkra figyelemmel önleplező az a tartalom, amellyel a kormány 2020. novemberében beterjesztette az Alaptörvény 9. módosításának tervezetét, aminek decemberi elfogadásával az Országgyűlés a különleges jogrendre vonatkozó *teljes fejezetet* módosította.

30.1. A változtatás a jelen elemzésben jelzett számos alkotmányossági aggályt úgy kívánja „orvosolni”, helyesebben: irrelevánssá tenni, hogy a *veszélyhelyzet* a *tényállás* tekintetében általánosan – és egyszerűen – fogalmazva élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető „*súlyos esemény*”-ként definiálja. Ezzel – a különleges jogrendi fejezet tekintetében egyébként 2023. július 1-jén hatályba lépő – módosítás a hatályos Alaptörvény szerinti veszélyhelyzet-fogalmat teljesen *meghatározatlanná* teszi: csak példálódzó jelleggel fűzi hozzá, hogy ez alatt elemi csapást vagy ipari szerencsétlenséget kell érteni. Ebbe a – jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlenül – parttalan tényállásba valóban minden esemény belefér, akár egy – a katasztrófavédelmi, vagy az egészségügyi törvényekkel egyébként kezelhető – járvány is. Ezzel a tanulmányunkban jelzett alkotmányossági alapprobléma, ti. hogy a veszélyhelyzet, akár kétszeri kihirdetése nem szubszumálható az Alaptörvény 2020. novemberében (még) hatályos szövegezésű veszélyhelyzete fogalmi körébe, egészségügyi válsághelyzet pedig alkotmányjogilag nem létezik, nos, mindkettő „megoldódik”. A veszélyhelyzet meghosszabbításához szükséges felhatalmazási törvény hatályban maradásának a tervezet szerint továbbra sem lenne végső határideje.

Ez az Alaptörvény-módosítás nem megoldja, hanem *rosszhiszeműen, de átlátszóan megkerüli* a tanulmányunkban felvetett alapvető alkotmányossági hiányosságokat, a szakirodalom által felvetett alapvető alkotmányossági garanciáknak való megfelelés teljes *hiányát*.

30.2. És hogyan kezeli a módosítási javaslat a tanulmányunkban felvetett másik kardinális jelentőségű alaptörvény-ellenességet: a *honvédség* bevetését? Arra lehetne gondolni, hogy ezt (a szükségállapot hatályos szabályozása mintájára) úgy oldja meg a javaslat, hogy a bevetés ugyanilyen (a rendőrség alkalmazásának elégtelensége feltételétől korlátozott) lehetőségét a veszélyhelyzetet tartalmazó 53. §-ba (is) egyszerűen beiktatják. A módosítás azonban más utat választ: a különleges jogrend eseteit háromra egyszerűsítve (ami önmagában nem probléma) a szükségállapotra vonatkozó rendelkezésből *törli* a honvédség bevetésére vonatkozó utalást. Lehetne lelkendezni: győzött a jogállam és az alkotmányosság, a katonák pedig visszamennek kaszárnyáikba!

De nem! A szükségállapotra vonatkozó új rendelkezés törölné a hatályos szabályozás (Alaptörvény 48. cikk) azon korlátozó, és így garanciális feltételét is, hogy annak kihirdetéséhez „fegyveresen ...elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények” esetén van lehetőség. A jövőben tehát enélkül is lehetne szükségállapotot hirdetni.

30.3. De „megoldódik” a honvédség irányításának problémája is: most már nem csak szükségállapot idején (és persze nem csak akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő) használható fel a katonaság. A katonaság a Hvt korábban elemzett, az Átv által történt módosításával beiktatott 36. § (1) bek. többször említett *k) pontja* alapján a különleges jogrend bármelyik esetében, sőt a Hvt eme szabálya alapján még az egészségügyi válsághelyzetben *is* bevethető – éppen azért, mert erről a módosítás a szükségállapotbeli korlátozás kiiktatásával már hallgat. A hallgatás ugyanis *együtt olvasandó* az Alaptörvény „A Magyar Honvédség” címet viselő fejezetben található 45. cikk (2) bek.-ével: „*A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja.*”. Ezt az általános, határozatlanul megfogalmazott, bármire és bármikor kiterjedő-kiterjeszhető felhatalmazást ugyanakkor együtt kell olvasni a szükségállapotban való felhasználást korlátozó szabálynak a tervezett módosítás szerinti törlésével. A honvédségnek a civil lakosság elleni bevetése tehát már nem csak szükségállapotban, hanem *a különleges jogrend bármelyik esetére kiterjesztve*, be nem határolt intézkedési lehetőséggel *most már az Alaptörvény alapján a kormány korlátlanul gyakorolható joga lesz*. Ezzel a bármikor bevezethető különleges jogrend az Alaptörvény alapján válik a bármikor bevethető *nyílt katonai diktatúra jogrendjévé*.

31. Ezek a problémák óhatatlanul felvetik a *végző kérdést*. Összességükben a 2020. novemberére átalakított magyar jogrend bemutatott rendelkezései még mindig csak egyik-

másik jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény egyik vagy másik szabálya megsértését valósítják-e meg?

Vagy pedig arról van szó, hogy *rendszerszintűvé* válva a végrehajtó hatalom olyan mértékű koncentrációját hozták létre, amely a maga egészében lehetővé teszi a kormányzat számára a *közhatalom kizárólagos birtoklását és gyakorlását*, holott a Alaptörvény C) cikk (2) bek.-e már az erre való törekvést is tiltja és az ellene való fellépést „mindenki” számára alkotmányos joggá avatja – *felmentve* mindenkit az ilyen törvényeknek való engedelmesség alól, ha a hatalom kizárólagos birtoklása már megvalósult. A „hatalom...kizárólagos birtoklása ugyanis *automatikusan alkotmányellenességet* keletkeztet.”<sup>80</sup>

32.Egy, a C) cikk (2) bek.-ére hivatkozó, több személy által benyújtott indítványt az Alkotmánybíróság 2013-ban *érdemi elbírálás nélkül* arra hivatkozva utasított vissza, hogy az indítványozók az ott felsorolt számos törvény (pl. választási törvények, médiatörvény, bíróságokról, ügyészségről szóló törvény) által „*nem érintettek*”<sup>81</sup>. Habár Magyarország lakosai ezek szerint a C) cikk (2) bek.-e által nyújtani kívánt alkotmányos védelemtől e vitatható alkotmánybírói álláspont szerint teljesen és tökéletesen el is vannak zárva, a tanulmányunkban jelzett alkotmányossági problémák továbbra is élnek.

Az Alaptörvény 2020. decemberben elfogadott 9. módosításával azonban az Országgyűlés többsége *az Alaptörvényt igazította az alaptörvény-ellenes törvényekhez*, holott az alkotmányok funkciója ennek éppen az ellenkezője. Az országgyűlési többség így olyan, a klasszikus parlamentáris demokráciától különböző *másik, a végrehajtó, különösen a fegyveres végrehajtó hatalom által dominált* kormányzati rendszert hozott létre, amelyben az alkotmányosság követelményként, problémaként *fel sem merül*.

---

<sup>80</sup> Jakab András (szerk.), *Az Alkotmány Kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 232.

<sup>81</sup> IV/2532-6/2012. AB végzés (2012. május 22.); <http://www.mkab.hu/sajto/kozlemenyek/az-alkotmanybirosag-kozlemeny-a-szabadsag-es-reform-intezet-alapitvany-inditvanyaval-kapcsolatban-hozott-vegzesrol>. Dr.Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint tartalmi értelmezést kellett volna adni abban a kérdésben, hogy milyen típusú tényleges, közvetlen és személyes érintettség szükséges az alkotmányjogi panasz befogadásához.