

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

**Az állam különleges jogrendi felelősségének kérdése, tekintettel a koronavírus-járvány
kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzetre**

Ungvári Álmos

doktori értekezés

Témavezető:

Dr. Varga Zs. András

Budapest, 2026.

Tartalom

Bevezetés	4
1. A különleges jogrend fogalma	6
2. A különleges jogrend magyarországi szabályozása	11
2.1 A különleges jogrend magyarországi szabályozásának jogtörténeti előzményei.....	11
2.2 A különleges jogrend szabályozása a Magyar Köztársaság Alkotmányában	14
2.3 A különleges jogrend szabályozása Magyarország Alaptörvényében	16
2.4 A különleges jogrend hatályos szabályozása	20
2.4.1 A különleges jogrend esetkörei	20
2.4.2 Rendeleti kormányzás különleges jogrend idején	23
2.4.3 Alapjogok korlátozása különleges jogrend idején	25
2.4.4 A különleges jogrend során érvényesülő garanciális szabályok.....	26
2.5 A kvázi különleges jogrendi szabályok	28
2.6 A különleges jogrend alkotmányos szabályozása az Európai Unió tagállamaiban	31
2.7 A hazai különleges jogrendi szabályozás értékelése	34
3. A különleges jogrend magyarországi gyakorlata.....	36
3.1 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelése Magyarországon	36
3.1.1 A koronavírus-járvány kezelésének közjogi keretei	36
3.1.1.1 A koronavírus-járvány veszélyhelyzeti kezelése	37
3.1.1.2 Egészségügyi válsághelyzet és járványügyi készültség bevezetése.....	38
3.1.2 Rendeleti kormányzás a koronavírus-járvány idején	39
3.1.3 Alapvető jogok korlátozása a koronavírus-járvány idején.....	40
3.1.3.1 A véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása – a rémhírterjesztés Büntető törvénykönyvbeli módosítása	42
3.1.4 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelésének értékelése.....	48
3.1.4.1 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelésének szükségessége	48
3.1.4.2 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelésének alkotmányossága	49
3.1.5 A koronavírus-járvány kezelése más európai országokban	51
3.1.5.1 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelése – Csehország és Szlovákia. 52	
3.1.5.2 Járványhelyzetben kihirdethető különleges jogrendi helyzet hiányában rendes jogrendi válságkezelés – Olaszország, Franciaország, Svédország	55
3.1.5.3 Különleges jogrend helyett rendes jogrendi keretek – Lengyelország	61
3.2 Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel kihirdetett veszélyhelyzet	64

4. A népszavazás mint a különleges jogrend sajátos kontrollja.....	67
4.1 A népszavazás és a különleges jogrend kapcsolata az alkotmányos szabályozásban.	68
4.2 A népszavazás mint a kivételes hatalomgyakorlás kontrollja	70
4.3 Népszavazás a koronavírus-járvány idején	72
4.4 Hozott-e változást a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet a népszavazás kontroll funkciójában?.....	75
5. Az állam kártérítési felelőssége különleges jogrend idején.....	75
5.1 A jogalkotó polgári jogi felelőssége	78
5.2 Az állam kártérítési felelőssége a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetben	84
5.3 Az állam különleges jogrendi felelőssége Lengyelországban.....	84
5.3.1 A különleges jogrend szabályozása Lengyelországban	85
5.3.2 Az állam felelőssége az alapvető jogok különleges jogrend idején történő korlátozásából eredő károkért	87
5.3.3 A közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősség a lengyel Ptk.-ban	89
5.3.4 A koronavírus-járvány kezelésére irányuló állami intézkedések okozta károk megtérítése	91
5.3.5 Az állam különleges jogrendi felelőssége lengyel szabályozásának értékelése	95
5.4 Az állami kártérítés lehetősége Németországban a koronavírus-járvány során	96
5.4.1 A koronavírus-járvány németországi kezelése.....	96
5.4.2 A bezárásokból származó károk megtérítése	99
5.4.3 A karantén kötelezettségből származó nem vagyoni kár megtérítése	105
Összefoglalás	107
Felhasznált irodalom.....	113
A szerző témához kapcsolódó publikációinak listája	134

Bevezetés

A különleges jogrend – mint az államot, az alkotmányos rendet és értékeket veszélyeztető rendkívüli súlyú esemény, válsághelyzet kezelése és hátrányos következményeinek elhárítása vagy mérséklése érdekében alkalmazható, az állam normális körülmények között működő, a hatalommegosztás elvére épülő rendjétől eltérő, a főhatalom koncentrációjával és az alapvető jogok felfüggesztésének és széleskörű korlátozásának lehetőségével járó, alkotmányos szinten meghatározott keretrendszer¹ – kérdésköre az utóbbi években komoly érdeklődésre tartott számot. Egyrészt azért, mert a korábban szinte kizárólag elméleti síkon létező, pusztán tudományosan vizsgált kategória a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet nyomán kihirdetett veszélyhelyzettel² gyakorlattá vált. Így 2020 márciusától a kormány kivételes felhatalmazást kapott és rendeleti úton jogosulttá vált rendkívüli intézkedések meghozatalára, amely később többek között a szabad mozgáshoz való jog, a tartózkodási hely szabad megválasztása és a gyülekezési jog korlátozásában öltött testet. Ráadásul a járványhelyzet megszűnését követően a kormány 2022. május 25-től ismételten veszélyhelyzetet hirdetett³ Magyarország egész területére kiterjedő hatállyal az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében. Az időbeli hatály többszöri meghosszabbításának eredményeként a veszélyhelyzet egészen 2026. május közepéig hatályban maradt, így – rövid megszakítással – majdnem hat évig folyamatosan különleges jogrendi keretek között működött az államapparátus. A társadalom számára tehát megfogható valóság lett a veszélyhelyzet; az addigi elvont kategória a gyakorlatban is megmutatkozott, lehetőséget adva az arról korábban kizárólag hipotetikusán gondolkozóknak, hogy elméleteiket a megvalósult intézkedésekre, meghozott rendelkezésekre, a különböző alkotmányos szervek működésére vonatkoztassák. Másrészt a hazai különleges jogrendi szabályozás jelentős változásokon ment át az utóbbi években. Magyarország Alaptörvényének elfogadása ugyanis tartalmilag nem hozott jelentős változást az alkotmányos rendelkezésekben. A korábban és azt követően is folyamatosan – újabb és újabb tényállásokkal, esetkörökkel – bővülő szabályozás az évek során egyre részletesebb lett, az egységes szakirodalmi álláspont alapján túlszabályozottá vált,⁴ egyre kevésbé betöltve azt a szerepet, amelyet eredetileg hivatott lett volna szolgálni. A koronavírus-járvány és a kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet számos ponton rámutatott az alkotmányos és törvényi szintű szabályozás hiányosságaira és ellentmondásaira, így a különleges jogrendi előírások – már korábban is időszerűnek mondott – egyszerűsítése és átalakítása elkerülhetetlenné vált. Ennek megfelelően Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításával végrehajtották a hazai különleges jogrendi szabályozás átfogó reformját, amelyen további változtatásokat is végrehajtottak a tizedik és a tizenötödik módosítással. Tehát az utóbbi néhány évben komoly evolúción ment át a hazai különleges jogrendi szabályozás, érezhetően reagálva a gyakorlati alkalmazás során, azzal összefüggésben felmerülő kritikákra.

¹ Vö. például: Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 7.; Jakab András – Till Szabolcs: Alkotmányvédelem – Különleges jogrend. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020a. 1034.

² 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről

³ 180/2022. (V. 24.) Kormányrendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról

⁴ Lásd például: Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In: Varga Zs. András – Patyi András. – Schanda Balázs (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Budapest, CLARUS Press, 2015. 308.; Kelemen Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1–2. 68.

A hatályos különleges jogrendi szabályozás kialakulásának egyes állomásait ismertetve azt vizsgáljuk, hogy az megfelel-e a különleges jogrend fogalmából fakadó követelményeknek, a definíció által megkívánt feltételek teljesülnek-e. Vagyis az átfogó reform révén megvalósult-e a jövő kihívásaira megfelelő válaszokkal szolgáló szabályozás. A kialakult, egyfajta alkotmány az alkotmányban keretrendszer mennyiben tekinthető a demokratikus jogállami keretek kialakulásának eredményeként létrejövő, minősített időszakokról szóló rendelkezésekből organikusan létrejövő szabályozásnak. Milyen tapasztalatok eredményeként alkották meg a különleges jogrend átfogó reformját, és milyen hatással volt arra, illetőleg jövőbeli alkalmazhatóságára, hogy rövid időn belül újra belenyúltak a veszélyhelyzeti tényállás definíciójába. A szabályozás ilyen szempontú bemutatásán és értékelésén túl hasonló szemlélettel vizsgáljuk a különleges jogrend gyakorlati megvalósulását, elsősorban a koronavírus járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelését, amelynek közjogi keretei olykor ugyan rendes jogrendi keretek között maradtak, de így is hosszan fennálltak a veszélyhelyzeti körülmények, amelynek szükségességét és alkotmányosságát vontuk vizsgálat alá, kitérve a rendeleti kormányzásra, a meghozott alapjog-korlátozásokra, illetve az Országgyűlés kontroll funkciójának érvényesülésére. Mennyiben valósultak meg azok a garanciák, amelyek a különleges jogrend célhoz kötöttségét, a rendkívüli felhatalmazással való visszaélés megakadályozását hivatottak biztosítani. E körben – a különleges jogrendi szabályozás reformját követően fokozottan – az Országgyűlésnek van kiemelt szerepe. Érdemesnek tartjuk ugyanakkor a vizsgálatra, hogy ha a parlamenti kontroll funkció ilyen jelentős, van-e helye valamilyen módon a közvetlen hatalomgyakorlásnak különleges jogrend idején. Megvannak-e annak a normatív keretei, illetve a gyakorlatban elképzelhető lehet-e, hogy a közvetlen demokrácia intézményei – elsősorban a népszavazás – érvényesüljenek, esetleg hasonló ellenőrző szerepet töltsenek be a különleges jogrend vonatkozásában. A koronavírus-járvány, valamint az ukrajnai háború okán hazánkban hosszú ideig hatályban lévő különleges jogrendi helyzet lehetőséget adott arra, hogy a népszavazás és a különleges jogrend közötti alkotmányos kapcsolódási pontokat áttekintve e hipotetikus feltevés esetleges gyakorlati megvalósulásának lehetőségét görcső alá vegyük.

Az esetlegesen érvényesülő további garanciákat számba véve felvethetjük azt a kérdést is, hogy vajon az állam tartozik-e felelősséggel a válságintézkedések hiányából, a jogalkotói késedelemből vagy éppen a meghozott alapjog-korlátozó válságintézkedésekből származó kár megtérítéséért. Különleges jogrendi helyzetben, vagyis amikor az alkotmányos berendezkedést és értékeket veszélyeztető krízishelyzet kellően gyors és hatékony elhárítása, a rendes alkotmányos állapot elérése érdekében az alapvető jogok széleskörűen korlátozhatók vagy akár fel is függeszthetők, rendkívüli intézkedéseikért, amelyekkel biztosan hátrányos helyzetbe hozza a társadalom valamely részét, miképp tartozik felelősséggel az állam. E kérdést vizsgáljuk a hazai szabályozás vonatkozásában, kitékintve egyrészt Lengyelország szabályozására és gyakorlatára, a lengyel jogrend ugyanis alkotmányos szinten rögzíti az állam kártérítési kötelezettségét a különleges jogrendi alapjog-korlátozásból eredő károk vonatkozásában. A koronavírus-járvány vonatkozásában komoly közjogi vita zajlott, és a szakirodalom is kiemelten foglalkozott, elsősorban a vállalkozások veszteségei kapcsán azzal, hogy milyen jogalapja lehet a lengyel járványkezelés során keletkezett károk állami kompenzációjának. Emellett Németország járványhelyzeti bírósági gyakorlatával is foglalkozunk, ahol már a legelső korlátozó intézkedések elfogadásával felmerült az állami kártérítés lehetőségének kérdése.

Az összehasonlító jogi megközelítés egyébként is hangsúlyos jelen dolgozatban. Mert bár egyes vélemények szerint az egyes államok különleges jogrendre irányadó alkotmányos szabályait összevetni és abból messzemenő következtetéseket levonni problematikus lehet, egyrészt a

különböző elnevezések megtévesztő jellege, másrészt a gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt.⁵ Utóbbi a koronavírus-járvány révén már kevésbé állja meg a helyét, hiszen a pandémia a világ összes országát hasonlóan súlyosan érintette. A vizsgálat szempontjából e körben az bírhat relevanciával, hogy mely országok voltak azok, amelyek elég súlyosnak találták a helyzetet ahhoz, hogy különleges jogrendet vezessenek be, és melyek azok, ahol ugyanazokat a körülményeket másként értékelték, ezért eltérő döntést hoztak. Értelemszerűen ezt az is befolyásolhatta, hogy a rendelkezésre álló alkotmányos és jogszabályi keretek mit tettek lehetővé a döntéshozóknak. A koronavírus-járvány kezelésének közjogi keretei szerint csoportosított egy-egy európai állam válságkezelését a magyar intézkedésekkel összevetve egy jogösszehasonlításra alapozott képet kapunk arról, hogy a magyar joggyakorlat hol helyezhető el más országokhoz képest. Ugyanígy releváns a hazai különleges jogrendi szabályozás összehasonlítása az Európai Unió tagállamainak alkotmányos szabályozásával, elsősorban annak mélységére koncentrálva, ugyanis a hazai jogfejlődés során a különleges jogrendi szabályok egyszerűsítésének szükségességét hangsúlyozó álláspontok mindannyiszor az alaptörvényi rendelkezések túlszabályozottságát emelték ki. Ennek megalapozottságához pedig alapos érv – de legalábbis jó kiindulási pont – lehet az európai uniós alkotmányok vonatkozó szakaszainak vizsgálata.

Mindezen szempontok alapján a dolgozat a különleges jogrend fogalmának elméleti megalapozását követően a hatályos magyar szabályozást mutatja be, reflektálva a jogintézmény fejlődésének jogtörténeti előzményeire, és hangsúlyozva a Magyarország Alaptörvénye kilencedik módosításában foglalt átfogó reform újításait, egyúttal összevetve azt az Európai Unió tagállamainak alkotmányos szabályozásával. A hazai különleges jogrendi szabályozás megalapozott értékeléséhez szükséges röviden kitérni a gyors beavatkozást igénylő, valamilyen nem várt változást, működési zavart vagy fenyegető körülmény beálltát előrevetítő olyan válsághelyzetek kezelésének jogszabályi kereteire, amelyek nem teszik szükségessé különleges jogrend kihirdetését. A kvázi különleges jogrendi szabályok azonban valamilyen mértékben mégiscsak a normál jogrendtől eltérő megoldások alkalmazását teszik lehetővé. A hazai különleges jogrendi gyakorlat elemzése körében a koronavírus-járvány kezelésének szükségességét és alkotmányosságát a bevezetett rendeleti kormányzásra, valamint az alapvető jogok korlátozására tekintettel vizsgáltuk, összevetve a magyar megoldásokat egyes európai államok járványkezelésével. Hasonlóan, rövid nemzetközi összehasonlítás keretében értékeljük az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel kihirdetett veszélyhelyzetet, vizsgálva más különleges jogrendi kategória kihirdetésének, így az alkotmányos szabályozás módosítása esetleges szükségtelenségének lehetőségét. A különleges jogrend során érvényesülő további lehetséges garanciák kapcsán a népszavazás különleges jogrendi szerepét, valamint az állam különleges jogrendi felelősségének kérdését vizsgáltuk meg.

1. A különleges jogrend fogalma

Az állam rendes működését ideiglenesen felváltó, valamilyen rendkívüli, előre nem látható veszély, esemény, katasztrófa vagy más helyzet elhárítása, kezelése, megoldása, illetve következményeinek elhárítása, vagy az okozott károk mérséklése érdekében gyakorolt kivételes hatalom kérdéskörével régóta foglalkozik az államelmélet. A hatalomgyakorlás vizsgálata során az arisztotelészi államformatan is hatékonyabbnak ítélte a veszélyek elhárítását olyankor, ha legfeljebb néhány személy kezében összpontosul a hatalom, amivel egyszerűbb meghozni a jogkorlátozó döntéseket.⁶ A különleges jogrend intézményének egyes vélemények

⁵ Csink (2017) i. m. 10–11.

⁶ Trócsányi László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 27–28.

szerint akár még a modern alkotmányos berendezkedések számára is iránymutatásul szolgáló gyökerei egészen az ókori Róma köztársasági államformájának kialakulásáig visszavezethetők.⁷ Hiszen már a korai köztársaság államszervezetében megtaláljuk a rendkívüli *magistratus* intézményét. A rendkívüli *magistratusok* kinevezés alapján, kizárólag különös esetben, megszabott időtartamra és meghatározott feladat elvégzése érdekében működtek. Közülük is a legjelentősebb a rendszerint szükséghelyzetben az egyik *consul* által a római állam folyamatos működését egyébként biztosító *senatus* egyetértésével, de a népgyűlés véleményének kikérése nélkül kijelölő *dictator* volt, akit legfeljebb hat hónapra a főhatalom teljessége megilletett.⁸ Ugyanakkor a különleges jogrend intézménye egyértelműen a modern jogfejlődés eredményének tekinthető, az a szabályozott államműködéshez kapcsolódik,⁹ és mint ilyen nem értelmezhető a polgári államiság nélkül. A polgári jogállam kialakulását megelőzően az állam jog általi korlátozottsága csak viszonylagos volt, illetve fel sem merült olyan jogintézmény megalkotásának az igénye, amely kivételes fenyegetések ellenében az állami hatalom jog általi önkorlátozottságát időszakosan és részlegesen felfüggeszthetővé tette volna. A különleges jogrend értelmezhetőségének alapvető feltétele a polgári jogállam sajátosságának mondható hatalommegosztás, valamint az államhatalom korlátozott, jognak alávetett volta.¹⁰

A különleges jogrend alkotmányelméleti megalapozása kapcsán két megközelítést határolhatunk el egymástól. Az államközpontú, illetve az alkotmányközpontú elméleteket,¹¹ vagy ha úgy tetszik azt a különbségtételt, hogy a kivételes hatalomgyakorlás jogon kívüli jelenség, vagy annak során is a jog uralma érvényesül.¹² Az előbbi lényege, hogy a különleges jogrend az állam megmentésére irányul, önvédelme érdekében a jog elé helyezhető. Az állam jogrend felett álló, pozitív jog által nem korlátozható jogosultsággal bír rendkívüli helyzetekben, tehát az állam a jogot megelőző intézmény. Vagyis a normákat csupán normális helyzetben, rendes körülmények között lehet alkalmazni. A kivételes hatalomgyakorlást igénylő helyzetek kiszámíthatatlansága, előreláthatóságának hiánya miatt a jog nem képes ezeket meghatározni, kezelésükhöz megfelelő feltételeket biztosítani. A kivételes állapot nem határozható meg az érvényes jogrend keretein belül, nem írható körül tényállásként, legfeljebb a végszükség állapotaként.¹³ Az alkotmány legfeljebb azt határozhatja meg, hogy ki bír rendkívüli hatáskörrel, annak feltételei és tartalma ilyenkor szükségszerűen korlátlanok,¹⁴ az állam saját fennmaradása érdekében lépi át a jogrendi kereteket, döntésével megszabadulva a normatív kötöttségektől.¹⁵ Felmerülhet ugyanakkor a kérdés, hogy az intézkedésre jogosult

https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1; Tóth J. Zoltán: A válság joga. Jogfilozófiai és jogbölcseleti megközelítések. In Bodzási Balázs (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések 2023. Válság és jog*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2023. 188. <https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.TothJ.185>

⁷ Antal Attila: *A jog és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás. Jog és politika a válságok korában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2024. 81.; Michael Head: *Emergency Powers in Theory and Practice. The Long Shadow of Carl Schmitt*. London, Routledge, 2016. 37. <https://doi.org/10.4324/9781315563282>; Oren Gross – Fionnuala Ní Aoláin: *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press, 2009. 17–19. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>; Clinton L. Rossiter: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. New York, Harcourt Brace, 1948. 15.

⁸ Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és intézményei*. Tizennyolcadik, átdolgozott és kibővített kiadás, Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2013. 18–23.

⁹ Farkas Ádám: Bevezetés a különleges jogrend témakörének fontosabb alapkérdéseibe. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Budapest, 32.

¹⁰ Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. *Iustum Aequum Salutare*. 2017/4. 20.

¹¹ Jakab – Till (2020a) i. m. 1037.

¹² Trócsányi i. m. 28.

¹³ Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE Tempus, 1992. 1–2.; 5.

¹⁴ Schmitt i. m. 2.

¹⁵ Pethő Sándor: *Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé*, Budapest, Doxa Könyvek, 1993.138.

pontosan milyen felhatalmazással bír, vagyis a jog rendszerében hol helyezkedik el, milyen eszközei lehetnek. Egyszerre áll a rendes jogrenden, az alkotmányos renden kívül és belül.¹⁶ A különleges állapotok jogon kívülállósága akként is összefoglalható, hogy a demokrácia hosszú távú megóvása érdekében semmilyen áldozat nem lehet túl nagy, legkevésbé magának a demokráciának az ideiglenes felfüggesztése.¹⁷ Amely demokratikus intézményrendszer működése a jogállami rendszer joghoz kötöttsége – az azt jelentő jogforrási hierarchia, a hatalommegosztás elve és az alapvető jogok és szabadságok intézményes védelme – okán igencsak nehézkes, és így bizonyos rendkívüli helyzetekben ugyanakkor az állam biztonsága és az emberek életének megóvása érdekében szükséges intézkedések érvényesülésének akadályát képezhetik.¹⁸ A klasszikus államközpontú érveléshez képest visszafogottabb felfogás azonban elismeri, hogy a pozitív alkotmányjog – részletes szabályozás formájában – felülírhatja az állam pozitív jogot megelőző létezési jogosultságát.¹⁹ Ezzel szemben az alkotmányközpontú megközelítés nem ismeri el a pozitív jogot megelőző állami hatalom létezését. Az állam rendkívüli állapotok idején gyakorolható hatáskörei kizárólag a jogszabályokban kifejezetten nevesített jogkörökre korlátozódnak. Vagyis nem mint az alkotmányosság határain kívül eső helyzetre, hanem mint alkotmányos lex specialisra tekint ez a felfogás.²⁰ Vagyis – Friedrich Koja szavaival élve – az állami szükségállapot valójában alkotmányos állapot, nem pedig alkotmányon kívüli helyzet.²¹ A joguralminak is mondható megközelítés mellett érvel, hogy ha a hatékonyság és az állam önvédelmének jegyében a demokratikus értékeket és a jogvédelem minimális garanciáit elvetjük, éppen a demokratikus értékrend lesz az, ami jelentős sérelmet szenved, és így hosszú távon a jogállam erózióját eredményezi.²² Úgyis megragadható mindez, hogy mivel nincsen a káoszra alkalmazható szabály, ezért azt elsődlegesen a jogrendbe kell integrálni, egy átmeneti zónát létrehozva a kivételesség és a normál állapot között, amely aztán különleges jogrendként érvényesülni tud.²³

Abban az esetben, ha a különleges jogrendet, mint sajátos jogi rezsimet, az annak során alkalmazható jogot vizsgáljuk, szükségszerűen alkotmányközpontú álláspontot fogadunk el, hiszen államközpontú felfogásban nincs értelme különleges jogrendi szabályokról beszélni, mivel az állam cselekvési lehetősége ilyen esetben úgyis a pozitív jog (és az alkotmány) felett áll.²⁴ Mint jogrendi fogalom, a különleges jogrend – magában foglalva a különböző jogállami garanciákat, alkotmányos korlátokat, az alapjogokkal kapcsolatos nemzetközi szabályrendszert, illetve az állami szervek jognak alávetett működését – kizárólag jogállami keretek között értelmezhető intézmény.²⁵

A különleges jogrend intézményének meghatározása érdekében az egyes fogalmi elemeket érdemes röviden számba venni.²⁶ Alkalmazásának kiindulópontját valamilyen társadalmi vagy természeti eredetű veszély vagy válság – akár valamilyen fegyveres konfliktus, természeti csapás, ipari szerencsétlenség vagy járvány – jelenti, amelyek köre előzetesen nem határozható

¹⁶ Mészáros Gábor: A kivételes állapot jogelméleti alapjai. *JURA*, 2017/1. 318.

¹⁷ Rossiter i. m. 9.

¹⁸ Mészáros Gábor: Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 39.

¹⁹ Jakab – Till (2020) i. m. 1038.

²⁰ Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. 7. kiadás. Budapest, HVG-Orac, 2020b. 442.

²¹ Friedrich Koja: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In: Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 799.

²² Mészáros (2017) i. m. 318.

²³ Giorgio Agamben: *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, Stanford University Press, 1998. 19.

²⁴ Csink (2017) i. m. 8.

²⁵ Kelemen Roland: A különleges jogrend, mint jogrendi fogalom jellemzői. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Budapest, 2020. 186.

²⁶ Vö. Csink (2017) i. m. 8–10.; Trócsányi i. m. 32–34.

meg pontosan, nem sorolhatók fel a szabályozásban, hiszen a társadalmi vagy gazdasági változások, a technológiai fejlődés újabb fajta krízis típusokat eredményezhet, illetve hatással lehet bekövetkezésük valószínűségére. A fejlődéssel és a trendekkel tisztában lehet a jogalkotó, mégsem tudja előre meghatározni, hogy milyen különleges jogrendre okot adó válsághelyzetek merülhetnek fel. Mindezt jól példázza, hogy a gyógyászat és az orvostudomány fejlődésével kevésbé gondoltuk a biztonságunkat komolyan fenyegető veszélynek a járványokat,²⁷ mégis a koronavírus-járvány a világ számos országában rendkívüli intézkedések meghozatalát tette szükségessé. Mivel a veszély valamilyen védett célt, alkotmányos értéket fenyeget, szükségessé válik az állam beavatkozása. Ugyanakkor a hagyományos működési rendben, az alkotmányos, illetve törvényi keretek adta rendes jogi eszköztárral nem vagy nem a szükséges gyorsasággal és kellő hatékonysággal kezelhető.²⁸ Így ultima ratioként – ha úgy tetszik a jogállam jogos védelmi helyzeteként²⁹ – a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazító szabályokat hoznak,³⁰ amelyek révén erőteljesebben megvalósul a központi hatalom koncentrációja, illetve szélesebb körben korlátozhatók vagy felfüggeszthetők az alkotmányos jogok. Ugyanakkor a különleges jogrend meghatározó fogalmi eleme az alkalmazásának korlátozottsága, amely több ponton is érvényesül. Így kiemelten fontos tényező a különleges jogrend időleges, átmenti volta. Rövid távon ugyanis elfogadható a szabadság egy részének feláldozása annak érdekében, hogy hosszabb távon az garantálva legyen. Nem lehet hosszú távú megoldásként gondolni a rendkívüli, nem válhat a kivételes általánossá – mint ahogyan arra a történelemből számos példát hozhatunk – nem számíthat az állam működésében a kivételes normálisnak, a különleges helyzet alapállapotnak.³¹ Mindezzel megszűnne a tényleges értelme, valódi jelentése.³² Emellett – abból fakadóan, hogy a különleges jogrend nem jogon kívüli helyzet – további alkotmányjogi garanciáknak kell érvényesülniük, amelyek közül kiemelkedik a célhoz kötöttség. A különleges jogrendi szabályok alkalmazásának elsődleges célja ugyanis a normális alkotmányos állapotba, a rendes jogrendi szabályokhoz való visszatérés biztosítása kell, hogy legyen.³³

Nem lehet a különleges jogrend célja, csupán eszköze, ugyanakkor immanens része, bevezetésének értelme az alapvető jogok fokozottabb korlátozása, amely révén az állam a biztonságot, illetőleg a fennálló alkotmányos, társadalmi, gazdasági rend védelmét garantálja. Akár úgy is, hogy ezek védelmét a jogállami alkotmányos, társadalmi és gazdasági rend alapértékei elé helyezi.³⁴ A különleges jogrend célja alapvetően tehát az állam rendkívüli helyzetekben való működőképességének, az állami szuverenitás, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságának fenntartását biztosító jogi szabályozási keret létrehozása volt.³⁵ Ennek másik fontos, alapvető eleme – a széleskörű korlátozások bevezetésének lehetősége mellett – a hatalommegosztás rendjének átalakulása, a törvényhozó és végrehajtó hatalom jogköreinek részleges koncentrációja.³⁶ Ez természetesen hatásköri változásokat is jelent, bizonyos szervek többletjogositványokkal rendelkeznek, de ezen túlmutat a hatalomkoncentráció, amely keretében előfordulhat, hogy új, addig az

²⁷ Lásd: Csink (2017) i. m. 9.

²⁸ Kója i. m. 797.; 800.

²⁹ Farkas Ádám: Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről a modern államiságban. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Budapest, 2020. 338.

³⁰ Jakab – Till (2020a) i. m. 1034.

³¹ Lásd bővebben: Giorgio Agamben: *State of Exception*. Chicago, University of Chicago Press, 2005.

³² Csink (2017) i. m. 10.; Kelemen (2020) i. m. 188.

³³ Jakab – Till (2020a) i. m. 1034.

³⁴ Trócsányi i. m. 31.; Kelemen (2020). i. m. 187.

³⁵ Lakatos László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. *MTA Law Working Papers*, 2014/49. 9.

³⁶ Farkas Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól. *Belügyi Szemle*, 2020/5. szám, 13. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.5.1>

államszervezetben nem létező intézményt hoznak létre, vagy pedig egy addig is létező aktor jogköreit terjesztik ki. Mindez azért is lehet szükséges, mert a kivételes hatalomgyakorlás jogalapját adó jelenség vagy esemény nem mindig teszi lehetővé – akár fizikálisan –, hogy egyes demokratikus intézmények a rendes körülmények között megszokottak szerint működjenek.³⁷ A funkcionalitást inkább középpontba helyező, gyakorlatias megközelítésben a különleges jogrend a válságkezelés – várhatóan a válság legsúlyosabb szakaszában alkalmazandó – eszközének tekinthető. A válságkezelés dinamikus folyamatának egy közjogi döntésekkel meghatározott szakaszát jelenti.³⁸

A különleges jogrend szabályozása kapcsán nehezen feloldható dilemmával találjuk magunkat szemben. Az alkotmányközpontú megközelítést elfogadva, azzal, hogy a különleges jogrend kizárólag jogállami keretek között létezhet, amely során a normális hatalomgyakorlás átalakul, és az alkotmányos jogok rendes körülmények között nem tapasztalható korlátok közé szoríthatók, a különleges jogrendi szabályok alkotmányos szintű meghatározottsága elengedhetetlen. Ugyanakkor, hogy pontosan mit, illetve mennyire részletesen tartalmaz az alkotmányos szabályozás, kérdéseket vehet fel. Ugyanis a szabályozás részletessége magában hordozza a stabilitás hiányát, annak veszélyét, hogy a jogalkotó csupán követi az eseményeket. A különleges jogrendi szabályok nem lettek időben megalkotva, azok megváltoztatására, illetve megalkotására az elhárítandó veszélyt jelentő esemény bekövetkezése után, akár a válsághelyzet kezelése közben került csak sor. Amennyiben részletesen meg vannak határozva a különleges jogrendi szabályok, féltő, hogy nem tudnak a változó kihívásokra megfelelő válasszal szolgálni, így muszáj azokat felülvizsgálat alá vonni és változtatásokat eszközölni rajtuk. Ezzel viszont az a szabályozás, amely lehetővé teszi a felmerülő veszély elhárítását, nem tud stabil maradni, folyamatos változásban lesz. Vagyis az a szabályozás maradhat csak stabil, amelyik kevésbé részletes. Mindebből az következik, hogy az alkotmány szintjén az absztrakció kellő szintjén a különleges jogrend általános szabályait célszerű meghatározni, annak központi magjának, vagyis az erős rendkívüli hatásköröknek és az azokhoz kapcsolódó kontroll eszközöknek a stabilitását érdemes megőrizni. A részletszabályoknak kell az aktuális kihívásokhoz, veszélyekhez illeszkednie, a revízióknak ezekre kell kiterjednie.³⁹ Így alkotmányos szinten az egyes különleges jogrendi tényállások meghatározását, az elrendelésük feltételeit és folyamatát, a rendkívüli jogkörrel felruházott intézmény kijelölését, valamint a garanciális szabályok alapjait érdemes rögzíteni.⁴⁰ Figyelemreméltó Csink Lóránt azon következtetése, miszerint a különleges jogrend stabil, kellően absztrakt és rugalmas, valamint a visszaélések elkerülése érdekében megfelelő jogi és politikai kontrollt jelentő garanciákat felölelő szabályozásához alkotmányos szinten elegendő lenne egyetlen általános, többféle tartalommal kitölthető különleges jogrendi szabály, ahol nem a részletező szabályozás, hanem a megfelelő kontrollmechanizmus kiépítése jelenti a garanciát.⁴¹

Mindezeket szem előtt tartva érdemes vizsgálni a hazai szabályozást. Mennyiben felelnek meg a hatályos alkotmányos, illetve törvényi rendelkezések a különleges jogrendi normákkal szemben támasztott követelményeknek. Mennyire ütköznek ki a rendkívüli helyzetek kezelésére irányuló szabályozás esetleges visszásságai. Illetőleg milyen tendenciák tapasztalhatók a különleges jogrendi szabályozás módosításai nyomán.

³⁷ Sabjanics István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 222.

³⁸ Keszely László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati jogalkalmazói szemszögből. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 88.

³⁹ Vö. Csink (2017) i. m. 15.; Kelemen Roland: A kivételes hatalom elméleti rendszere. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/3. 35.

⁴⁰ Kelemen (2020) i. m. 193–194.

⁴¹ Csink (2017) i. m. 16.

2. A különleges jogrend magyarországi szabályozása

Habár a különleges jogrend intézménye tekinthető kifejezetten a demokratikus berendezkedés, a jogállam vívmányának,⁴² mégis – úgy mint az állami működés megszokott rendjétől eltérő időszakban az alkotmányos rend felfüggesztése révén a végrehajtó hatalom számára biztosított túlhatalom – komoly történeti előzményre tekint vissza a magyar közjogban.⁴³ Ezért a hatályos magyarországi különleges jogrendi szabályozást mindenképp szükséges rövid történeti kitekintéssel kezdenünk.

2.1 A különleges jogrend magyarországi szabályozásának jogtörténeti előzményei

A kivételes hatalom intézménye törvényi szintű meghatározása szükségességének kérdése már a polgári átalakulás hajnalán, az 1848–49-es szabadságharc időszakában, valamint a kiegyezést követően is újra és újra napirendre került, erre vonatkozóan több törvényjavaslat is született,⁴⁴ ráadásul a jogrendszerben elszórtan több, az állam létét fenyegető helyzetben kivételes felhatalmazást biztosító rendelkezés is megtalálható volt,⁴⁵ mielőtt elfogadták *a háboru esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikket* (a továbbiakban: 1912. évi LXIII. törvénycikk). A 19. század második felére az állam szerepe jelentős változásokon ment át, hiszen az egyének és közösségek alapvető jogainak egyre szélesebb körét volt köteles tiszteletben tartani és védelmezni, valamint az ipari forradalom is jelentős gazdasági, geopolitikai és társadalmi változásokat eredményezett. Az ennek következtében újonnan kialakult munkásosztály életviszonyainak szabályozása és a létrejövő tömegmozgalmak a parlamenti demokráciák mindegyikében megkerülhetetlen, megoldásra váró politikai kérdéssé váltak. Az átalakuló, modernizálódó hadviselés, illetve az állam védelmével kapcsolatos új típusú biztonsági kihívások szükségessé tették az állam, valamint polgárai védelmének garantálását a potenciális veszélyforrások ellen. Ez elsősorban az állam hatékony fellépését követelte meg, amelynek mozgásteret azonban abban az időszakban az abszolút uralkodók hatalmának jelentős korlátozása, valamint az alapjogok biztosítása eredményeként beszűkült. Alkotmányos keretek között kellett lehetővé tenni a végrehajtó hatalom számára, hogy különös felhatalmazással bírjon a legfenyegetőbb fegyveres kihívások kezelése érdekében, amely keretében jogosult alapjogok korlátozására akár törvény ellenében is vagy bizonyos döntések gyorsított eljárásban történő meghozatalára.⁴⁶ Az első átfogó, egységes rendszert lefektető hazai jogszabályként az 1912. évi LXIII. törvénycikk szükséges mértékben lehetővé tette a kormányzat számára kivételes hatalom igénybe vételét háború idején, valamint a háború fenyegető veszélye miatt elrendelt katonai előkészületek során. A törvénycikk tehát a háborús

⁴² Karácsony András – Nagypál Szabolcs: Jogállam és rendkívüli helyzet. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom. A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 45.

⁴³ Domaniczky Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig). In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 78. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_4

⁴⁴ Kelemen Roland: Az 1912-es kivételes hatalmi törvény születése és rendszere. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2020. 81–82.

⁴⁵ Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlamenti Szemle*, 2016/1. 89–90.

⁴⁶ Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó-, valamint jogtudományi visszhangja. In: Kelemen Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2017. 12–14.

működés szabályait rögzítette,⁴⁷ részletezve a kivételes állapot hatályának, a garanciális rendelkezéseknek, a közigazgatási előírásoknak, a büntetőjogi szabályoknak, az alapjogi szabályoknak, illetve a hadigazdálkodásra történő felhatalmazásnak a tárgyköreit is.⁴⁸ Az 1912. évi LXIII. törvénycikk értelmében a kivételes hatalom kizárólag a szükséges mértékben vehető igénybe a háború vagy a háborús előkészület időszakában, kormányzati döntés alapján, a kormányzat valamennyi tagjának felelőssége mellett.⁴⁹ A kivételes hatalomból folyó intézkedések körét, hatályát és hatályba lépésük időpontját a kormány jogosult megállapítani.⁵⁰ Fontos azonban, hogy az 1912. évi LXIII. törvénycikk egyértelmű időbeli korlátok közé szorítja a kivételes hatalom gyakorlását. Eszerint a kivételes hatalom a háború befejezésével mindenképpen megszűnik, amely együtt jár a kivételes hatalom alapján tett – még meg nem szüntetett – intézkedések hatályon kívül helyezésével. Ugyanígy, ha a háború fenyegető veszélye megszűnt, a kivételes hatalom alapján tett intézkedéseket a katonai előkészületek megszűnésével hatályon kívül kell helyezni. Egyfajta automatizmusként rögzíti az 1912. évi LXIII. törvénycikk, hogy amennyiben a kivételes hatalom alapján tett első intézkedéstől számított meghatározott időn – négy hónap – belül nem tört ki háború, a kivételes hatalmi intézkedések kizárólag az országgyűlés kifejezett hozzájárulása esetén maradhatnak hatályban.⁵¹ Az 1912. évi LXIII. törvénycikk – többek között a jogorvoslathoz való jog, a szabad mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztása, a tulajdonhoz való jog, a vállalkozáshoz való jog, a személyi szabadsághoz való jog a magántitok védelméhez való jog a szabad véleménynyilvánítás joga, valamint az egyesülési és gyülekezési jog vonatkozásában⁵² – lehetővé teszi különböző alapvető jogok korlátozását. A kivételes hatalom lényege abban áll tehát, hogy az állam vezetésének különböző szereplőit egy adott válsághelyzet megoldása érdekében rendkívüli, egyébként más szerv hatáskörébe tartozó, vagy eltérő eljárásrendben alkalmazható jogosítványokkal ruháznak fel.⁵³

Az 1912. évi LXIII. törvénycikket és valamennyi rendelkezését a *honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk* (a továbbiakban: 1939. évi II. törvénycikk) helyezte végérvényesen hatályon kívül. A kormány – valamennyi tagjának felelőssége mellett – háború idején vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében a szükséges mértékben megteheti a törvényben rögzített rendelkezéseket, amelyek többek között a közigazgatási szervezet, a rendészet, a pénzügy, valamint az igazságszolgáltatás területeit egyaránt érintették.⁵⁴ Ezt a kivételes hatalomgyakorlást kiszélesíti a szabályozás arra az esetre, ha a késedelmes intézkedés veszélyt jelentene. Ilyenkor a rögzített felhatalmazások körén túlmenően is megtehet rendelettel minden olyan közigazgatási, magánjogi, eljárási és a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedést a kormány, amely a rendkívüli viszonyok által előidézett helyzetben a honvédelem érdekében elkerülhetetlenül szükséges, és a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthat meg. Viszont az így hozott rendeleteket haladéktalanul be kell mutatnia az országgyűlés mindkét házának tagjaiból alakított országos bizottságnak a rendeletek helyességének és célszerűségének vizsgálata és véleményezése érdekében. E kontroll tevékenysége mellett az országos bizottság jogosult volt a kormányzattól felvilágosítást kérni,

⁴⁷ Kádár Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. 5–6.

⁴⁸ Kelemen Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon. In: Farkas Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 82–83.

⁴⁹ 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről (a továbbiakban: 1912. évi LXIII. törvénycikk) 1. §.

⁵⁰ 1912. évi LXIII. törvénycikk 2. §

⁵¹ 1912. évi LXIII. törvénycikk 1. §

⁵² Részletesen lásd Domaniczky i. m. 86–89.

⁵³ Kádár (2014) i. m. 6.

⁵⁴ 1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről (a továbbiakban: 1939. évi II. törvénycikk) 141. § (1) bekezdés.

de javaslatot tehetett a célszerű intézkedések megtételére, valamint a kormány felelősségre vonására is.⁵⁵ A kivételes hatalom időbeli hatályát az 1939. évi II. törvénycikk a korábbi törvényhez hasonlóan világosan lehatárolta azzal, hogy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély okából igénybevehető kivételes hatalom főszabály szerint megszűnik, ha a kormány által rendeleti úton meghatározott kezdőnaptól számított négy hónapon belül nem tört ki háború. E határidő kizárólag az országgyűlés felhatalmazása alapján hosszabbítható meg. A kivételes hatalom alapján kibocsátott rendeleteket a háború, illetve a közvetlenül fenyegető háborús veszély megszűnésével hatályon kívül kell helyezni, ugyanakkor a rendes viszonyokra való átmenet zavartalanságának biztosítása érdekében szükséges átmeneti intézkedéseket a kormány a kivételes hatalom idejének megszűnése után is rendelet útján hozhatta meg.⁵⁶ Az 1939. évi II. törvénycikk tehát komplex szabályozási rendszert rögzített a kivételes hatalom vonatkozásában, jelentős időbeli és tárgybeli korlátozásokkal, elsősorban a kormányt felhatalmazva a rendkívüli intézkedések meghozatalára, egyúttal lehetővé téve a törvényhozó hatalom beavatkozásának lehetőségét.⁵⁷ A jogalkotó azzal, hogy a kivételes hatalomra vonatkozó szabályozás a honvédelmi törvényben kapott helyet, komoly hagyományt teremtett.⁵⁸

A *Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény* nem rendelkezett a kivételes hatalomról, csupán rögzítette, hogy az Országgyűlés, mint a Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi szerve, a népszuverénitásból eredő jogkörében dönt a hadüzenet és a békekötés kérdésében,⁵⁹ valamint rendezte az Országgyűlés háború esetén vagy egyéb rendkívüli körülmények idején való megbízatásának és összehívásának kérdését.⁶⁰ Ehhez illeszkedően a *honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény* (a továbbiakban: 1960. évi IV. törvény) a kivételes hatalomgyakorlás szabályait a *Rendkívüli intézkedések háború idején* címet viselő külön fejezetében rögzítette, felsorolva a közrend fenntartása, a fertőző betegségek terjedésének megakadályozása, a közlekedési eszközök és a posta forgalmának, valamint az államigazgatás zavartalan működésének biztosítása érdekében hozható rendkívüli intézkedéseket, amelyek elrendelésére a Minisztertanácsot hatalmazza fel.⁶¹ A háború idején elrendelhető intézkedések⁶² alkalmazhatóságát egyébként az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély idejére is kiterjesztette az 1960. évi IV. törvény, amelynek beálltát a Népköztársaság Elnöki Tanácsa volt jogosult megállapítani és kihirdetni az ország biztonságát, területi épségét, függetlenségét, az államrendet vagy a társadalmi rendet, illetőleg a közrendet és a közbiztonságot fokozott mértékben veszélyeztető események bekövetkezése esetén.⁶³ Az ország védelmi képessége fejlesztésének céljával elfogadott, a honvédelem rendszerének egészét újraszabályozó *honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény* (a továbbiakban: 1976. évi I. törvény) szintén külön részben rendelkezett a kivételes hatalomgyakorlásról, elkülönítve az állam- és közbiztonság fenntartására irányuló, valamint a gazdálkodást érintő rendkívüli intézkedéseket. Az 1976. évi I. törvény immáron nem kizárólag a háború, illetve a már az 1960. évi IV. törvényben is megjelenő állam biztonságát fenyegető veszély esetére teszi lehetővé rendkívüli intézkedés elrendelését, hanem közrend és közbiztonság védelme, illetve elemi csapás elhárítása érdekében is. Változást jelentett a korábbi honvédelmi törvényekhez képest az is, hogy a Minisztertanács mellett a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, illetve a Minisztertanács

⁵⁵ 1939. évi II. törvénycikk 141. § (2)–(6) bekezdés.

⁵⁶ 1939. évi II. törvénycikk 141. § (7)–(9) bekezdés.

⁵⁷ Kádár (2014) i. m. 13.

⁵⁸ Domaniczky i. m. 93.

⁵⁹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról (a továbbiakban: 1949. évi XX. törvény) 10. §

⁶⁰ 1949. évi XX. törvény 18. § (2)–(3) bekezdés.

⁶¹ 1960. évi IV. törvény a honvédelemről (a továbbiakban: 1960. évi IV. törvény) 115–123. §

⁶² 1960. évi IV. törvény 114. §

⁶³ 1960. évi IV. törvény 8. §

felhatalmazása alapján az illetékes miniszter vagy a megyei honvédelmi bizottság, valamint műveleti területen a katonai parancsnok is elrendelhetette.⁶⁴

Elmondható tehát, hogy a kivételes hatalomgyakorlásnak a világ változó kihívásai miatt szükségessé váló szabályozása eleinte kizárólag háború, valamint háború veszélye esetére tette lehetővé bizonyos rendkívüli, normális körülmények között más szerv hatáskörébe tartozó jogkörök végrehajtó hatalom általi gyakorlását. Idővel azonban a jogalkotó fokozatosan kiterjesztette a rendkívüli intézkedések alkalmazhatóságát más jellegű, ugyanakkor az állam működésének rendjét hasonlóan ellehetetlenítő vagy veszélyeztető események bekövetkezésére is.

2.2 A különleges jogrend szabályozása a Magyar Köztársaság Alkotmányában

A rendszerváltás keretében az *Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény* révén megvalósuló alkotmányrevízió (a továbbiakban: Magyar Köztársaság Alkotmánya) eredményeként a különleges jogrendi szabályozás is érdemi változáson esett át. Már csak azért is minőségi különbségről beszélhetünk, hiszen a különleges jogrend előfeltétele egy olyan rendes jogrendi keretrendszer, amelyhez képest biztosítva van a különleges felhatalmazás, a hatalommegosztás funkcióinak ideiglenes központosítása, a jogállami fékek és egyensúlyok rendszerének megbontása a hatékony védekezés érdekében.⁶⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmánya német mintára a kivételes hatalomgyakorlás eseteit egymástól elkülönítve alkotmányos tárgykörként ragadta meg.⁶⁶ Megjegyzendő, hogy a szabályozás nem használt gyűjtőfogalmat ezeknek a rendkívüli helyzeteknek az egységes megnevezésére, a szakirodalom minősített időszaknak nevezte őket.⁶⁷ Eredetileg a Magyar Köztársaság Alkotmánya a minősített időszak három kategóriáját nevesítette. A hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye – azaz háborús veszély – esetén kihirdethető rendkívüli állapotot,⁶⁸ az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén kihirdethető szükségállapotot⁶⁹ és az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapást, illetőleg következményeinek az elhárítására megalkotott veszélyhelyzetet.⁷⁰ Valamint rendelkezett az alapvető jogok védelméről, külön nevesítve azokat, amelyek még rendkívüli állapot, szükségállapot, illetve veszélyhelyzet idején sem eshetnek korlátozás vagy felfüggesztés hatálya alá.⁷¹ Tehát az átfogó módosítást követően az alkotmányos szabályozás egyértelműen kialakította a minősített időszakok egyes kategóriáit, megalkotva ezzel az esetlegesen felmerülő válsághelyzetek elhárításának és kezelésének alkotmányos kereteit. Ugyanakkor az elkövetkező években többször is módosításra szorult ez a keretrendszer, ugyanis nem bizonyult elégségesnek a felmerülő körülmények vagy rendkívüli események kezelésére. Nem állta ki tehát az alkotmányos szabályozás az idő próbáját. Az 1991-

⁶⁴ 1976. évi I. törvény a honvédelemről 54–56. §

⁶⁵ Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás átalakítása. In: Zsezserán Anikó (szerk.): *A védelmi igazgatás aktuális kérdései, a különleges jogrend rendszerének reformja*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2023. 10–11.

⁶⁶ Till Szabolcs: Különleges jogrend. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2019. [12] <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>

⁶⁷ Lásd például: Mógor Judit–Horváth László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakról szóló szabályozásban. *Bolyai Szemle* 2009/3. 35–46.; Horváth Zita: A minősített időszakok szabályozásának rendszere, tartalma. *Hadmérnök*, 2008/2. 157–160.; Sári János: A kormány. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. 2., átdolgozott kiadás. Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 431.

⁶⁸ Magyar Köztársaság Alkotmánya 19. § (3) bekezdés h) pont.

⁶⁹ Magyar Köztársaság Alkotmánya 19. § (3) bekezdés i) pont.

⁷⁰ Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) bekezdés i) pont.

⁷¹ Magyar Köztársaság Alkotmánya 8. §

ben kitört délszláv háború és válság, valamint az ehhez kapcsolódó határsértések előrevetítették egy esetleges váratlan támadás vagy az országhatárt érintő harci cselekmény lehetőségét, így a Magyar Köztársaság Alkotmánya 1994. január 1-jei hatállyal kiegészült a későbbiekben váratlan támadásként elnevezett esetkörrel. Ez felhatalmazta a kormányt, hogy külső fegyveres csoportok Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyónbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig – azonnal intézkedjen.⁷² Az új esetkör kapcsán felmerülhet, hogy különleges jogrendnek tekinthető-e, hiszen nem is kerül sor formálisan a kihirdetésre, hanem az állam azonnali reakciójáról van szó,⁷³ ráadásul deklaráltan egy másik különleges jogrendi helyzet kihirdetéséig tartó átmeneti helyzetet takar. A váratlan támadás különleges jogrendi kategóriájának megalkotásával az operativitást garantálta az alkotmányozó, biztosítva a minél gyorsabb válaszlépések megtételének lehetőségét biztosító rendkívüli felhatalmazást.⁷⁴ 2005. január 1-én lépett hatályba a megelőző védelmi helyzetet a Magyar Köztársaság Alkotmányába beemelő módosítás, amelynek bevezetésére külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében volt lehetőség, vagyis még igazi rendkívüli állapot, konkrét fegyveres támadás, vagyis közvetlen veszély nélkül, lehetőséget adva az esetleges felkészülésre. Az új jogintézmény életre hívásának indokát elsősorban a magyarországi hadkötelezettség 2004-es békeidőszaki felfüggesztése, és ebből következően a védelmi potenciált jelentő sorozott katonák és tartalékosok hiánya jelentette.⁷⁵ Ami a minősített időszakokra vonatkozó törvényi szintű szabályozást illeti, az 1976. évi I. törvény a rendszerváltást követően egészen 1994-ig hatályban maradt, csak akkor váltotta le a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat külön fejezetben rögzítő *honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény*. A törvény négy kategóriába rendezve részletesen meghatározza a rendkívüli intézkedések körét, amelyek bevezetésére a köztársasági elnök, a kormány vagy adott esetben a Honvédelmi Tanács volt jogosult.⁷⁶ Különbséget tett tehát a honvédelmi igazgatás körében alkalmazható, a közigazgatásra, a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó, az igazságszolgáltatásra vonatkozó, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések között. Egyúttal külön paragrafusban általános érvényű szabályként rögzítette, hogy rendkívüli vagy szükségállapot idején bevezetett rendkívüli intézkedéssel ellentétes jogszabály nem alkalmazható.⁷⁷ 2005. január 1-től új szabályozás lépett hatályba *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény* (a továbbiakban: 2004. évi CV. törvény) képében, amely megalkotása a békeidőszaki hadkötelezettség felfüggesztése miatt vált szükségsszerűvé, és amelynek rendkívüli intézkedéseket tartalmazó része felépítésében és tartalmában is nagyban támaszkodott a korábbi törvényre, igazi újdonságnak a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályokat és intézkedéseket tartalmazó szakaszok minősültek. Tekintettel arra, hogy jellegét tekintve más kategóriát képvisel a többi minősített időszakhoz képest és így nem illeszkedik a honvédelmi szabályozás körébe, a veszélyhelyzet kihirdetéséről, valamint a kormány rendeleti szinten hozott intézkedéseiről *a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény* rendelkezett.

⁷² Magyar Köztársaság Alkotmánya 19/E. §

⁷³ Vö. Till (2019) [13].

⁷⁴ Szilvássy György Péter: A különleges jogrend és a rendeletalkotás. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/1. 121–122.

⁷⁵ Kádár (2014) i. m. 32.

⁷⁶ 1993. évi CX. törvény a honvédelemről (a továbbiakban: 1993. évi CX. törvény) 199. §

⁷⁷ 1993. évi CX. törvény 200. §

2.3 A különleges jogrend szabályozása Magyarország Alaptörvényében

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 2012. január 1-től jelentős változást hozott a hazai különleges jogrendi szabályozásban. Legfontosabb újításként megalkotta a különleges jogrend kifejezést, ezzel egységes terminológiai keretet adott a korábban a jogirodalom és egyes jogszabályok által a minősített időszakként kezelt rendkívüli helyzeteknek. A különleges jogrendi szabályokat önálló, elkülönült részben helyezte el az alkotmányozó, nagyban javítva ezzel a szabályozás áttekinthetőségét és értelmezhetőségét⁷⁸ a Magyar Köztársaság Alkotmányához képest, amelyben a hasonló tartalmú rendelkezések elszórtan helyezkedtek el leginkább az Országgyűlésről, a Kormányról, illetve a köztársasági elnökről szóló fejezetekben. Tehát az Alaptörvény újításai elsősorban formai és szerkezeti szempontból jelentettek komoly változást a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest, amely terjedelmi szempontból is komoly növekedést jelentett. A különleges jogrendi szabályozás tartalmát tekintve viszont alapvetően érdemben kevésbé módosult, hiszen a Magyar Köztársaság Alkotmánya ugyan nem rögzítette a minősített időszak terminus technicusát, ellenben valamennyi, később az Alaptörvény által különleges jogrendiként meghatározott szituációt tartalmazta, és a bevezetésükre okot adó körülmények, valamint a rendkívüli hatáskörök sem estek át jelentős változáson.⁷⁹ Ilyen tartalmi különbséget jelent mégis az egyes különleges jogrendi esetkörök kihirdetésének és feltételeinek pontosítása bizonyos esetekben, így a például a rendkívüli állapotnál.⁸⁰ Emellett az Alaptörvény már élesebben elhatárolta egymástól az addig részben egymással átfedésben lévő szükségállapot és veszélyhelyzet kategóriái kihirdetésének feltételeit. Ezzel összefügghet az a változtatás is, hogy a veszélyhelyzet definíciójából kikerült a közrend és a közbiztonság védelmére való utalás, a katasztrófa típusú helyzetekre korlátozva ezzel a különleges jogrend e kategóriáját.⁸¹ A szükségállapot kihirdetését megalapozó körülményeket összefoglaló szükséghelyzet kifejezést ugyancsak nem alkalmazta már az Alaptörvény az értelmezési problémák elkerülése érdekében.⁸² A váratlan támadás különleges jogrendi esetkörre tartalmát tekintve lényegében változatlan maradt, azonban az elnevezése az Alaptörvény hatálybalépésével született meg.⁸³ Jelentős különbség mutatkozik az alapvető jogok korlátozhatósága kapcsán a Magyar Köztársaság Alkotmánya és az Alaptörvény között. Előbbi jóval szélesebb körben határozta meg a különleges jogrend idején érinthetetlen alapjogokat, kiterjesztve a védelmet például a vallásszabadságra és a szociális biztonsághoz való jogra is.⁸⁴ Utóbbiban viszont csupán az élethez és emberi méltósághoz való jog, az ahhoz kapcsolódó nevesített tilalmak, mint a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog bizonyos garanciái nem korlátozhatók vagy függeszthetők fel különleges jogrend idején. Az Alaptörvény volt azonban az, amely az alapjogok korlátozhatóságának lehetőségét valamennyi különleges jogrendi esetkörre kiterjesztette.⁸⁵ Fontos különbség az is, hogy a Magyar

⁷⁸ Szabó Csaba – Horváth László: Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a különleges jogrend vonatkozásában. *Hadmérnök*, 2012/2. 402.

⁷⁹ Magyarország Alaptörvénye tartalmi újításairól lásd bővebben: Horváth Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 124–128. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_5

⁸⁰ Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) régi 48. cikk (1) bekezdés.

⁸¹ László Viktória: Az Alaptörvény hatálybalépését követő és közvetlenül azt megelőző időszaki különleges jogrend hazai szabályozásának összehasonlító elemzése. *Hadtudományi Szemle*, 2018/4. 381–382.

⁸² Horváth (2021) i. m. 125.

⁸³ Alaptörvény régi 52. cikk

⁸⁴ Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 301.

⁸⁵ Horváth (2021) i. m. 127.

Köztársaság Alkotmányával ellentétben az Alaptörvény rendelkezik a különleges jogrend megszüntetéséről, kimondva, hogy a különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.⁸⁶ Az Alaptörvény elfogadása tehát elsősorban inkább egyfajta „profilisztitást”⁸⁷ jelentett a különleges jogrendi szabályozás vonatkozásában, amely keretében az alkotmányozó a formai-szerkezeti újítások mellett inkább csak az Alkotmány szabályozásának rendszerezési és dogmatikai pontosítási igényű újraalkotására vállalkozott.⁸⁸

A különleges jogrendi kategóriák köre 2016-ban, az Alaptörvény hatodik módosításával bővült, amely terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén lehetővé tette, hogy az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére meghatározott időre terrorveszélyhelyzetet hirdessen ki, és ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt rendkívüli intézkedések bevezetésére.⁸⁹ Az új esetkör bevezetésének az alkotmányozónak az Alaptörvény-módosításhoz fűzött indoklásából kitűnő oka, hogy a terrorizmus nem illeszthető be a meglévő különleges jogrendi szabályozásba. A felmerülő új típusú biztonsági kihívások a korábbi klasszikus államközi fenyegetésekre adott különleges jogrendi válaszokkal hatékonyan és a szükségesség-arányosság követelményeit betartva nem kezelhetők megfelelően.⁹⁰ A terrorizmus, mint biztonsági fenyegetés komplexitása abban ragadható meg, hogy külső és belső védelmi vonatkozásokat egyaránt felölel, így a polgári szabadságjogokkal való visszaélés, a politikai törekvések, valamint a katonai fenyegetések ismérvei összekapcsolódnak a klasszikus belbiztonsági fenyegetésekkel. Valamint a terrorizmus jelentette fenyegetésből nehezen lehet következtetni a bekövetkezett terrortámadás konkrét megvalósulásának mértékére és intenzitására, amely az állami reakció terjedelmét is befolyásolja.⁹¹ A terrorveszélyhelyzet új különleges jogrendi kategóriájának szükségességéről és indokoltságáról mégis megoszlott a tudományos közvélemény álláspontja. Egyes vélemények szerint a terrortámadás az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekményként értékelhető, így pedig illeszkedik a szükségállapot tényállásába.⁹² Tehát nem indokolt önálló szabályozást alkotni, elegendő lett volna akár annak kategóriáját bővíteni,⁹³ amely nem is illeszkedik az európai gyakorlathoz.⁹⁴ Ezzel szemben más szerzők egyértelműen arra a megállapításra jutottak, hogy a terrorveszélyhelyzet egyik másik – már meglévő – különleges jogrendi helyzetbe sem illeszkedik maradéktalanul,⁹⁵ így a szükségállapot tényállásába sem. Ugyanakkor azzal közvetlenül összefüggésbe hozható, felfogható annak „előszoba” tényállásaként, amely megkonstruálásában az alkotmányozó számára a megelőző védelmi helyzet szabályozása szolgálhatott mintaként, hiszen az hasonlóan viszonyult a rendkívüli állapothoz.⁹⁶

⁸⁶ Alaptörvény régi 54. cikk (3) bekezdés.

⁸⁷ Kádár Pál: Sarkalatos átalakulások: A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, 2014/36. 1.

⁸⁸ Jakab – Till (2020b) 435–436.

⁸⁹ Alaptörvény régi 51/A. cikk.

⁹⁰ Az Alaptörvény hatodik módosításához fűzött indokolás.

⁹¹ Farkas Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, *Szakmai Szemle*, 2016/3, 183.

⁹² Mészáros Gábor: „Alkotmány, válságban” – a különleges helyzetek kezelésének dimenziói az Alaptörvény elfogadásától napjainkig, *Jura*, 2017/2. 128–129.

⁹³ Ósze Áron: Analízis a magyar különleges jogrendi szabályozás hatékonyságáról, *Diskurzus*, 2018/2. 40–41.

⁹⁴ Ságvári Ádám: Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra. *jtiblog*, 2016. <https://jog.tk.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen>

⁹⁵ Lásd részletesen: Simicskó István: A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével, *Hadtudomány*, 2016/3–4. 105–108.

⁹⁶ Farkas (2016) i. m. 183–184.; Till Szabolcs: Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2016/1–2. 34–35.

A különleges jogrendi szabályozás egyszerűsítésének kérdésével a hazai jogirodalom már az Alaptörvény hatálybalépését követő évektől kezdve is foglalkozott,⁹⁷ tekintettel arra, hogy többek szerint a hazai szabályozás európai összevetésben alkotmányos szinten rendkívül túlszabályozott.⁹⁸ Ez a túlzott részletesség pedig – a különleges jogrendre okot adó jelenségek változékonysága miatt – nem biztos, hogy kellően stabil alkotmányos és jogszabályi hátteret biztosít az állam védelméhez.⁹⁹ Ráadásul a koronavírus-járvány kezelése érdekében kihirdetett, és huzamosabb ideig fennálló veszélyhelyzet is rámutatott a magyarországi szabályozás problematikus pontjaira. Éppen ezért nem nevezhetjük előzménynélkülinek az Alaptörvény – 2020 novemberében benyújtott és december közepén elfogadott – kilencedik módosításával megvalósuló különleges jogrendi reformot, amely 2022. november 1-i hatálybalépéssel¹⁰⁰ gyökeresen átalakította a hazai különleges jogrendi szabályozást. A módosításhoz fűzött indokolásban foglaltak alapján a rendszerszintű megújulást hozó, külföldi példákra, illetve az elmúlt évek magyarországi válságkezeléseinek tapasztalataira egyaránt építő reform célja az átláthatóbb, korszerűbb, a fokozatosság elvének megfelelő, illetve a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó, hatékony rendszer kialakításán túl a védelmi és biztonsági funkciók ellátásának szervezeti, működési és szabályozási kereteit érintő új garanciális szabályok meghatározása.¹⁰¹ Az alkotmányozó célja tehát elsősorban egyértelműen a szabályozás egyszerűsítése volt,¹⁰² amelynek legfontosabb, és leglátványosabb elemeként a módosítás a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet esetköreit rögzítve a korábbi hat helyett háromra csökkentette a különleges jogrendi kategóriák számát, illetve úgy alakította a hatásköri szabályokat, hogy a kormány vált minden esetben a rendeleti kormányzás felhatalmazottjává.

Az Alaptörvény kilencedik módosításának elfogadása után szűk másfél évvel, még annak hatályba lépése előtt az Országgyűlés a különleges jogrendi szabályozást érintő újabb Alaptörvény-módosítást fogadott el. Az orosz-ukrán háború kitörése, illetve az annak nyomán felmerülő, a második világháború óta nem tapasztalt humanitárius krízis kezelése, valamint az átrendeződő, nemzetközi gazdasági változások következményeinek kivédése érdekében az alkotmányozó szükségesnek látta a veszélyhelyzet kihirdethetősége lehetőségének kibővítését.¹⁰³ Az Alaptörvény 2022. május 24-én elfogadott és kihirdetett tizedik módosítása következtében a kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén is jogosulttá vált veszélyhelyzet kihirdetésére. E változtatások az Alaptörvény tizedik módosításának kihirdetését követő napon hatályba is léptek, így a kormány különleges jogrendi hatásköre már az átfogó reform hatályba lépése előtt is jelentősen növekedett. De az Alaptörvény tizedik módosítása a kilencedik módosítást is érintette, így a kormány a később hatályba lépő új különleges jogrendi keretrendszerben is jogosulttá vált veszélyhelyzet kihirdetésére, ha egy szomszédos államban fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa áll fenn.

Az Alaptörvény tizenötödik módosításának köszönhetően 2026. január 1-i hatállyal a veszélyhelyzetre vonatkozó alkotmányos szabályozás ismét megváltozott, amely következtében a kormány veszélyhelyzetben – ellentétben a két másik különleges jogrendi esetkörrel – csak az Országgyűlés kétharmados, határozott időre szóló felhatalmazása alapján

⁹⁷ Lásd például: Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4, 55–75.

⁹⁸ Lásd például: Gerencsér i. m. 308.; Kelemen (2017) i. m. 68.

⁹⁹ Csink (2017) i. m. 15.

¹⁰⁰ Eredetileg 2023. július 1-jén lépett volna hatályba az új különleges jogrendi szabályozás, azonban az Alaptörvény tizedik módosítása ezt a dátumot több mint félévvel előrébb hozta.

¹⁰¹ Lásd: Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához fűzött általános indokolás, illetve részletes indokolás a 11. cikkhez.

¹⁰² Ősze Áron: A különleges jogrend alaptörvényi reformja. *Parlamentari Szemle*, 2021/1, 6.

¹⁰³ Általános indokolás Magyarország Alaptörvényének tizedik módosításához.

jogosult törvényi rendelkezésektől eltérni. Enélkül kizárólag a sarkalatos törvényben meghatározottak szerinti rendkívüli intézkedések meghozatalára jogosult.¹⁰⁴ Az újabb módosítás egyértelműen csökkentette a kormány mozgásterét veszélyhelyzet idején.¹⁰⁵

Ami a különleges jogrend törvényi szintű szabályozását illeti, az Alaptörvény hatálybalépésével a részletszabályokat és alkalmazható intézkedéseket tartalmazó sarkalatos törvények újraalkotása is szükségessé vált. A 2004. évi CV. törvényt *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (a továbbiakban: 2011. évi CXIII. törvény) váltotta fel, amely az igénybe vehető rendkívüli intézkedések kapcsán nagyban támaszkodott a korábbi honvédelmi szabályozásra.¹⁰⁶ A veszélyhelyzet elrendelésének feltételeit, valamint az alapvető jogok korlátozásának részletszabályait pedig a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban: Kat.) pontosította. E két törvény felülvizsgálata egyaránt szükségessé vált a különleges jogrendi szabályozásnak az Alaptörvény kilencedik módosítása révén megvalósuló átalakításával. Az alaptörvényi reform nyomán ugyanis értelemszerűen szükségessé vált a tárgykör jogszabályi szintű szabályozása is,¹⁰⁷ így a jogalkotó a 2021-es évben több sarkalatos törvényt is elfogadott, hogy az alkotmányos reformot törvényi szinten egészítse, illetve töltsse ki.¹⁰⁸ Ennek legjelentősebb állomása *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbö.) elfogadása volt, amely – tekintettel arra, hogy abban a kihívások kezelése kapcsán valamennyi ágazat számára egységes keretszabályként az összkormányzati szemlélet jelenik meg – eddig példátlan szintre emelte a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását.¹⁰⁹ Ahogyan a Vbö. általános indokolása fogalmaz, az Alaptörvény kilencedik módosításának, a 21. századra jellemző új típusú válságok, hibrid fenyegetések hatékony kezelésének és az alapvető jogok minél szélesebb körű védelmének hármas feltételrendszere szükségessé tette a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását.¹¹⁰ A Vbö. elfogadásával pedig a jogalkotó célja az volt, hogy e három szempontnak egyszerre megfelelően a Vbö. egyedülálló módon járuljon hozzá az egyéni és az állampolgári biztonságtudat erősítéséhez, a biztonságérzet fokozásához, és végső soron a tényleges biztonság minél nagyobb mértékű szavatolásához.¹¹¹ A Vbö. tehát – a hazai történelmi előzményekre, az elmúlt évek szabályozási és válságkezelési tapasztalataira, a transzatlanti térségben egyre jellemzőbb átfogó nemzetbiztonsági megközelítésre, a NATO nemzeti ellenállóképesség fejlesztését célzó törekvéseire, valamint e témakörök hazai és külföldi tudományos elemzéseire egyaránt építve – egy védelmi és biztonsági reform alapját tette le az Alaptörvény kilencedik módosításával közösen.¹¹² A Vbö. újszerűségét és jelentősége abban ragadható meg például, hogy rögzíti a valamennyi védelmi

¹⁰⁴ Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosításához fűzött általános indokolás

¹⁰⁵ Kádár Pál: A magyar különleges jogrendi szabályozás az Alaptörvény tizenötödik módosítása tükrében és a Vbö. válságkezelési szabályrendszerének módosulása. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2025/1. 13.

¹⁰⁶ Részletesen lásd: Kádár (2014) i. m. 36–44.

¹⁰⁷ Hoffmann István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2. 36.

¹⁰⁸ Lásd bővebben: Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. 1–17.; Till Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/19. 1–39.

¹⁰⁹ Kádár (2021) i. m. 6–7.

¹¹⁰ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (a továbbiakban: Vbö.) általános indokolása.

¹¹¹ A Vbö. általános indokolása.

¹¹² A Vbö. általános indokolása.

és biztonsági tevékenység szabályozásának keretét adó védelem- és biztonságsvetelési alapelveket. Emellett felvázolja a védelmi és biztonsági kötelezettségek teljes, egységes rendszerét, meghatározza a nemzetgazdaság mozgósítására és a tartalékolásra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, illetve létrehoz egy erős igazgatási koordinációs jogkörökkel és bizonyos esetekben ellenőrzési jogkörrel rendelkező központi szervet a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati szempontok szerinti fejlesztése érdekében.¹¹³ A Vbö. – amelyet az Alaptörvény tizenötödik módosításával összhangban szintén módosítottak¹¹⁴ – külön részben rendelkezik a különleges jogrendi felkészülés és működés szabályairól.¹¹⁵ Hatálybalépésekor a Vbö. a Kat.-ot számos ponton módosította,¹¹⁶ amelyet egyébként korábbi hatálybalépéssel az Alaptörvény tizedik módosításával összhangban is kiegészítettek.¹¹⁷ Ezzel szemben a 2011. évi CXIII. törvényt hatályon kívül helyezte a *honvédelemről és Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Hvt.). Mindennek fontos következménye, hogy a különleges jogrendi intézkedésekre, illetve védelmi igazgatásra vonatkozó, korábban a Kat.-ban és a 2011. évi CXIII. törvényben megosztottan rögzített szabályrendszer immár egyetlen jogszabályban, a Vbö.-ben kap helyet.¹¹⁸

2.4 A különleges jogrend hatályos szabályozása

Míg az Alaptörvény hatálybalépésével tehát leginkább valóban csak szerkezetileg, a fogalmi kereteket tekintve változott a hazai különleges jogrendi szabályozás, az Alaptörvény kilencedik módosításával megvalósuló reform valódi tartalmi újításokat hozott. Mindez talán azért is elkerülhetetlen volt, mivel az Alaptörvény és a részletszabályokat tartalmazó sarkalatos törvények a kétezres évek békeérzetében születtek, és nem számoltak a később aktuálissá váló kihívásokkal.¹¹⁹ Az alábbiakban a hatályos magyar különleges jogrendi szabályozást az egyes esetkörök elhatárolása, a különleges jogrendben gyakorolható rendkívüli felhatalmazás gyakorlása, az alapjogok-korlátozásának kivételes szabályai, illetőleg a jogállami keretek biztosítása érdekében ilyenkor érvényesülő garanciális szabályok bemutatása révén ismertetjük, hangsúlyozva az alaptörvény kilencedik és tizedik módosításával bevezetett újításokat.

2.4.1 A különleges jogrend esetei

Az Alaptörvény kilencedik módosításának eredményeként a különleges jogrendi fejezet már felépítésében is az átláthatóságot szolgálja, hiszen – ellentétben a korábbi szabályozással – a fejezet első cikke rögzíti, hogy különleges jogrend a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.¹²⁰

A különleges jogrendi reform részeként egyetlen új különleges jogrendi kategóriát – vagy inkább elnevezést – alkottak, a katonai típusú rendkívüli helyzeteket magában foglaló hadiállapotot,¹²¹ amely kvázi a rendkívüli állapot helyébe lép. A módosítás azonban ötvözi a rendkívüli állapot elemeit a korábbi megelőző védelmi helyzet egyes szabályaival, valamint a

¹¹³ Kádár (2021) i. m. 7–8.

¹¹⁴ 2025. évi V. törvény az Alaptörvény tizenötödik módosításával összefüggő egyes törvénymódosításokról.

¹¹⁵ Vbö. 79–82/A. §.

¹¹⁶ Vbö. 92. §.

¹¹⁷ 2022. évi III. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról.

¹¹⁸ Kádár (2021) i. m. 9.

¹¹⁹ Lásd: Balogh András József: Quo Vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán. In: Farkas Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 168–171.

¹²⁰ Alaptörvény 48. cikk.

¹²¹ Alaptörvény 49. cikk.

változó biztonsági környezet által támasztott követelményekkel.¹²² Így azt az Országgyűlés – a képviselők kétharmadának szavazatával – nem pusztán háborús helyzet kinyilvánítása, háborús veszély vagy külső fegyveres támadás és közvetlen veszélye esetén, hanem a hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény bekövetkeztekor és annak közvetlen veszélye esetén is kihirdetheti. Ez utóbbi cselekményre példaként a módosítás indokolása a kibertérből érkező olyan rendkívüli erejű és átfogó támadást említi, amely Magyarország szuverenitása szempontjából egy fegyveres támadáshoz hasonló súlyúnak tekinthető. A hadiállapot elrendelésének okai között a korábbi megelőző védelmi helyzet esetköreiből a kollektív védelmi kötelezettség teljesítését rögzíti az Alaptörvény, így az e körbe nem tartozó szövetségi együttműködés fő szabály szerint normál jogrendi válságkezelés keretében kerül szabályozásra. A korábbi szabályozás más jelentéssel ugyan, de ismerte a hadiállapot kifejezést, amely értelmében a hadiállapot – illetve annak kinyilvánítása – az, ami előidézhette a rendkívüli állapotot. Vagyis – ahogyan azt az indokolás is kiemeli – a hadiállapot kinyilvánításának korábban hatályos fordulata megfeleltethető a jelenlegi definícióban szereplő háborús helyzet kinyilvánítása fordulatnak.¹²³

Ehhez képest az Alaptörvény kilencedik módosítása a szükségállapot és a veszélyhelyzet esetkörei vonatkozásában kisebb változtatásokat eszközölt. Az Országgyűlés – szintén kétharmados többséggel – harminc napra szükségállapotot hirdethet az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén.¹²⁴ A kihirdetésére okot adó körülmények körét tágította a különleges jogrendi reform, ugyanis az alkotmányos – a korábbi rendelkezés megfogalmazásában törvényes – rend megdöntésére irányuló cselekmények mellett annak felforgatását célzó tevékenységek is megalapozhatják a különleges jogrend bevezetését. Illetőleg nem szerepelnek már a „fegyveresen”, valamint „felfegyverkezve” kifejezések a tényállási elemek között. Az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, súlyos, erőszakos cselekményeknek pedig kizárólag jogellenesnek kell lenniük, az alaptörvényi rendelkezés nem követeli meg az erőszakos jelleget. A részletes indokolás alapján mindezen módosításokat leginkább a létfontosságú infrastruktúrákkal, illetve az információs technológiával összefüggő változások és ezek felforgató, ártó, támadó célra való alkalmazhatóságának nemzetközi példái és potenciális jövőbeli megvalósulásai indokolták.¹²⁵

A veszélyhelyzet a kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében vezetheti be legfeljebb harminc napos időtartamra.¹²⁶ Már az Alaptörvény kilencedik módosítása is bővítette a veszélyhelyzet elrendelését megalapozó események körét, ugyanis a reformot követően az alaptörvényi rendelkezés az elemi csapást és az ipari szerencsétlenséget csupán példálózó módon jeleníti meg. Így a kormány jogosulttá vált más jellegű, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény esetén, valamint azok következményeinek elhárítása érdekében is veszélyhelyzetet hirdetni.¹²⁷ Az Alaptörvény tizedik módosítása pedig a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetére terjesztette ki a veszélyhelyzet bevezetésének lehetőségét. A részletes indokolásban az alkotmányozó segítséget nyújt az új tényállási elemek értelmezéséhez. Így a háborús helyzet

¹²² Részletes indokolás Magyarország Alaptörvénye kilencedik módosításának 11. cikkéhez.

¹²³ Részletes indokolás Magyarország Alaptörvénye kilencedik módosításának 5. cikkéhez.

¹²⁴ Alaptörvény 50. cikk.

¹²⁵ Részletes indokolás Magyarország Alaptörvénye kilencedik módosításának 11. cikkéhez.

¹²⁶ Alaptörvény 51. cikk.

¹²⁷ Magyarország Alaptörvénye új 51. cikk.

fogalmi körébe a háborús veszély kategóriája nem értendő bele, a háborús cselekményeknek meg kell valósulnia. A fegyveres konfliktus és a humanitárius katasztrófa fogalmai pedig igen tágan értelmezendők: előbbi a nemzetközi hadijognál is szélesebb értelemmel bír, utóbbi pedig felölel minden olyan, az emberi életet tömegesen veszélyeztető súlyos élethelyzetet, amely háborús helyzetből, fegyveres konfliktusból, vagy akár más okból – mint elemi csapás vagy természeti katasztrófa – fakad. Fontos tényállási elem, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó új eseményeknek Magyarország területén kívül, Magyarországgal szomszédos államban kell bekövetkeznie.¹²⁸

Elmondható, hogy az Alaptörvény kilencedik módosításának hála hiába csökkent a különleges jogrendi esetkörök száma, az új tényállások megfogalmazása inkluzívabb, tágabb, így olyan szituációk is a különleges jogrendi kategóriák körébe sorolhatók, amelyek a korábbi szabályozás szerint nem szolgálnának különleges jogrend bevezetésének alapjául vagy pedig másik különleges jogrendi helyzet elrendelését eredményeznék.¹²⁹ A korábbi szabályozásban még szereplő, de a reform nyomán megszűnő különleges jogrendi esetköröket vizsgálva a megelőző védelmi helyzet esete a módosított alaptörvényi rendelkezés és az indokolás alapján is egyértelmű, az a hadiállapot fogalmába illeszthető be. A váratlan támadás és a terrorveszélyhelyzet esetkörének sorsa azonban sem az Alaptörvény szövege, sem pedig az alkotmányozó indokolása alapján nem egyértelmű, így az Alaptörvény kilencedik módosításának elfogadását követően többen is foglalkoztak azzal, hogy e szituációk melyik különleges jogrendi helyzet tényállásába illeszthetők be, illetve vajon – a korábbi szabályozás értelmében – a kihirdetésükre okot adó események bekövetkezése szolgálhat-e különleges jogrend alapjául. E kérdések a különleges jogrendi szabályozás reformjának későbbi, törvényi szintű állomásainak köszönhetően tisztázódtak. Az alaptörvényi rendelkezések összevetésével is arra a következtetésre juthatunk, hogy hadiállapot kihirdetésére kerülhet sor váratlan támadás esetén is.¹³⁰ A reform keretében elfogadott Hvt. az értelmező rendelkezések körében rögzíti a váratlan támadás fogalmát. E szerint váratlan támadásnak minősül a katonai felszereléssel ellátott külső fegyveres csoportnak Magyarország területére történő váratlan betörése vagy Magyarország területén végrehajtott fegyveres cselekménye.¹³¹ Emellett a Hvt. külön fejezetben rendelkezik a váratlan támadás elhárításáról, amely időszak egyébként a hadiállapothoz hasonlóan fegyveres összeütközés időszakának minősül.¹³² A Hvt. értelmében váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a kormány a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is köteles – az ország fegyveres védelmi terve szerint – az arra felkészített erők igénybevételével, a támadással arányos mértékben azonnal intézkedni.¹³³ A kormány kötelezettsége mellett a Hvt. ezen fejezete a honvéd egyéni kötelezettségét határozza meg.¹³⁴ A terrorveszélyhelyzet esetével kapcsolatosan többek álláspontja is az volt – hasonlóan, mint a kategória bevezetésekor –, hogy egy bekövetkezett terrortámadás minősülhet a szükségállapot elrendelésének alapjául szolgáló, az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekménynek. Ez a szükségállapoti definíció azonban egyrészt nem fedi le az összes

¹²⁸ Részletes indokolás Magyarország Alaptörvénye tizedik módosításának 1. cikkéhez.

¹²⁹ Lásd: Horváth Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei* Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 144.; Csink Lóránt: Mi lesz velünk terror esetén? Gondolatok a terrorveszély-helyzet kivezetésével összefüggésben. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/4. 7.

¹³⁰ Horváth (2021) i. m. 133.

¹³¹ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és Magyar Honvédségről (a továbbiakban: Hvt). 3. § 29.

¹³² Hvt. 3. § 6.

¹³³ Hvt. 108. § (1) bekezdés.

¹³⁴ Hvt. 108. § (2) bekezdés.

potenciális terrorcselekményt, másrészt pedig kérdéses, hogy egy olyan helyzetben, amikor a terrorcselekmény ugyan nem valósult meg, de fennáll annak közvetlen veszélye – ami a korábban hatályos különleges jogrendi szabályozás értelmében terrorveszélyhelyzet alapja volt –, lehet-e szükségállapotot hirdetni.¹³⁵ E kérdésre adott választ a Vbö., amely értelmező rendelkezései között rögzítette a védelmi és biztonsági eseménynek tekinthető eseményeket, amely körben – többek között a katasztrófa vagy annak veszélye, az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény, valamint a törvényes rendet, a közrendet és a közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény, illetve a kiberbiztonsági válsághelyzet mellett – a terrortámadás bekövetkezését, illetve annak jelentős veszélyét is rögzítette.¹³⁶ Említésre érdemes, hogy ugyanúgy védelmi és biztonsági eseménynek minősül a szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény is, amely fordulat a korábbi alaptörvényi szövegben a megelőző védelmi helyzetről szóló cikkben található, és hasonló a módosított Alaptörvény hadiállapotról szóló része is tartalmaz.¹³⁷ A különleges jogrendi reform következtében tehát a váratlan támadás, illetve a terrorveszélyhelyzet már nem alkotmányos szinten rögzített különleges jogrendi kategória, hanem sarkalatos törvény által meghatározott, alacsonyabb szintű válsághelyzet. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy a konkrét, bekövetkezett terrorcselekmény nyomán az Országgyűlés nem hirdethet szükségállapotot, vagy váratlan támadás következtében – a helyzet eszkalálódásával – nem kerülhet sor hadiállapot bevezetésére.

2.4.2 Rendeleti kormányzás különleges jogrend idején

Az Alaptörvény kilencedik módosítása a kormányt tette meg a rendeleti kormányzás kizárólagos felhatalmazottjává különleges jogrend idején. Az Alaptörvény a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok körében rögzíti, hogy a kormány jogosult különleges jogrendben rendeletet alkotni, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – rendkívüli intézkedéseket hozhat, valamint egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti és törvényi rendelkezésektől eltérhet. Utóbbi kapcsán az Alaptörvény tizenötödik módosítása óta különbséget tesz a szabályozás az egyes esetkörök között. Veszélyhelyzetben az Országgyűlés felhatalmazása szükséges a törvényt felfüggesztő vagy attól eltérő rendeletek elfogadásához, míg hadiállapotban és szükségállapotban nincs ilyen követelmény.¹³⁸ Ezt a felhatalmazást az Országgyűlés a törvények alkalmazásának felfüggesztésére, illetve törvényi rendelkezésektől eltérésre a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggően, a törvényben felsorolt tárgykörökben, vagy akár általános jelleggel is megadhatja a kormány részére. Az e felhatalmazásnak meg nem felelő veszélyhelyzeti rendeletét a kormány hatályon kívül kell, hogy helyezze.¹³⁹

A különleges jogrendi reformot megelőzően a rendeletalkotási hatáskör birtokosa differenciáltan volt meghatározva az egyes különleges jogrendi esetkörök vonatkozásában. Rendkívüli állapot idején a kihirdetéssel egyidejűleg létrehozott Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet során pedig a korábbi szabályok értelmében is a kormány volt jogosult a rendeletalkotásra. A reform hatására tehát a kormány szerepe és felelőssége jelentős mértékben nőtt. E változtatás indokául az szolgált, hogy a különleges jogrend kihirdetését követően szükséges a gyors, operatív és mind politikai mind jogi értelemben felelős döntéshozatal biztosítása, amelyre a magyar alkotmányos rendszerben leginkább a kormány

¹³⁵ Csink (2021) i. m. 7–8.; Horváth (2021) i. m. 133.

¹³⁶ Vbö. 5. § 15.

¹³⁷ Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés.

¹³⁸ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

¹³⁹ Vbö. 80. § (2a)–(2b) bekezdés.

mutatkozik alkalmasnak.¹⁴⁰ A kormány szerepének növelése mellett az alkotmányozó megszüntette a Honvédelmi Tanács intézményét, valamint a köztársasági elnök rendeletalkotási jogát, ezzel jelentős mértékben csökkentve az államfő különleges jogrendi jelentőségét és pozícióját. Ezen módosítások értékelése kizárólag elméleti síkon végezhető el, hiszen sem rendkívüli állapot, sem pedig szükségállapot kihirdetésére nem került sor. Nem tudjuk tehát a rendeleti kormányzás e formáinak gyakorlatát értékelni.¹⁴¹ Azonban így is kijelenthető, hogy egy felmerülő akut (háborús) válsághelyzet gyors és hatékony kezelését jobban szolgálja a kormányzat kivételes hatáskörökkel való felruházása, mint egy új – addig „ki nem próbált” – szerv felállítása. A köztársasági elnök különleges jogrendi jelentőségének csökkenése kapcsán pedig érdemes visszautalni azokra a véleményekre, amelyek szerint a Magyarországon hagyományosan gyenge és funkciótlan államfő kiemelt szerepe különleges jogrendben inkább szimbolikus jellegű, tradicionális okokra vezethető vissza, így pedig megkérdőjelezhető annak indokoltsága a gyors és hatékony intézkedéseket igénylő katasztrófa-elhárítás során.¹⁴² Az ilyenkor meghozandó döntések ráadásul idegenek a hazai köztársasági elnöki tisztségtől, így pedig az is kérdéses, hogy ilyen szituációkban képes lenne-e a napi igazgatási feladatoktól távolságot tartó, kis létszámú apparátussal rendelkező, jogi és politikai felelősséget nem viselő államfő adekvát döntéseket hozni szükségállapot idején.¹⁴³ Hangsúlyozni kell azonban, hogy bár a korábbi szabályozáshoz¹⁴⁴ nem mérhető módon, a köztársasági elnök továbbra is jelentős feladatköröket gyakorol a különleges jogrend vonatkozásában. Így az Országgyűlés akadályoztatása esetén – amelyet az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapít meg – jogosult a háborús helyzet kinyilvánítására, a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására.¹⁴⁵

A különleges jogrendi reform alapvető változást hozott a tekintetben, hogy a kormány különleges jogrendi rendeleteinek nincs időbeli hatálya. Míg a korábbi szabályozás értelmében a szükségállapotú rendeletek harminc, a veszélyhelyzeti rendeletek pedig csak tizenöt napig vannak hatályban, és meghosszabbításukhoz az Országgyűlés felhatalmazása szükséges, a jelenlegi szabályozásban főszabályként az érvényesül, hogy a kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor veszti hatályát. A szabályozás azonban fenntartja az Országgyűlés azon jogát, hogy ezeket a rendeleteket bármikor hatályon kívül helyezhesse. A hatályon kívül helyezett rendeleteket pedig kizárólag a körülmények jelentős változásának indokával alkothatja meg újra azonos tartalommal a kormány.¹⁴⁶ Ki kell emelni, hogy a különleges jogrendi rendeletek hatályvesztése kapcsán a módosítás a különleges jogrendi szabályozás egy komoly hibáját orvosolta. A reform előtti rendelkezések ugyanis azt rögzítették az egyes különleges jogrendi esetkörök kapcsán, hogy a kormány rendelete a különleges jogrend megszűnésével hatályát veszti. Nem volt egyértelmű tehát, hogy csak és kizárólag a rendkívüli kormányrendeletek hatálya szűnik-e meg ilyenkor. A módosított szöveg azonban már nem hagy kétségeket efelől.

A rendeleti kormányzáshoz kapcsolódó újításként kell értékelni azt is, hogy a hadiállapot vagy szükségállapot kezdeményezését követően a kormány jogosult rendeletet alkotni, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali

¹⁴⁰ Részletes indokolás Magyarország Alaptörvénye kilencedik módosításának 11. cikkéhez.

¹⁴¹ Horváth (2021) i. m. 138.

¹⁴² Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9. 10.

¹⁴³ Horváth (2021) i. m. 139.

¹⁴⁴ Erről lásd bővebben: Petrétei József: A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei. *Állam- és Jogtudomány*, 2015/4. 24–44.

¹⁴⁵ Alaptörvény 56. cikk.

¹⁴⁶ Alaptörvény 53. cikk (3) és (5) bekezdés.

kezeléséhez szükséges mértékben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.¹⁴⁷ E rendeletek hatálya főszabály szerint a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó döntésig, de legfeljebb a kihirdetés kezdeményezésétől számított hatvan napig, hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetése esetén pedig legfeljebb a hadiállapot vagy a szükségállapot megszűnéséig tart.¹⁴⁸ Az ilyen rendeleteket az Országgyűlés ugyanúgy jogosult hatályon kívül helyezni, mint a különleges jogrendi rendeleteket, ha pedig végül nem vezet be hadiállapotot vagy szükségállapotot, a bevezetett intézkedések joghatását törvényi úton szabályozza.¹⁴⁹ Tehát gyakorlatilag már a különleges jogrend kihirdetése előtt különleges jogrendi rendeleteket alkothat a kormány azokban az esetekben, amikor nem ő jogosult kihirdetni azt. A korábbi szabályozásban ez a lehetősége kizárólag a terrorveszélyhelyzet vonatkozásában állt fenn, a módosítással azonban ez általánosan érvényesül.

A Vbö. különleges jogrendi felkészülés és működés szabályairól szóló része, szemben a korábbi – számos kritikát kapó – taxációs technikával, nem sorolja fel tételesen a meghozható intézkedéseket, hanem azt rögzíti, hogy különleges jogrend idején a kormány rendeletével mely célok elérése érdekében¹⁵⁰ függesztheti fel egyes törvények alkalmazását, térhet el törvényi rendelkezésektől, és hozhat más rendkívüli intézkedéseket.¹⁵¹ Emellett a Vbö. azt is rögzíti, hogy ezen hatáskörét a kormány csak meghatározott, a Vbö.-ben foglalt¹⁵² tárgykörökben, a különleges jogrendet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.¹⁵³

Amellett, hogy a gyorsaság és az operativitás növelése érdekében az alkotmányozó a különleges jogrendi hatalom egy kézben való összpontosítását látta célszerűnek, a kormány kiemelt szerepe és felelőssége különleges jogrend idején a külföldi példákat nézve is indokoltnak tűnik, hiszen szinte az összes állam a végrehajtó hatalomhoz telepíti a rendkívüli intézkedés jogát krízishelyzetekben.¹⁵⁴

2.4.3 Alapjogok korlátozása különleges jogrend idején

Az Alaptörvény általános alapjog-korlátozási klauzulája úgy rendelkezik, hogy alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.¹⁵⁵ Különleges jogrend idején azonban e mértéken túl is korlátozható, illetve fel is függeszthető az alapjogok gyakorlása. Az Alaptörvény meghatároz azonban érinthetetlen alapvető jogokat. Így különleges jogrend idején sem

¹⁴⁷ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

¹⁴⁸ Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés.

¹⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye új 54. cikk (4) és (6) bekezdés.

¹⁵⁰ Ilyen cél az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása. Lásd Vbö. 80. § (1) bekezdés.

¹⁵¹ Kádár (2021) i. m. 8.; Till (2021) i. m. 15.

¹⁵² Ilyenek a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő; a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő; a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő; az állami és önkormányzati működéssel összefüggő; a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő; az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő; valamint az egyéb, a különleges jogrendi helyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörök. Lásd Vbö. 80. § (2) bekezdés.

¹⁵³ Vbö. 80. § (3) bekezdés.

¹⁵⁴ Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/4. 22.

¹⁵⁵ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

függeszthető fel, illetve korlátozható az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés, valamint az emberkereskedelem tilalma, továbbá az alkotmányos szinten garantált büntetőeljárás garanciák.¹⁵⁶ Törvényi szinten a Vbő. rögzítet, hogy kizárólag ugyanazon célok érdekében, amelyek okán a kormány rendkívüli intézkedéseket hozhat, van lehetőség az alapvető jogok korlátozására, a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan. Az alapvető jogok felfüggesztésére pedig kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alapjog-korlátozás eszköze nem bizonyul elégségesnek. E követelményektől nem lehet eltérni, azok érvényesülését a kormány folyamatosan biztosítani köteles. Ha az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének feltételei nem állnak fenn, a kormány haladéktalanul köteles gondoskodni az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének megszüntetéséről.¹⁵⁷ Amíg a különleges jogrendet pusztán elméleti kategóriaként vizsgálta a jogirodalom, a központi kérdést az jelentette, hogy az általános szabálytól eltérő korlátozás mit is jelent pontosan. Így különleges jogrendben gyakorlatilag mindennemű korlátozás lehetséges vagy ilyenkor is az általános alapjog-korlátozási klauzulát kell alkalmazni, azonban az elérni kívánt cél – vagyis a rendkívüli, az alkotmányos rendet, illetve a társadalmat veszélyeztető helyzet kezelése – jelentősége miatt az alapjogok lényeges tartalma is kisebb, így szélesebb körű korlátozás alá eshetnek. Vagy az általánostól eltérő másik teszt létrehozása és alkalmazása szükséges a különleges jogrendi alapjog-korlátozás érdekében.¹⁵⁸ A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet mindennek a gyakorlati oldalát is megmutatta. Az Alkotmánybíróság – ahogyan arra a későbbiekben részletesebben kitérünk – nem adott az alapjogok felfüggeszhetőségére hivatkozással biankó felhatalmazást a jogalkotó számára az alapjogok kiüresítésére,¹⁵⁹ és egyértelműen kitűnik, hogy a különleges jogrend, mint alkotmányhoz kötött hatalom nem jelent korlátlan vagy ellenőrizetlen felhatalmazást, azokért a különleges jogrendi jogkör gyakorlója felelősséggel tartozik.¹⁶⁰

2.4.4 A különleges jogrend során érvényesülő garanciális szabályok

Az államot, illetve az alkotmányt veszélyeztető, rendes jogrendi keretek között nem, vagy nem a kellő gyorsasággal elhárítható különleges időszakok hatékony kezelése érdekében megalkotott, a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazító szabályokkal egyensúlyban lévő különböző garanciális és kontroll eszközöket kell biztosítani különleges jogrend idejére, annak érdekében, hogy megfelelő védelmet nyújtsanak a rendkívüli felhatalmazással való esetleges visszaélésekkel szemben.¹⁶¹ Ennek kiindulópontjaként értékelhető, miszerint különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel.¹⁶² Az alkotmányozó egyébként a különleges jogrendi szabályozás reformja kapcsán is hangsúlyozta, hogy a korábban hatályos rendelkezésekhez képest a módosítás számos ponton többlet garanciákat épít be a szabályozásba.¹⁶³

E körben elsőként a különleges jogrendi időszakok időbeli meghatározottságát kell kiemelni. A korábbi különleges jogrendi szabályozás egyik esetkör vonatkozásában sem rögzített konkrét – napokban meghatározott – időbeli korlátot, hanem általános szabályként úgy rendelkezett, hogy

¹⁵⁶ Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés

¹⁵⁷ Vbő. 81. § (1)–(3) bekezdés.

¹⁵⁸ Csink Lóránt: Alapjogok a különleges jogrend idején. *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2022/6. 5–6.

¹⁵⁹ Erdős Csaba: Gondolatok a különleges jogrendi alapjogkorlátozás alkotmánybírói gyakorlatáról, *Jog-Állam-Politika*, 2022/2. Különszám 118.

¹⁶⁰ Csink (2022) i. m. 9.

¹⁶¹ Jakab – Till (2020a) i. m. 1034.

¹⁶² Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés.

¹⁶³ Általános indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához.

a különleges jogrendet az annak bevezetésére jogosult szerv szünteti meg, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Ezzel szemben a hatályos szabályozás értelmében a szükségállapot és a veszélyhelyzet is legfeljebb harminc napra hirdethető ki, azonban ha a kihirdetésre okot adó körülmény továbbra is fennáll, mindkettő meghosszabbítható. Előbbi időbeli hatályát az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával, utóbbiét pedig – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazására – a kormány hosszabbíthatja meg. Figyelemre méltó, hogy míg a szükségállapot legfeljebb harminc nappal hosszabbítható meg, a veszélyhelyzet meghosszabbításának maximumát az alkotmányozó nem rögzíti.¹⁶⁴ Természetesen az a szabály továbbra is érvényesül, hogy ha a különleges jogrend bevezetésének feltételei már nem állnak fenn, a kihirdetésre jogosult szerv azt megszünteti.¹⁶⁵ Az Alaptörvény kilencedik módosítása tehát fontos kontroll szereppel ruházta fel az Országgyűlést a különleges jogrendi helyzetek meghosszabbításának eszközével. A korábbi szabályozásban ilyen fajta funkciója csupán a szükségállapot, illetve veszélyhelyzeti rendeletek időbeli hatályának meghosszabbítása kapcsán volt. Ez a feladatköre – ahogyan azt a fentiekben kifejtettük – a módosítással megszűnt, azonban bármikor jogosult a kormány különleges jogrendi rendeleteit, illetve a hadiállapot és a szükségállapot kezdeményezését követően meghozott rendeleteit hatályon kívül helyezni.¹⁶⁶ Ahogyan tehát arra a részletes indokolás is rámutat, a reform eredményeképpen az Országgyűlés elsődlegesen a különleges jogrend fenntartása felett rendelkezik, hiszen a határidő lejártát követően – meghosszabbítás hiányában – a különleges jogrend az Alaptörvény erejénél fogva megszűnik.¹⁶⁷ Az Országgyűlés jelentőségét és szerepét tovább növelte az Alaptörvény tizenötödik módosítása azzal, hogy veszélyhelyzetben parlamenti felhatalmazás szükségességét írta elő törvények felfüggesztéséhez, illetve az azoktól való eltéréshez. Az Országgyűlés különleges jogrendi kontroll tevékenységét garantálja, hogy hadiállapot és szükségállapot esetén – a veszélyhelyzetet viszont nem rögzíti az alaptörvényi szabályozás – nem mondhatja ki feloszlását, és nem oszlatható fel.¹⁶⁸

Fontos garanciális kötelezettsége a kormánynak, hogy különleges jogrend idején – illetve már a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően is¹⁶⁹ – köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés folyamatos működését szavatolja.¹⁷⁰ Ugyanígy az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható, és folyamatos működésének szavatolása szintén a kormány kötelezettsége,¹⁷¹ amely feladatkör előképének tekinthető a *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* (a továbbiakban: 2020. évi XII. törvény) rendelkezése. Ez lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével tartsa meg üléseit,¹⁷² így garantálva a taláros testület veszélyhelyzet idején való folyamatos működését.¹⁷³ Az Alaptörvény kilencedik módosítása révén a szabályozásba illesztett többletgaranciaként értékelhető az a módosítás, amely a kormány tájékoztatási kötelezettségét rögzíti. Ez alapján a kormány mindhárom különleges jogrendi szituáció során köteles a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét, valamint az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát rendkívüli

¹⁶⁴ Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdés; 51. cikk (2)–(4) bekezdés.

¹⁶⁵ Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés.

¹⁶⁶ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés; 54. cikk (6) bekezdés.

¹⁶⁷ Részletes indokolás Magyarország Alaptörvénye kilencedik módosításának 11. cikkéhez.

¹⁶⁸ Alaptörvény 55. cikk.

¹⁶⁹ Alaptörvény 54. cikk (5) bekezdés.

¹⁷⁰ Alaptörvény 52. cikk (3) bekezdés.

¹⁷¹ Alaptörvény 52. cikk (4) bekezdés.

¹⁷² 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről (a továbbiakban: 2020. évi XII. törvény) 5. §

¹⁷³ Az Alkotmánybíróság veszélyhelyzeti működéséről lásd: Németh Ágnes: Az Alkotmánybíróság működése és döntései a veszélyhelyzet idején. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2021/1. 20–30.

rendeleteiről folyamatosan tájékoztatni.¹⁷⁴ Ez a folyamatos tájékoztatási kötelezettsége egyébként a hadiállapot, illetve szükségállapot kezdeményezését követően alkotott rendeleteire is kiterjed.¹⁷⁵ A korábbi szabályozásban mindez nincsen így, általános jelleggel, valamennyi kivételes szituáció vonatkozásában rögzítve. Csupán a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, illetve a váratlan támadás esetén találhattunk hasonló rendelkezést.¹⁷⁶

2.5 A kvázi különleges jogrendi szabályok

Érdemes röviden kitérni azon válsághelyzetek kezelésének jogszabályi kereteire, amelyek ugyan gyors beavatkozást igényelnek és valamilyen nem várt változást, működési zavart vagy fenyegető körülmény beálltát vetítik előre, azonban nem teszik szükségessé különleges jogrend bevezetését. Ugyanakkor a nem kívánt következmények elkerülése érdekében mégiscsak a normál jogrendtől eltérő megoldások alkalmazását, valamint az igazgatási rendszerek normál működésén túli aktív közbeavatkozását kívánják meg, amely a kormányzat széles felhatalmazási jogköreivel, és adott esetben egy-egy alapjog korlátozásával jár.¹⁷⁷ A szakirodalom¹⁷⁸ ezeket a válsághelyzeteket összefoglalóan a kvázi különleges jogrend elnevezéssel illeti, amelyek tehát a válságkezelés egy korábbi szakaszát ölelik fel, így a különleges jogrendhez képest szűkebb körben, még rendes jogrendi viszonyok között biztosítanak intézkedési lehetőséget a felhatalmazott szerveknek, egyszerűbb és kevesebb alkotmányos garanciával bíró elrendelési eljárás keretében.¹⁷⁹ Vagyis a kvázi különleges jogrendek más szintjét jelentik a válságkezelésnek. Mindez a szabályozottság terén is tetten érhető, hiszen a különleges jogrend megköveteli az alkotmányos szintű meghatározottságot, a kvázi különleges jogrend körébe sorolható válságkezelési szabályokat pedig csupán törvényi szinten rögzítették.

E körbe sorolhatók a különböző energetikai szabályozásokban található, ellátásbiztonságot érintő válsághelyzetek. Így a *behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény* szerinti, a belföldi fogyasztás vonatkozásában meghatározott mértékben csökkenő, így a biztonsági kőolajkészlet felhasználását megkövetelő behozatal, valamint a készletek felszabadítására irányuló nemzetközi döntés esetén felmerülő kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet, a *földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény* szerinti, korai előrejelzési szintet, riasztási szintet és vészhelyzeti szintet is magában foglaló földgázellátási válsághelyzet, valamint az *atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény* szerinti nukleáris veszélyhelyzet, amely olyan rendkívüli esemény következtében előálló állapot, amelyben a lakosságot érintő következmények elhárítása vagy enyhítése intézkedéseket tesz szükségessé. Ide tartozik a koronavírus-járvány idején jelentős változtatás után bevezetett egészségügyi válsághelyzet, amelyet az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* (a továbbiakban: Eütv.) értelmében nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi

¹⁷⁴ Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés.

¹⁷⁵ Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés.

¹⁷⁶ Horváth (2021) i. m. 141.

¹⁷⁷ Kádár Pál – Hoffman István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 2021/3. 1–2.; Kelemen Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In: Bartkó Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2019. 13.

¹⁷⁸ A hivatkozottakon kívül lásd még például: Till Szabolcs: A kvázi különleges jogrendi intézményrendszer és a kapcsolódó honvédségi feladatok. In: Zsejserán Anikó (szerk.): *A védelmi igazgatás aktuális kérdései, a különleges jogrend rendszerének reformja*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2023. 26–56.; Nagy Zoltán – Horváth Attila: The (too?) complex regulation of emergency powers in Hungary. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe*. Budapest, Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, 2022. 161–162. <https://doi.org/10.47079/2022.znah.epicaee.1> 7

¹⁷⁹ Kelemen (2019) i. m. 13.

szükséghelyzet vagy járványveszély, különböző állami szervek együttműködését igénylő, az állampolgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyeztető vagy károsító, az egészségügyi ellátási szükségletek és a rendelkezésre álló kapacitás aránytalanságát eredményező, váratlanul bekövetkező esemény, valamint minden, a lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozó körülmény kialakulása esetén lehet elrendelni.¹⁸⁰ A Kat. szerinti katasztrófaveszély olyan folyamat vagy állapot jelöl, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot.¹⁸¹ Ez a válsághelyzet tehát egyértelműen kapcsolódik a veszélyhelyzet különleges jogrendi tényállásához, ugyanakkor lényegileg különbözik is tőle, hiszen nem szükséges a kormány szintjén döntést hozni róla. A fokozatosságot biztosítja a katasztrófák elleni védekezésben, optimális esetben indokolatlanná teszi különleges jogrend kihirdetését.¹⁸² Ehhez hasonló logika mentén hozták létre a – korábbi szabályozásban honvédelmi veszélyhelyzet néven ismert – honvédelmi válsághelyzetet, amely a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel, külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés vagy katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében rendelhető el.¹⁸³ A honvédelmi válsághelyzetben meghozható intézkedések – mint például a honvédelmi szervezet készenlétének fokozása, hivatalos állásfoglalás kötelező kiadása a közszolgálati műsorszórók részére, a honvédelem szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezése, a közigazgatás, a honvédelmi igazgatás, illetve a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök feltöltése, a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetése a magyar légtérben és a repülőtereken, valamint az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazása¹⁸⁴ – tipikusan nem tényleges fegyveres cselekményekre, hanem a további műveleteket megalapozó tevékenységekre vonatkoznak a későbbiekben esetlegesen bekövetkező különleges jogrendre való felkészülés érdekében.¹⁸⁵ Mindez abból is egyértelműen kitűnik, hogy honvédelmi válsághelyzet nem lehet hadiállapottal vagy szükségállapottal párhuzamosan hatályban.¹⁸⁶

A *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* 2015. évi módosításával,¹⁸⁷ az illegális határátlépések számának növekedésére reagálva, tekintettel arra, hogy a külföldiek tömeges bevándorlására adott kormányzati válasz a magyar jogi környezetben nem, vagy csak jelentős késsedelemmel adható meg,¹⁸⁸ a jogalkotó megalkotta a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kategóriáját. A kormány akkor rendelheti el, ha a Magyarországra érkező elismerést kérők, illetve a Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma a törvényben rögzített mértéket a megadott időintervallumon belül meghaladja. Valamint abban az esetben, ha olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely a schengeni külső határ szerinti magyarországi határvonal védelmét közvetlenül veszélyezteti, vagy ettől a

¹⁸⁰ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.) 228. § (2) bekezdés.

¹⁸¹ Kat. 3. § 9.

¹⁸² Kádár – Hoffman (2021) i. m. 2021. 6.

¹⁸³ Hvt. 107. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁸⁴ Hvt. 107. § (4) bekezdés.

¹⁸⁵ Kádár – Hoffman (2021) i. m. 2021. 6.

¹⁸⁶ Hvt. 107. § (3) bekezdés.

¹⁸⁷ 2015. évi CXL. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról (a továbbiakban: 2015. évi CXL. törvény). Lásd például: Merkl Zoltán: A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: A honvédelmi törvény módosításai és egyéb jogszabályi változások a fegyverhasználatban. *Belügyi Szemle*, 2016/6. 108–111.

¹⁸⁸ A 2015. évi CXL. törvényhez fűzött általános indokolás.

határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja, illetve valamely magyarországi település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti.¹⁸⁹ E szituációkhoz egyik Alaptörvényben rögzített különleges jogrendi esetkör sem illeszkedik kellőképpen,¹⁹⁰ így indokolt volt a szabályozás átalakítása.¹⁹¹ Ugyanakkor komoly kritikával is illették az újonnan létrehozott jogintézményt, elsősorban amiatt mert az olyan speciális, rendkívüli intézkedéseket biztosít a kivételes helyzetek kezelésére, amely alkotmányos szintű különleges jogrendi szabályozást indokolna.¹⁹² A törvényi szabályozás megalkotásával együtt 2015 szeptemberében az ország bizonyos részeire kiterjedő területi hatállyal elrendelte a kormány a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet,¹⁹³ amelyet aztán 2016 márciusában kiterjesztett az egész ország területére.¹⁹⁴ A válsághelyzetet azóta több alkalommal is – legutóbb 2026. március 6-án¹⁹⁵ – meghosszabbította a kormány, így már több mint tíz éve folyamatosan hatályban van.

Tekintettel arra, hogy hiányzott a megfelelő egységesítés, valamint nem igazán felelt meg a modern kihívások kezeléséhez szükséges követelményeknek, a szakirodalom számos ponton kritikával illette a hazai válságszabályozást. Az operatív és hatékony fellépést megkívánó komplex válsághelyzetek megfelelő keretrendszerben, összehangolt mechanizmusok révén történő kezelésére lenne szükség.¹⁹⁶ Emiatt felmerült a kvázi különleges jogrendi szabályok egységesítésének szükségessége, amely a jogállamisági és alkotmányos garanciák megfelelő érvényesülése mellett a szükséges és arányos intézkedéseket kellően rugalmas rendszerben biztosítja a kormányzat számára, hogy a váratlan válsághelyzetek azonnali kezelésének ne legyen akadálya.¹⁹⁷ Ezekkel az igényekkel összhangban hozták létre a különleges jogrendi reform nyomán elfogadott sarkalatos törvényi szabályozással a kormány jogszabályban biztosított összkormányzati válságkezelési felhatalmazását¹⁹⁸ jelentő összehangolt védelmi tevékenység intézményét. A Vbö.-ben¹⁹⁹ rögzített keretszabályok nem jelentik az ágazati válsághelyzeti vagy veszélyhelyzeti rendelkezések megszüntetését,²⁰⁰ azonban megteremtik annak lehetőségét, hogy a súlyos vagy elhúzódó, kormányzati beavatkozást igénylő béke időszaki válsághelyzetekben az ország védelmét és biztonságát szolgáló erők közös, összehangolt igénybevétele – erre vonatkozó külön törvénymódosítások nélkül is – biztosított legyen.²⁰¹ Az új kvázi különleges jogrendi kategória azt a szemléletet tükrözi, hogy bizonyos

¹⁸⁹ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 80/a. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁹⁰ Bódi Stefánia – Szuhai Ilona: A civilizációk összecsapása? A tömeges bevándorlás által életre hívott migrációs válsághelyzet elemzése és a különleges jogrend. *Hadtudomány*, 2016/1–2. 45.

¹⁹¹ Kádár – Hoffman (2021) i. m. 2021. 5.

¹⁹² Mészáros Gábor: Egy "menekültcsomag" veszélyei: mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet? *Fundamentum*, 2015/2–3. 117.

¹⁹³ 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról; 270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Baranya megye, Somogy megye, Zala megye és Vas megye területére történő kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

¹⁹⁴ 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

¹⁹⁵ 41/2026. (III. 5.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról.

¹⁹⁶ Kádár – Hoffman (2021) i. m. 2021. 9.

¹⁹⁷ Kádár – Hoffman (2021) i. m. 2021. 10.

¹⁹⁸ Kádár Pál: Az összehangolt védelmi tevékenység szabályozása. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2023/4. 5.

¹⁹⁹ Lásd Vbö. 74–76. §.

²⁰⁰ A Vbö. részletes indokolása a 74–76. §-hoz.

²⁰¹ Kádár (2021) i. m. 8.; Till (2021) i. m. 13.

krízishelyzetek kezelése során ugyan nem indokolt az alapvető jogok különleges jogrendi korlátozása, mégis szükséges az ágazati szabályokon túlmutató, összkormányzati szintű beavatkozás.²⁰² Az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről rendeletében a kormány dönthet, meghatározva egyúttal az irányítása alá tartozó állami szervek összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő konkrét együttműködésének részletes szabályait.²⁰³ Az összehangolt védelmi tevékenység keretében a kormány rendeleti úton a Vbő.-ben rögzített korlátozó intézkedéseket hozhat. Így például időszakos jelleggel korlátozhatja a közlekedést egyes útvonalakon, a személyforgalmat, egyes intézmények és létesítmények látogatását, vagy akár az államhatáron történő átlépést is.²⁰⁴ Mindezen hatáskörében azonban kizárólag az összehangolt védelmi tevékenység ellátásával közvetlenül összefüggő, a szükségesség és arányosság elveinek megfelelő intézkedéseket hozhat.²⁰⁵

Első alkalommal 2026. február 25-én rendelt el összehangolt védelmi tevékenységet a kormány, a magyar energiabiztonságot ért fenyegetésekre tekintettel, a magyar energiahálózat védelme érdekében, az energiahálózat védelmében részt vevő védelmi és biztonsági szervezetek, illetve közigazgatási szervek védelmi feladatainak koordinálása és összehangolása céljából Magyarország egész területére kiterjedően, 2026. május 25-ig tartó hatállyal. A műveleti tevékenységek irányításával, valamint az energiahálózat védelmében részt vevő védelmi és biztonsági szervezetek, illetve közigazgatási szervek védekezéssel összefüggő tevékenységének összehangolásával pedig a honvédelmi minisztert bízta meg, akinek tevékenységét koordinációs testület segíti.²⁰⁶

2.6 A különleges jogrend alkotmányos szabályozása az Európai Unió tagállamaiban

Ahogy arra a korábbiakban utaltunk, a hazai különleges jogrendi szabályozás alkotmányos szintű túlszabályozottságára – leginkább az egyszerűsítés kérdésének tárgyalásával összefüggésben – a hazai jogirodalom rendre felhívta a figyelmet az elmúlt években. Ez a kritika pedig egyértelműen szerepet játszott a különleges jogrendi szabályozás átfogó reformja során. Ennek alátámasztásaként rövid kitekintést érdemes tenni az Európai Unió tagállamainak szabályozása vonatkozásában. Jelen fejezetben azt vizsgáljuk és foglaljuk össze röviden,²⁰⁷ hogy az egyes országok alkotmányai milyen mélységben és terjedelemben rendelkeznek a különleges jogrendről. Előjáróban érdemes megjegyezni, hogy az itthon sem túl hosszú múltra visszatekintő különleges jogrend kifejezés nem ismert más országok terminológiájában,²⁰⁸ így értelemszerűen az egyes államok tartalmilag hasonló, elnevezésükben változatos képet mutató intézményeinek alkotmányos meghatározottságát hasonlítjuk össze az alábbiakban. Ez az alkotmányos szabályozás kiterjedését tekintve igen széles skálán mozog az egyes európai uniós államokban. Találunk olyan országot – nevezetesen Belgium, Luxemburg és Málta – amelyek alkotmánya egyáltalán nem tartalmaz semmiféle különleges jogrendi szabályozást, még csak egy rövid ilyen tárgyú utalást sem. A skála másik végpontját pedig azok a tagállamok képezik, amelyek Magyarország Alaptörvényéhez hasonlóan külön fejezetben részletesen rögzítik a

²⁰² Kádár (2023) i. m. 4.

²⁰³ Vbő. 74. §.

²⁰⁴ Vbő. 76. §. (1) bekezdés.

²⁰⁵ Vbő. 76. §. (2) bekezdés.

²⁰⁶ 30/2026. (II. 25.) Korm. rendelet összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről és az ahhoz kapcsolódó intézkedésekről.

²⁰⁷ Az európai országok különleges jogrendre vonatkozó alkotmányi szabályozásának részletes összehasonlításáról lásd: Horváth Attila: Emergency Regimes in the European Constitutions – A Comparative Overview. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 16., No. 2 (2025) 388–404. <https://doi.org/10.1017/err.2025.22>

²⁰⁸ Horváth Attila: Összegzés – A különleges jogrend az alkotmányokban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. 2021. 624–625. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_29

különleges jogrendi keretszabályozást. Ennek eklatáns példája Lengyelország, ahol az alkotmány külön – *Rendkívüli intézkedések* címet viselő – fejezete részletesen szabályozza a különleges jogrendi esetkörök kihirdetésének feltételeit, a rendkívüli jogkörök felhatalmazottját, a meghozható intézkedések körét és az alapjogok korlátozhatóságát.²⁰⁹ A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényének szintén önálló fejezete rendelkezik a védelmi helyzetről, ideértve annak megállapítását, a szövetségi kancellár parancsolási és vezénylési jogát, a Szövetségi Alkotmánybíróság működésének sérthetlenségét, a tartományi kormányok intézkedéseit, valamint a kiadott rendelkezések minősítését, időbeli hatályát és hatályon kívül helyezését. E fejezeten kívül pedig rögzíti a szükséghelyzet és törvényhozási szükséghelyzet kategóriákat.²¹⁰ Svédország alkotmánya pedig a háború és háborús veszély kategóriáit tartalmazó önálló fejezetben rögzíti részletesen a rendkívüli hatásköröket és korlátozásokat.²¹¹ Észtország és Litvánia esetében ugyancsak az alkotmány egy-egy fejezetében koncentrálnak a különleges jogrendi szabályok, igaz nem kizárólag e tárgykörnek vannak szentelve. Az Észt Köztársaság Alkotmányának tizedik fejezete a nemzetvédelemről szól, amely körben a különleges jogrendi helyzetek bevezetésének szabályai, valamint az alapjogkorlátozásra vonatkozó rendelkezések is helyet kaptak. Utóbbi esetében az érinthetetlen alapjogok körét határozta meg az alkotmányozó. A külön fejezet mellett az alkotmány parlamentről, köztársasági elnökről és kormányról szóló részeiben is találunk hatásköri szabályokat.²¹² A Litván Köztársaság Alkotmányának pedig a Külpolitika és nemzetvédelem címet viselő fejezete tér ki a rendkívüli állapot és a szükségállapot elrendelésének szabályaira, valamint felsorolja az ilyen körülmények között ideiglenesen korlátozható alapjogokat. Egyébiránt röviden utal a különleges jogrendi esetkörökre az alkotmány a parlament és a köztársasági elnök hatásköreivel összefüggésben.²¹³

E skála két végpontja között helyezkedik el a többi állam alkotmányos szabályozása. Bizonyos esetekben érdemi szabályozásról nem beszélhetünk, pusztán az egyes különleges jogrendi kategóriákra való rövid utalásról, leginkább a kormány, a parlament vagy a köztársasági elnök hatáskörei között. Így Ausztriában az alkotmány csupán azt rögzíti, hogy a szövetségi elnök a nyilvánosság számára jóvátehetetlen kár elhárítása érdekében intézkedéseket hozhat ideiglenes, törvénymódosító rendeletek útján.²¹⁴ Dánia alkotmánya a király ideiglenes jogszabályalkotási jogát rögzíti rendkívüli állapot esetére, valamint a törvényjavaslatok népszavazásra bocsáthatóságát ilyen időszakban.²¹⁵ Finnországban az alapvető jogok és szabadságok alóli, fegyveres támadás vagy az azzal azonos mértékűnek ítélt, a nemzetet fenyegető veszélyhelyzet esetén érvényesülő kivételek megállapítása van megemlítve.²¹⁶ A Holland Királyság alkotmánya mindössze azt tartalmazza, hogy a hadiállapot kizárólag a parlament előzetes hozzájárulásával nyilvánítható ki, és törvényi szintre utalja a belső és külső biztonság fenntartásához királyi rendelettel kihirdethető szükségállapot meghatározását és az arra okot adó eseteket.²¹⁷ Lettország alkotmánya a köztársasági elnök jogát rögzíti a hadiállapot a kormány jogát pedig a rendkívüli állapot bevezetésére, továbbá az alapjog-korlátozásra

²⁰⁹ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) 228–234. cikk

²¹⁰ A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) 35. cikk; 73. cikk 10. b) pont; 80/A cikk; 81. cikk; 87/A cikk; 91. cikk; 115/A.-115/L. cikk

²¹¹ A kormányzatról szóló 1974:152. törvény (*Kungörelse om beslutad ny regeringsform*) 15. fejezet 1–16. szakasz

²¹² Az Észt Köztársaság Alkotmánya (*Eesti Vabariigi põhiseadus*) 65. cikk 14–15. pont; 78. cikk 17–18. pont; 87. cikk 8. pont; 104. cikk (2) bekezdés 16. pont; 128–131. cikk

²¹³ Litván Köztársaság Alkotmánya (*Lietuvos Respublikos Konstitucija*) 67. cikk t) pont; 84. cikk p)–q) pont; 142–145. cikk

²¹⁴ Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye (*Österreichische Bundesverfassung*) 18. cikk (3)–(5) bekezdés

²¹⁵ A Dán Királyság Alkotmánya (*Danmarks Riges Grundlov*) 23. cikk; 42. cikk (7) bekezdés

²¹⁶ Finnország Alkotmánya (*Suomen perustuslaki*) 23. cikk

²¹⁷ A Holland Királyság Alkotmánya (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*) 96. és 103. cikk

vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz.²¹⁸ Az olasz alkotmány pedig a hadiállapot kategóriáját tartalmazza említés szintjén, rögzítve, hogy azt a parlament kamarái nyilvánítják ki, megadva a kormánynak a megfelelő felhatalmazást, kihirdetését pedig a köztársasági elnök hatáskörébe utalja. Emellett két másik, a különleges jogrend jegyeit magán hordozó szituációt nevesít, a sürgősségi rendeleti kormányzást és a központi hatáskörelvonást, amelyek során lehetőség van rendkívüli jogalkotásra, illetve az alkotmányban rögzített hatásköri szabályok megváltoztatására.²¹⁹

A legtöbb vizsgált ország esetében azonban ennél valamivel részletesebben rendelkezik az alkotmány, leginkább a központi állami szervek hatáskörei, illetve az alapjogok korlátozására vonatkozó rendelkezések körében. A Bolgár Köztársaság alkotmánya több különleges jogrendi esetkört is nevesít, rögzítve kihirdetésük feltételeit és eljárását, valamint az arra jogosultak körét, illetve lehetővé teszi az alapjogok általánostól eltérő, szélesebb körű korlátozását.²²⁰ A portugál alkotmányban a jogok gyakorlásának felfüggesztéséről szóló cikk részletezi az ostromállapot, rendkívüli állapot, illetve szükségállapot kihirdetésének feltételeit, valamint az érinthetetlen alapjogok körét. Más fejezeteiben pedig kitér még a nemzetgyűlés kihirdetésre és annak felülvizsgálatára, valamint a vonatkozó törvényhozással kapcsolatos hatásköreire.²²¹ Ciprus alkotmánya a záró rendelkezések között két cikk erejéig foglalkozik a rendkívüli állapot kihirdetésével és az alkotmány egyes szakaszainak felfüggesztésével. Emellett hosszabban kitér a rendkívüli állapot kormány általi bevezetése kapcsán érvényesülő parlamenti kontrollra, valamint elnöki (és alelnöki) vétóra.²²² Franciaország alkotmánya a köztársasági elnök kivételes hatalmát – alkotmányos feltételeit, az intézkedések meghozatalát és közlését, valamint a különböző korlátokat – részletesen szabályozza, emellett pedig kitér az ostromállapot elrendelésére is.²²³ Görögországban az alkotmány egyrészt említést tesz arról, hogy a köztársasági elnök sürgős és előre nem látott szükséghelyzet kivételes eseteiben a kabinet javaslatára törvényerejű rendeletet alkothat, másrészt rögzíti a háború, vagy külső veszély vagy a nemzetbiztonság közvetlen fenyegetettsége miatti mozgósítás, valamint a demokratikus államrend megdöntését célzó fegyveres államcsíny esetén kihirdethető ostromállapot kategóriáját, kitérve a meghozható intézkedésekre és azok hatályára.²²⁴ Horvátországban leginkább az alkotmányos jogok korlátozása révén említ bizonyos különleges jogrendi esetköröket az alkotmány, ugyanakkor szól arról is, hogy a parlament jogosult háború és béke kérdésében dönteni, illetve a köztársasági elnök jogosult törvényerejű rendeleteket hozni hadiállapot idején.²²⁵ Írország alkotmánya a kormányról szóló részben rendelkezik a hadiállapot kihirdetésének lehetőségéről, valamint felhatalmazza a kormányt, hogy minden, az állam védelme érdekében szükségesnek ítélt beavatkozást megtegyen. Emellett a parlament zárt ülését rendeli el kivételes szükséghelyzetben a parlament működéséről szóló részben, ugyanakkor a szükséghelyzet definícióját nem adja meg.²²⁶ Románia alkotmánya az elnök jogát rögzíti ostromállapotot és szükségállapot bevezetésére, valamint az általános mozgósítás elrendelésére. Illetve ezekhez kapcsolódóan rendelkezik még a parlament működéséről is.²²⁷

²¹⁸ A Lett Köztársaság Alkotmánya (*Latvijas Republikas Satversme*) 43–44. cikk; 62. és 116. cikk

²¹⁹ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya (*Costituzione della Repubblica Italiana*) 78. cikk; 87. cikk (9) bekezdés; 77. cikk; 120. cikk

²²⁰ A Bolgár Köztársaság alkotmánya (*Конституция на Република България*) 57. cikk (3) bekezdés; 84. cikk 12. pont; 100. cikk (5) bekezdés

²²¹ Portugál Köztársaság Alkotmánya (*Constituição da República Portuguesa*) 19. cikk; 134. cikk d) pont; 38. cikk; 161. cikk l) pon; 162. cikk b) pont; 164. cikk e) pont; 197. cikk f)–g) pont; 275. cikk (7) bekezdés

²²² A Ciprusi Köztársaság Alkotmánya (*Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας*) 50. cikk (1) bekezdés C) pont; 183–184. cikk

²²³ Franciaország 1958. évi október 4-i Alkotmánya (*Constitution du 4 octobre 1958*) 16. és 36. cikk

²²⁴ Görögország Alkotmánya (*Σύνταγμα*) 44. cikk és 48. cikk

²²⁵ Horvát Köztársaság Alkotmánya (*Ustav Republike Hrvatske*) 17. cikk; 81. cikk és 101. cikk

²²⁶ Írország Alkotmánya (*Constitution of Ireland*) 15. cikk (8) bekezdés; 28. cikk (2) bekezdés

²²⁷ Románia Alkotmánya (*Constituția României*) 53. szakasz; 92–93. szakasz

Spanyolország alkotmánya törvényi útra utalja a különleges jogrendi tényállások (riadókészültség, szükségállapot és ostromállapot) feltételeinek, illetve a vonatkozó hatásköröknek és korlátozásoknak a szabályozását, viszont rögzíti, hogy ki jogosult azok bevezetésére, valamint hogy melyek a kizárólag ezen időszakban felfüggeszthető alkotmányos jogok.²²⁸ Szlovénia alkotmányának pedig három cikke a rendkívüli állapot kihirdetésének feltételei és mechanizmusa, a kapcsolódó rendkívüli hatáskörök és az alapvető jogok korlátozása vonatkozásában tartalmaz szabályokat.

Külön csoportba sorolható Csehország és Szlovákia, amely országok esetében az alkotmányon túl úgynevezett alkotmánytörvények is az alkotmányos szabályozás részét képezik. A rendkívüli helyzetekre irányadó részletszabályok ezekben található meg. Előbbi esetében pusztán a hadiállapot kategóriája van nevesítve magában az alkotmányban,²²⁹ míg a részletes – a magyarországihoz hasonló – különleges jogrendi szabályrendszert a *cseh állam biztonságáról szóló 110/1998. számú alkotmánytörvény*²³⁰ tartalmazza. Utóbbinál pedig az alapjogok korlátozása, valamint az arra történő utalás szerepel az alkotmányban, hogy a hadiállapotra, rendkívüli állapotra, veszélyhelyzetre, valamint a közhatalom ezen időszakokban történő gyakorlására vonatkozó részletszabályokat alkotmányos törvény állapítja meg.²³¹ Ennek megfelelően mindezt a *háború, hadiállapot, rendkívüli állapot és veszélyhelyzet idején az állam biztonságáról szóló 227/2002. alkotmánytörvény*²³² rendezi. E két országban tehát – bár nem magában az alkotmányban, de alkotmányos szinten igen részletes különleges jogrendi szabályozást találunk.

2.7 A hazai különleges jogrendi szabályozás értékelése

A hazai különleges jogrendi szabályozás alakulását vizsgálva elmondható, hogy több alkalommal is valamilyen felmerülő konkrét veszélyre vagy fenyegetésre válaszul bővítette az alkotmányozó az elrendelhető esetek körét, beismerve ezzel, hogy az addigi tényállások nem bizonyultak kellően rugalmasnak ahhoz, hogy rá lehessen húzni őket a szóban forgó, az államot veszélyeztető jelenségre. A váratlan támadás intézménye nélkül a délszláv válságban és az azzal járó határsértésekben rejlő, az országhatárt érintő harci cselekmény lehetőségét nem tudta volna megfelelően kezelni a kormány. A terrorveszélyhelyzet kategóriájának megalkotásánál pedig az alkotmányozó úgy ítélte meg, hogy a terrorizmus jelentette új típusú biztonsági kihívásra az addigi keretek között nem tudott volna hatékony választ adni. Az ilyen módosítások révén egyre részletesebbé váló alkotmányos szabályozás magában hordozta a további változtatások lehetőségét, illetve szükségességét, hiszen egyre inkább konkrét válsághelyzetekre lettek kialakítva a különböző különleges jogrendi helyzetek, mindez pedig a stabilitás hiányát jelentette. Ha minél részletesebb a szabályozás, annál valószínűbb, hogy az újabb, addig esetleg nem ismert veszély bekövetkezésekor nem lesz alkalmazható. Ebben hozott változást az Alaptörvény kilencedik módosítása. Amelynek kapcsán nem mondható, hogy a koronavírus-járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet miatt került rá sor, de egyértelműen érezhető a gyakorlati tapasztalatok, a megfogalmazott kritikák és átfogó megújításra vonatkozó javaslatok²³³ hatása az elfogadott rendelkezések szövegén. Ugyan már az Alaptörvény elfogadásakor megvalósított terminológiai egységesítés és fogalmi tisztázás is a szabályozás egyszerűsítését szolgálta, mindez azonban tartalmilag is szükségessé vált az évek során

²²⁸ Spanyolország Alkotmánya (Constitución de España) 55. és 116. cikk

²²⁹ A Cseh Köztársaság Alkotmánya (*Ústava České republiky*) 39. cikk (3) bekezdés; 43. cikk

²³⁰ *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*

²³¹ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (*Ústava Slovenskej republiky*) 51. cikk (2) bekezdés; 102. cikk (3) bekezdés

²³² *227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového a výnimočného stavu*

²³³ Lásd például: Farkas Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól. *Belügyi Szemle*, 2020/5. 15–17. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.5.1>

eszközölt korrekciók következtében, leginkább a szabályozás általánosságának erősítése érdekében. Ezzel összhangban az átfogó reform háromra csökkentette a különleges jogrendi tényállások számát, növelve a szabályozás absztraktságát az inkluzívabb tényállások rögzítésével. Nagyobb mozgásteret hagyva így a kihirdetésre jogosult szervezeteknek. Ugyancsak az egyszerűsítést, a gyors reakció lehetőségét, az operativitás növekedését garantálja az is, hogy – a korábbi, differenciált szabályozással szemben – a különleges jogrendi helyzetek mindegyikében a kormány a rendkívüli jogkörök felhatalmazottja. Mindez talán azért is szükségszerű volt mert a korábban hasonló felhatalmazással bíró köztársasági elnök kevésbé markáns szereplője az alkotmányos rendszernek, míg a Honvédelmi Tanács soha ki nem próbált intézményként kétséges, hogy megfelelő súllyal el tudta volna látni a háború jelentette kivételes válsághelyzet kezelését. Ugyancsak az operatív működést hivatott biztosítani az, hogy a kormány különleges jogrendi rendeleteinek nincs időbeli hatálya. Így nem okozhat nehézséget az, hogy krízishelyzetben hatályát veszíti valamely rendkívüli jogszabály, ha esetleg nincs lehetőség annak meghosszabbítására, és így kezelhetlenné válik a válsághelyzet. Ugyanakkor a különleges jogrend fogalmi elemének tekinthető időbeliség, mint korlát az Alaptörvény kilencedik módosításával került a hazai szabályozásba. Korábban egyik esetkör vonatkozásában sem rögzített konkrét – napokban meghatározott – időbeli korlátot az alkotmányos szabályozás, hanem általánosan úgy rendelkezett, hogy a különleges jogrendet az annak bevezetésére jogosult szerv szünteti meg, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Így hangsúlyosabban, konkrétan jelenik meg a különleges jogrend átmenti volta. A megfelelő garanciák biztosítása érdekében pedig az Országgyűlés kontroll szerepét is növelte az alaptörvény kilencedik módosítása. Egyes vélemények szerint azonban a módosított különleges jogrendi szabályozás nem felel meg a követelménynek. A kormány egy látszólagosan alkotmányos béklyókkal megkötött, a gyakorlatban azonban korlátozás nélküli különleges jogrendi felhatalmazást kapott.²³⁴ Mindenesetre az alkotmányos szabályozás egyszerűsítése a törvényi szintű szabályozás bővülését kívánja meg.²³⁵ Így az Alaptörvény kilencedik módosítása Vbö.-vel együtt rakta le az alapjait a védelmi és biztonsági rendszere modernizálásának és a paradigmaváltásnak.²³⁶

Az Alaptörvény kilencedik módosításához, illetve a különleges jogrendi szabályozás korábbiaktól eltérő módon történő megváltoztatásához kevésbé illeszkedik az Alaptörvény tizedik módosítása, amely a veszélyhelyzet tényállását egy konkrét krízis helyzetre – az ukrajnai háborúra és az annak nyomán fellépő humanitárius katasztrófára – válaszul, ahhoz igazítva módosította. Számos kérdés merülhet fel az Alaptörvény tizedik módosítása és az annak következtében kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatban, amelyekre a későbbiekben kitérünk. Ehelyütt azt a kérdést kell feltennünk, hogy vajon egy jövőbeli, addig nem tapasztalt válsághelyzet kezelése érdekében is hasonlóan jár-e el az alkotmányozó, vagy az új különleges jogrendi keretrendszer kiállja a próbát, és kellően stabilnak bizonyul. Véleményünk szerint erre a korábbinál absztraktabb különleges jogrendi szabályok, a megfelelő ellensúlyt és kontrollt jelentő többlet garanciák, valamint a hatalommegosztás rendszerében végzett profiltisztítás, amelynek eredményeként a kormány felelősségi körébe tartozik a különleges jogrend kezelése, okán jó esély mutatkozik. Ezt erősíti az Alaptörvényben foglaltakat kiegészítő új sarkalatos törvényi szintű szabályozás is, amely rendszerszemléletű megközelítéssel, a fokozatosság elvét is szem előtt tartva biztosítja a különböző válsághelyzetek kezelését.

²³⁴ Mészáros Gábor: Kivételes kormányzati hatalom, alkotmányos béklyók nélkül. *Magyar Helsinki Bizottság*, 2022. november 14. 20. <https://helsinki.hu/kiveteles-kormanyzati-hatalom-alkotmanys-beklyok-nelkul/>

²³⁵ Till (2021) i. m. 38–39.

²³⁶ Kádár Pál: A short overview of the regulations of Hungarian defence and security regulations. *Hadtudomány*, 2022/1. 72. <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2022.32.1.61>

Ugyanakkor megjegyzendő, hogy még úgy is, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása áramvonalasította a hazai különleges jogrendi szabályozást, a magyar alkotmányos rendelkezések így is sokkal részletesebbek az Európai Unió tagállamainak jelentős részénél.

3. A különleges jogrend magyarországi gyakorlata

A különleges jogrendi esetkörök közül mindezidáig kizárólag veszélyhelyzetet rendeltek el Magyarországon. A gyakorlati tapasztalatok tekintetében a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet és az annak kezelés érdekében kihirdetett veszélyhelyzet hozott gyökeres változást. Azt megelőzően is sor került különleges jogrend bevezetésére, a rendszerváltást követően összesen tizenhat alkalommal veszélyhelyzeti keretek között kezelték a felmerülő krízishelyzeteket.²³⁷ Ezek azonban – egy kivétellel – minden esetben az országnak csak bizonyos részét érintő árvizek és belvizek voltak, tehát a veszélyhelyzet területi hatálya egyik esetben sem terjedt ki Magyarország egész területére. A 2000-es,²³⁸ valamint 2010-es²³⁹ tiszai árvíz nyomán kihirdetett veszélyhelyzetek²⁴⁰ fedték le az ország legnagyobb részét, amikor is kilenc, illetve nyolc megye teljes területén fennállt a különleges jogrend. Ami pedig a veszélyhelyzetek időtartamát illeti, mindössze öt esetet találunk, amikor a különleges jogrend időbeli hatálya az egy hónapot meghaladta. Ezek közül kiemelhető az egyetlen ipari baleset – az ajkai vörösiszap-katasztrófa – miatt három megye területére kihirdetett veszélyhelyzet,²⁴¹ amely 267 napig volt hatályban. E tekintetben tehát jelentős különbség mutatkozik a koronavírus-járvány, valamint az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus és humanitárius katasztrófa okán kihirdetett veszélyhelyzetekhez képest. Azokat ugyanis Magyarország egész területére hirdették ki, és időbeli hatályuk tekintetében is nagyságrendi különbség mutatkozik a korábbi veszélyhelyzetekhez képest. Előbbi – rövid megszakítással – nagyjából két évig tartott, utóbbi pedig több mint négy éve hatályban van. Így indokolt e különleges jogrendi helyzeteket röviden külön is bemutatni.

3.1 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelése Magyarországon

Önmagában már a veszélyhelyzet időbeli hatályának hossza is kiemelt jelentőséget kölcsönöz a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelésének, azonban a veszélyhelyzet bevezetése, a kormány kivételes hatalomgyakorlása, illetve az alapvető jogok korlátozása kapcsán felmerülő közjogi és politikai viták még inkább kiemelik a koronavírus-járványt a korábbi rendkívüli helyzetek köréből.²⁴² Így érdemes a válságkezelés közjogi kereteinek rövid bemutatásával, valamint a meghozott intézkedések ismertetésével a koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelését értékelni, a bevezetés és a meghozott intézkedések szükségességét, indokoltságát és alkotmányosságát szem előtt tartva.

3.1.1 A koronavírus-járvány kezelésének közjogi keretei

²³⁷ A magyarországi veszélyhelyzetek részletes felsorolásáról lásd: Horváth Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 149–150.

²³⁸ 47/2000. (IV. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről.

²³⁹ 189/2010. (VI. 4.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről.

²⁴⁰ A veszélyhelyzetek okairól és körülményeiről lásd bővebben: Teknős László: Magyarországon kihirdetett veszélyhelyzetek katasztrófavédelmi, honvédelmi szempontú elemzése. *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2021/20. 12–16.

²⁴¹ 245/2010. (X. 6.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről.

²⁴² Horváth Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái - Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 2020/4. 17.

Ha a koronavírus-járvány kezelés közjogi kereteit vizsgáljuk, különbséget tehetünk az egyes időszakok között aszerint, hogy a járványkezelés különleges jogrendi vagy rendes jogrendi szabályok szerint zajlott. Ez komoly eltérést jelent, hiszen megmutatkozik, hogy mikor értékelte úgy a krízishelyzetet a kormányzat, hogy a rendes alkotmányos keretek jogi eszközei elégtelennek bizonyulnak annak elég gyors és hatékony elhárítására, így pedig – az arányosság és célhoz kötöttség elvei mentén – *ultima ratioként* az állami cselekvés alkotmányos kötöttségeinek lazítása, a hatalomgyakorlás központosítása és az alapvető jogok szélesebb körű korlátozása szükséges.²⁴³

3.1.1.1 A koronavírus-járvány veszélyhelyzeti kezelése

A koronavírus magyarországi megjelenésére relatíve gyorsan reagálva Magyarország kormánya az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében 2020. március 11-én az ország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett.²⁴⁴ A veszélyhelyzet ekkor az Alaptörvény különleges jogrendi fejezetében rögzített hat rendkívüli helyzet egyike volt, amely – a bevezetéskor hatályban lévő alkotmányos szabályozás értelmében – az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében vezethető be.²⁴⁵ Ahhoz, hogy a normális állapothoz való visszatérés biztosított legyen, a különleges jogrend ideiglenessége, határidőhöz kötöttsége alapvető alkotmányos elvárásként fogalmazható meg.²⁴⁶ Ennek ellenére az Alaptörvény ekkor hatályos rendelkezése nem rögzített időbeli korlátot a veszélyhelyzet vonatkozásában, azt a kormány abban az esetben szüntethette meg, ha kihirdetésének feltételei már nem álltak fenn.²⁴⁷ Ezzel összhangban a veszélyhelyzet időbeli hatályát a kormányrendelet nem rögzítette, azonban a veszélyhelyzet fenntartásának szükségességét a kormánynak folyamatosan felül kellett vizsgálnia. Ennek megfelelően a koronavírus-járvány első hullámának csillapodásával az Országgyűlés törvényben hívta fel a kormányt,²⁴⁸ hogy rendeletével szüntesse meg a veszélyhelyzetet. A koronavírus-járvány miatt kihirdetett első veszélyhelyzet így 2022 június 18-án megszűnt.²⁴⁹ Rövid rendes jogrendi időszakot követően azonban, a járványhelyzet súlyosbodásával újra különleges jogrendi állapot bevezetését tartotta szükségesnek a kormány, így előbb 2020 novemberében,²⁵⁰ majd – annak

²⁴³ Vö. Csink (2017) i. m. 7.; Jakab – Till (2020) i. m. 1034.; Mészáros Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? *Avagy a 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről.* *Fundamentum*, 2019/3–4. 64.; Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3. 119–123.

²⁴⁴ 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről 1. §

²⁴⁵ Az Alaptörvény 2020. március 11-én hatályban lévő 53. cikk (1) bekezdése.

²⁴⁶ Vörös Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre.* Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2020. 20.; Sente i. m. 121.

²⁴⁷ Az Alaptörvény kilencedik módosítás előtti 54. cikk (3) bekezdése.

²⁴⁸ 2020. évi LVII. törvény a veszélyhelyzet megszüntetéséről 1. §

²⁴⁹ 282/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről

²⁵⁰ 478/2020. (XI. 3.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről

megszüntetését követően²⁵¹ – 2021 februárjától²⁵² ismét veszélyhelyzetet hirdetett, amely egészen 2022 július 1-ig²⁵³ hatályban is maradt.²⁵⁴

3.1.1.2 Egészségügyi válsághelyzet és járványügyi készség bevezetése

A koronavírus-járvány első hullámának enyhülésével a veszélyhelyzet megszüntetése indokoltnak látszott, ugyanakkor számos korlátozó intézkedés fenntartását is szükségesnek találták a döntéshozók. Ezért a *veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LXVIII. törvény* elfogadásával jelentősen átalakították az Eütv.-ben rögzített egészségügyi válsághelyzet szabályozását, megteremtve így a sajátos korlátozások elrendelésének jogalapját.²⁵⁵ Az egészségügyi válsághelyzet részeként meghatározott járványügyi szükséghelyzet²⁵⁶ idején ugyanis a kormány rendeletében megtilthatja vagy korlátozhatja – többek között – üzletek működését, ivóvíz fogyasztását, bizonyos élelmiszerek vagy termékek árusítását, fogyasztását és vásárlását, az országon belüli illetve a határokon átívelő személyforgalmat és áruszállítást, egyes intézmények látogatását, illetve minden olyan intézmény és létesítmény működését, rendezvény látogatását és szervezését, valamint tevékenység végzését, amely a járvány terjedését elősegítheti. De a szociális távolságtartásra és a fertőzés veszélyét csökkentő védőeszköz viselésére vonatkozó szabályokat, járványügyi elkülönítésre vonatkozó rendelkezéseket, oktatási és nevelési előírásokat, illetve közlekedési korlátozásokat is megfogalmazhat. Mindezen jogköreit azonban kizárólag a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan gyakorolhatja a kormány, az egészségügyi válsághelyzet elrendelésére okot adó körülmények megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásai megelőzése, illetve elhárítása érdekében.²⁵⁷ Ezek az intézkedések túlmutatnak az egészségügyi ellátórendszer sajátos járványügyi működésének átalakításán, és az Eütv. módosításával az Országgyűlés egy már korábban is létező intézményt alakított át, erősítve kvázi különleges jogrendi jellegét, meghagyva ugyanakkor – az elsősorban az alkalmazható eszközök vonatkozásában érzékelhető – fokozatbeli, minőségi különbséget egy különleges jogrendi helyzethez képest. Az Eütv. módosítását követően a kormány egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész területére kiterjedő elrendelésével – fenntartása szükségességének háromhavonta történő felülvizsgálata mellett – járványügyi készséget vezetett be.²⁵⁸ Ennek során a kormányrendeletek leginkább utazási korlátozásokat, maszkviselési kötelezettséget, a vendéglátó üzletek nyitvatartási idejét, illetve a rendezvények résztvevőinek maximális számát rögzítették.²⁵⁹ A meghozott korlátozó intézkedések jellege

²⁵¹ 26/2021. (I. 29.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) kormányrendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről

²⁵² 27/2021. (I. 29.) kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről

²⁵³ 181/2022. (V. 24.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Kormányrendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről

²⁵⁴ A hazai koronavírus-járvány kezelés közjogi kereteiről lásd még: Balázs István – Hoffman István: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2020. 46–52.; Rító Evelin – Szabó Balázs: Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól. In *Medias Res*, 2021/2. 274–277.

²⁵⁵ Hoffman István – Balázs István: A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2022. 255.

²⁵⁶ Eütv.) 228. § (1) bekezdés

²⁵⁷ Eütv. 232/D. §.

²⁵⁸ 283/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet a járványügyi készség bevezetéséről

²⁵⁹ Lásd bővebben: Rácz Lilla: Rendeleti kormányzás Magyarországon járványügyi készség és a második veszélyhelyzeti kormányzás idején (2020. június 18. – 2021. február 8.) In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest,

miatt, illetve azon oknál fogva, hogy azok betartásának ellenőrzésére a rendőrség volt feljogosítva, olyan vélemény is megfogalmazódott, hogy a veszélyhelyzet megszüntetése ellenére továbbra is különleges jogrendi járványkezelésről beszélhetünk, hiszen ilyen típusú rendelkezések rendes jogrendben nemigen lennének meghozhatók.²⁶⁰ A járványügyi készültség időtartama eredetileg 2020. december 18-ig tartott, azonban később, a veszélyhelyzet újbóli kihirdetésével sem helyezték hatályon kívül, hanem újra és újra meghosszabbították,²⁶¹ így a *tényleges* és a *kvázi* különleges jogrend hosszú ideig párhuzamosan együtt volt hatályban. Utoljára 2022 júniusában döntött a kormány a járványügyi készültség meghosszabbításáról,²⁶² így végül egészen 2022. december 18-ig hatályban maradt.

3.1.2 Rendeleti kormányzás a koronavírus-járvány idején

A koronavírus-járvány idején hatályos alaptörvényi szabályozás értelmében veszélyhelyzet idején úgy alakult át a hatalommegosztás rendje, hogy a kormány volt jogosult rendeletével az egyes törvények alkalmazását felfüggeszteni, törvényi rendelkezésektől eltérni, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozni.²⁶³ A veszélyhelyzeti kormányrendeletek főszabály szerint tizenöt napig maradhattak hatályban, azokat a kormány kizárólag az Országgyűlés felhatalmazása alapján hosszabbíthatta meg.²⁶⁴ Ez a szabály nyilvánvalóan garanciális jelentőséggel bírt, biztosítva, hogy a kivételes intézkedések a szükségesség és arányosság elveinek megfelelően. Tekintettel azonban arra, hogy a koronavírus-járvány ennél jóval hosszabb ideig igényelte a rendkívüli szabályokat, az Országgyűlés általános jelleggel adott felhatalmazást a veszélyhelyzeti kormányrendeletek meghosszabbítására. A *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* (a továbbiakban: 2020. évi XII. törvény) egyrészt hatályában fenntartotta az addig elfogadott kormányrendeleteket, másrészt pedig megadta a felhatalmazást a kormánynak, hogy a jövőbeli veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályát a különleges jogrend megszűnéséig meghosszabbítsa.²⁶⁵ A koronavírus-járvány első hulláma kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetésével a 2020. évi XII. törvény is hatályát veszítette, ám a *koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény*, valamint a *koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény* elfogadásával 2020 novemberétől az Országgyűlés ismételen előzetes felhatalmazást adott a kormánynak a veszélyhelyzeti kormányrendeletek időbeli hatályának meghosszabbítására, immáron azonban meghatározott időtartamra, a törvény hatályvesztéséig. Mindhárom törvény kapcsán garanciális szabályként értékelhető, hogy az Országgyűlés fenntartotta magának e felhatalmazás időelőtti visszavonásának jogát, illetve hogy a kormány köteles volt az Országgyűlést a koronavírus-járvány következményeinek elhárítása érdekében megtett intézkedéseiről rendszeresen tájékoztatni. Különleges jogrendi rendeletalkotási jogkörében eljárva a kormány számos védelmi intézkedést hozott a koronavírus-járvány terjedésének megakadályozása, illetve lelassítása érdekében, emellett több gazdaságvédelmi

Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2022. 440–457.; Rác Lilla: A veszélyhelyzet első kihirdetésének évfordulójára: 365 nap rövid veszélyhelyzeti kronológiája. *TK JTI blog*, 2021. március 11. <https://jog.tk.hu/blog/2021/03/a-veszelyhelyzet-első-kihirdetesenek-evfordulojara>

²⁶⁰ Vörös i. m. 34–36.

²⁶¹ Lásd: 705/2021. (XII. 15.) Kormányrendelet a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet módosításáról; 343/2021. (VI. 16.) Kormányrendelet a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet módosításáról; 584/2020. (XII. 15.) Kormányrendelet a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet módosításáról

²⁶² 218/2022. (VI. 17.) Kormányrendelet a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet módosításáról

²⁶³ Az Alaptörvény kilencedik módosítás előtti 53. cikk (2) bekezdése

²⁶⁴ Az Alaptörvény kilencedik módosítás előtti 53. cikk (3) bekezdése

²⁶⁵ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről (a továbbiakban: 2020. évi XII. törvény) 3. §

célú, valamint szociális tárgyú rendeletet is alkotott. Illetve jónéhány – a törvényi rendelkezésektől eltérő – átmeneti rendelkezést is hozott, amelyek az államszervezet járványhelyzet idején való megfelelő működését kívánták biztosítani.²⁶⁶ Számszerűsítve mindez azt jelenti, hogy a kormány a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet során összesen 558 különleges jogrendi kormányrendeletet fogadott el. Ebből 146-ot az első, 86-ot a második és 326-ot a harmadik veszélyhelyzet során. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy számos, a veszélyhelyzet következtében az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében szükséges szabályt – így különösen az egyes, veszélyhelyzet idején hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő átmeneti rendelkezéseket – törvényi szinten állapítottak meg. A már említett *veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LXVIII. törvény* mellett a *veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény*, valamint a *veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény* is e körbe sorolható.

3.1.3 Alapvető jogok korlátozása a koronavírus-járvány idején

A hatalomgyakorlás időleges koncentrációja mellett a különleges jogrend másik meghatározó eleme, ha úgy tetszik eszköze, az alapvető jogok rendestől eltérő mértékű korlátozása. Így az alkotmányos szabályozás lehetőséget biztosít az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, illetve azok általános alapjog-korlátozási klauzulától eltérő korlátozására, amelyek veszélyhelyzetre vonatkozó részletszabályait a koronavírus-járvány idején a Kat. tartalmazta, kifejezetten rögzítve, hogy az egyes rendkívüli intézkedések mely alapjogokat érinthetik. Így a tulajdonhoz való jog, a mozgásszabadsághoz való jog, a gyülekezési jog, a magán-, és családi élet, az otthon-, illetve a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog egyaránt korlátozható veszélyhelyzet idején.²⁶⁷ Ki kell emelni, hogy az első – 2020 márciusában kihirdetett – veszélyhelyzet idején az alapjogok korlátozásának ennél is szélesebb körű, törvényi szintű felhatalmazásáról rendelkezett a 2020. évi XII. törvény. Az ugyanis rögzítette a kormány azon jogkörét, hogy veszélyhelyzetben – a Kat.-ban foglalt rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggeszse, törvényi rendelkezésektől eltérjen, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket hozzon. E jogkörét azonban kizárólag a szükségesség és arányosság elveit szem előtt tartva, a koronavírus-járvány megelőzése, kezelése, felszámolása, káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatta.²⁶⁸

Az érintett alapjogok kapcsán röviden az mondható el, hogy – a vírus jellegéből adódóan – a járványhelyzet visszaszorítása érdekében, az emberek izolálására, interakciójuk korlátozására irányuló céllal elsősorban a szabad mozgáshoz való jogot, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát és a gyülekezési jogot érintő korlátozásokat hozott a kormány, amely intézkedések mértéke a járványhelyzet súlyosbodásához és mérséklődéséhez igazodva változott. Különböző apropókból – így például a védettségi igazolvány alkalmazása révén megvalósuló hátrányos megkülönböztetés, az általános gyülekezési tilalom, a közérdekű

²⁶⁶ A kormány veszélyhelyzeti rendeletalkotásáról lásd bővebben például: Rác Lilla: Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben – a koronavírus-járvány első hulláma alatt Magyarországon hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendszerezése és rövid bemutatása (2020. március 11. [15. óra] – 2020. június 18.) In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2020. 323–371.; Rác (2022) i. m. 435–488.

²⁶⁷ Kat. 47–51. §

²⁶⁸ 2020. évi XII. törvény 2. §

adatigénylés teljesítésének határideje, illetve az egészségügyi dolgozók kötelező védőoltása kapcsán – az Alkotmánybíróság az alapjogok különleges jogrendi korlátozásáról szóló alaptörvényi rendelkezést több alkalommal is vizsgálta. Az alkotmánybírói döntésekben az alapjogok különleges jogrendi korlátozásának két fajta mércéje jelenik meg, az általános szükségességi-arányossági, valamint az alkalmassági teszt.²⁶⁹ A közérdekű adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő meghosszabbítását rögzítő veszélyhelyzeti kormányrendelet alkotmányosságát kimondó 15/2021. (V. 13.) AB határozat²⁷⁰ értelmében nem következik az Alaptörvényből, hogy veszélyhelyzet idején – az érinthetetlen alapvető jogok kivételével – akár az összes alapjog automatikusan felfüggeszthető lenne.²⁷¹ A különleges helyzet nem magát az alapjog-korlátozási tesztet befolyásolja, hanem a vizsgálatnak és a mérlegelésnek ad más kontextust, tehát rendkívüli helyzetben is az általános alapjog-korlátozási klauzula alkalmazandó.²⁷² Vagyis a megtámadott szabályozás kapcsán az elérni kívánt célt, a szükségességet és az arányosságot vizsgálta a járványhelyzet vonatkozásában, megállapítva, hogy a járvány leküzdése legitim célnak tekinthető, a közérdekű adatkiadás hátráltatja a járvány elleni védekezést, így a kérelem teljesítésére nyitva álló határidő meghosszabbítása indokolt, szükséges, valamint a hosszabbítás nem aránytalan.²⁷³ Ellenben a különleges jogrend idejére elrendelt általános gyülekezési tilalom Alaptörvény-ellenességét vizsgáló 23/2021. (VII. 13.) AB határozat²⁷⁴ azt rögzítette, hogy az alapjogok gyakorlásának teljes kizárása nem igazolható önmagában a veszélyhelyzettel, az alapjog-korlátozást ugyanis nem a veszélyhelyzet kihirdetése, hanem a veszélyhelyzetre okot adó különös körülmény igazolja. Éppen ezért a rendeleti kormányzás felhatalmazottjának folyamatosan, visszatérően figyelemmel kell kísérnie, mérlegelnie kell, hogy egy alapjog általános felfüggesztése valóban elengedhetetlen eszköze-e a különleges jogrenddel elérni kívánt célok elérésének, és visszatérően döntenie kell arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog felfüggesztését.²⁷⁵ Az Alkotmánybíróság tehát e döntésével a szükségesség és arányosság fogalmainak tartalmát alakította át.²⁷⁶ A szükségesség vonatkozásában kitérve arra, hogy az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére.²⁷⁷ A szabályozás arányossága szempontjából pedig az időbeliség kiemelt jelentőségét hangsúlyozta, tekintettel arra, hogy minél hosszabb ideig tart egy alapjog gyakorlásának felfüggesztése, annál erősebb indokra van szükség a korlátozás fenntartásához.²⁷⁸ Problematikus lehet ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság különleges jogrendi alapjog-korlátozással kapcsolatos határozatai úgy hivatkoznak párhuzamosan e két döntésre, hogy a vázolt különbséget feloldanák, vagy felhívnák rá a figyelmet.²⁷⁹ A 3128/2022.

²⁶⁹ Csink (2022) i. m. 8.

²⁷⁰ 15/2021. (V. 13.) AB határozat a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 1. § (3)-(5) bekezdéseire vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról (a továbbiakban: 15/2021. (V. 13.) AB határozat)

²⁷¹ 15/2021. (V. 13.) AB határozat Indokolás [34]

²⁷² Csink (2022) i. m. 7.

²⁷³ 15/2021. (V. 13.) AB határozat Indokolás [39]–[42]

²⁷⁴ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet egyes rendelkezési alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról (a továbbiakban: 23/2021. (VII. 13.) AB határozat)

²⁷⁵ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [36]

²⁷⁶ Erdős (2022) i. m. 111.

²⁷⁷ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [28]

²⁷⁸ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [34]

²⁷⁹ Csink (2022) i. m. 8–9.

(IV. 1.) AB határozat²⁸⁰ az alkotmánybíróság gyakorlatát, a különleges jogrendi teszt alakulását akként foglalta össze, hogy a vizsgálatnak arra kell kiterjednie, hogy történt-e az adott alapjogba beavatkozás, van-e az alapjog-korlátozásnak legitim célja, annak elérésére alkalma-e az alapjog-korlátozás, illetve a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.²⁸¹ Egyes vélemények szerint az Alkotmánybíróság mindezzel egy csökkentett szigorúságú tesztet alkotott, amely viszont biztosítja, hogy a jogalkotó a különleges jogrendi jogalkotást ne használhassa olyan célra, amely az annak elrendelésére okot adó körülmény felszámolásához, következményeinek enyhítéséhez nem kapcsolódik, ugyanakkor ne is vonjon magára szaktudást igénylő feladatot, illetve ne gátolja a kormány intézkedéseit sem.²⁸²

3.1.3.1 A véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása – a rémhírterjesztés Büntető törvénykönyvbéli módosítása

A fentiekben említett, az emberek érintkezésének és interakciójának elkerülését célzó alapjog-korlátozó intézkedésektől eltérő jelleggel bír, így érdemes külön kitérni rá, ugyanakkor végső soron ugyanúgy az emberek élethez, illetve egészséghez való jogának biztosítását szolgálta, hogy a jogalkotó a rémhírterjesztés bűncselekménye új, különleges jogrendi tényállásának megalkotásával a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásáról döntött.

A koronavírus-járvány nem csak, mint globális egészségügyi válsághelyzet állította komoly kihívások elé a világ országait, hanem a vírussal kapcsolatosan terjedő, gyakran hamis vagy pontatlan információk áradatával is meg kellett küzdenie az államoknak. E jelenséget az Egészségügyi Világszervezet (WHO) infodémiaként²⁸³ azonosította, amely az egészségügyi válsághelyzet során terjedő félretájékoztatást, dezinformációt és pletykákat egyaránt magában foglalja, és amely a szükséges megoldások azonosítását megnehezítve zavart és bizalmatlanságot kelthet a társadalomban. Így pedig hátráltathatja, illetve alááshatja a hatékony népegészségügyi válaszingyintézkedéseket.²⁸⁴

A kialakult helyzetre válaszul adandó összehangolt, demokratikus értékeket érvényesítő fellépés érdekében az Európai Bizottság – egy korábbi, a dezinformációval szembeni cselekvési tervére²⁸⁵ építve – véleményt²⁸⁶ bocsátott ki a koronavírus-járvánnyal kapcsolatos dezinformáció kezeléséről. Véleményében az Európai Bizottság hangsúlyozta, hogy a dezinformáció, a félretájékoztatás és a külföldi befolyásgyakorlási műveletek elleni küzdelem érdekében az EU valamennyi eszközét számításba kell venni, és szükséges a tagállami illetékes hatóságok, a civil társadalom, illetve a közösségimédia-platformok mozgósítása is a polgárok ellenálló képességének javítása érdekében. Elsősorban az egyén egészséghez való jogának védelme és általában véve a közegészségügyi megfontolások olyan módon történő érvényre juttatása jelenti a fő problémát, amely során a véleménynyilvánítás szabadságát, illetve más alapvető jogokat és demokratikus értékeket maradéktalanul tiszteletben kell tartani. A feladat

²⁸⁰ 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet elleni alkotmányjogi panasz elutasításáról (a továbbiakban: 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat)

²⁸¹ 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat Indokolás [88]

²⁸² Erdős (2022) i. m. 118–119.

²⁸³ *infodemic*

²⁸⁴ World Health Organization: *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 45*. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4

²⁸⁵ Európai Bizottság: *Cselekvési terv a félretájékoztatással szemben. JOIN (2018) 36 final*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0036&from=EN>

²⁸⁶ Európai Bizottság: *A COVID-19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket. Brüsszel, JOIN (2020) 8 final*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=HU> (a továbbiakban: Bizottsági vélemény)

nehézségét és összetettségét fokozza, hogy a különböző hamis információk és álhírek jelentős része nem jogellenes.²⁸⁷ A terjedő információk között – ahogyan arra az Európai Bizottság példálózó felsorolásával rámutat – találhatunk olyan veszélyes megtévesztéseket és hamis állításokat tartalmazó, félrevezető egészségügyi információkat, amelyek bár nem minősülnek jogsértőnek, mégis közvetlenül veszélyeztethetik az emberek életét, és súlyosan alááshatják a világjárvány megfékezését célzó erőfeszítéseket. De beszélhetünk olyan összeesküvés-elméletekről is, amelyek az emberi egészség veszélyeztetésén túl károsíthatják a társadalmi kohéziót és adott esetben akár nyilvános erőszakhoz és társadalmi zavargáshoz is vezethetnek. Az ilyen és ezekhez hasonló információáradatok leginkább a tévhitok gyors eloszlásával, a hiteles és könnyen elérhető egészségügyi tartalmak rendelkezésre bocsátásával, illetve a dezinformáció felismerése képességének polgárok körében való javításával kezelhetőek. Ennek során pedig a társadalom egészének megerősített szerepvállalása szükséges, az illetékes hatóságok, a média, az újságírók, illetve az online platformok azonban kulcsszerepet kell, hogy vállaljanak. Büntetőjogi intézkedések foganatosítását a jogellenes gyűlöletbeszéd, így például a koronavírus terjedéséért egy adott etnikai vagy vallási csoportot okoló dezinformáció esetén nevesíti a hamis információkra adott válaszként az Európai Bizottság. A vélemény hangsúlyozza tehát, hogy az infodémia keretében napvilágra kerülő hamis vagy félrevezető tartalmak egyes formái – így különösen a jogellenes, illetve a káros, ugyanakkor nem jogellenes tartalmak – között különbséget kell tenni, és ennek megfelelő válaszokat kell kialakítani. Rögzíti, hogy míg a félretájékoztató célirányos cáfolatok, mítoszrombolás és médiatudatossági kezdeményezések révén kezelhető, a dezinformáció kezelése más eszközöket követel meg.²⁸⁸ A bizottsági vélemény több ponton külön kiemeli az Európai Unió Alapjogi Chartája által is rögzített²⁸⁹ véleménynyilvánítás szabadságának teljes körű tiszteletben tartását és biztosítását.²⁹⁰ Ezzel kapcsolatosan egyrészt arra hívja fel a figyelmet, hogy az infodémia kezelésére irányuló egyes intézkedések ürügyként használhatók fel az alapvető jogok és szabadságok aláadására, másrészt pedig aggályosnak tartja a dezinformációval kapcsolatos bűncselekmények túl távan történő meghatározását, illetve az aránytalan szankciók kiszabását, tekintve, hogy azok végső soron öncenzúrához vezethetnek.²⁹¹ Mindezek alapján az Európai Unió tagállamaira nemigen volt jellemző, hogy a koronavírus-járványt kísérő infodémia megfékezése érdekében új, a véleménynyilvánítás bizonyos eseteit korlátozó rendelkezéseket hozzanak. Egyrészt inkább a hamis információk korlátozására irányuló már hatályban lévő különböző jogszabályok – mint például a francia információ manipuláció elleni küzdelemről szóló törvény²⁹², illetve a német hálózat-végrehajtási törvény²⁹³ – alapján, másrészt pedig a központi tájékoztatás különböző eszközeivel igyekeztek felvenni a harcot a pandémiával kapcsolatban felmerülő álhírekkel és félretájékoztatással.²⁹⁴

²⁸⁷ Marinkás György: A Covid-járvány uniós szintű kezelése – A hatáskörök hálójának elmélete. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 57. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_3

²⁸⁸ Bizottsági vélemény 3–4.

²⁸⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 11. cikk

²⁹⁰ Bizottsági vélemény 5; 12.

²⁹¹ Bizottsági vélemény 12.

²⁹² *LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*.

²⁹³ *Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (NetzDG)*.

²⁹⁴ Olaszországban például a koronavírus-járvánnyal kapcsolatos valós információk állampolgárokhoz való eljuttatásában az Egészségügyi Minisztériumnak volt központi szerepe, amelynek keretében többek között külön tematikus oldalt működtetett a honlapján, ahol kategorikusan megcáfolt konkrét, a világjárvánnyal kapcsolatos álhíreket, de számos ismeretterjesztő kampányt is indított ismert emberek bevonásával, illetve megállapodást kötött a legjelentősebb közösségi hálókat üzemeltető cégekkel, hogy a felhasználók járvánnyal kapcsolatos kereséseit a minisztérium csatornáira irányítsák. Lásd: Alessandro Lovari: Spreading (Dis)Trust: Covid-19 Misinformation and Government Intervention in Italy. *Media and Communication*, Vol. 8., No. 2 (2020) 460. <https://doi.org/10.17645/mac.v8i2.3219>; Alessandro Lovari – Nicola Righetti: La comunicazione pubblica della

Magyarországon ellenben a 2020. évi XII. törvény a rémhírterjesztésre vonatkozó rendelkezést egy új, különleges jogrendi tényállással kiegészítve módosította a Büntető törvénykönyvet (a továbbiakban: Btk.) is. Így 2020 március 31-től a rémhírterjesztés bűncselekménye²⁹⁵ alap és minősített eseti tényállással is rendelkezik. Előbbi értelmében „[a]ki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt a közveszéllyel összefüggésben olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”²⁹⁶ E rendelkezést a módosítás annyiban érintette, hogy bekerült a „közveszéllyel összefüggésben” fordulat a törvényszövegbe. Az új, minősített eseti tényállás értelmében pedig „[a]ki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”²⁹⁷ A Btk. módosítása nyomán a rémhírterjesztés bűncselekménye komoly közéleti és jogi viták keresztjébe került; mind az alapeseti mind pedig az új tényállás vonatkozásában számos kritika fogalmazódott meg.

A különleges jogrendi tényállás alkotmányosságát vitató vélemények leggyakrabban a normavilágosság követelményének figyelmen kívül hagyását sérelmezték, a normaszöveg homályosságát, a használt fogalmak túlzottan általános, absztrakt voltát hangsúlyozva, kiemelve, hogy a tényállásnak, újszerűsége miatt, bírói gyakorlata sincs, így pedig a polgárok nehezen tudják magatartásukat a megkívánthoz igazítani.²⁹⁸ Többen felvetették azt a kérdést, hogy az alapeseti tényállásban szereplő „közveszély színhelye” fordulat a koronavírus-járvány vonatkozásában miként értelmezhető. Mert bár azt nehéz volna megkérdőjelezni, hogy a járvány közveszélyt jelent, de az, hogy mi minősül a járvány színhelyének, nehezebben értelmezhető.²⁹⁹ Tekintettel arra, hogy a koronavírus az egész ország területén fenyeget potenciális és tömeges sérelemmel,³⁰⁰ nehéz meghatározni, hogy mi minősül közveszély színhelyének. Olyan értelmezés is létezhet, amely alapján a közveszély színhelye kiterjesztő módon az ország egészét felöleli. Ez a megközelítés azonban több szempontból is problematikus. Egyrészt ellenkezik a színhely kifejezés általános, hétköznapi értelmével, amely egy teljes országnál jóval kisebb területet szokott jelölni, másrészt, a törvénymódosítás előterjesztői indokolása is arra utal, hogy közveszély színhelyének inkább a fertőzés lokális gócpontjait tekinti.³⁰¹ Harmadrészt – ahogyan arra Ambrus István rámutat – a közveszély színhelye a hely és idő egységét megjelenítő sajátos szituációs elem, így biankó jelleggel nem lehet az egész ország valamennyi pontját egyaránt közveszély színhelyének tekinteni, az

salute tra infodemia e fake news: il ruolo della pagina Facebook del Ministero della Salute nella sfida social al Covid-19. *Mediascapes journal*, 2020/15. 160–162.

²⁹⁵ A rémhírterjesztés bűncselekményének mélyebb dogmatikai elemzéséről lásd bővebben: Belovics Ervin: A köznyugalom elleni bűncselekmények. In: Belovics Ervin (szerk.): *Büntetőjog II. Különös rész.* 5., hatályosított kiadás, Budapest, HVG-ORAC, 2016. 571–573.; Mezölaki Erik: A köznyugalom elleni bűncselekmények. In: Karsai Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz.* Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 764–766.

²⁹⁶ Büntető törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.) 337. § (1) bekezdés.

²⁹⁷ Btk. 337. § (2) bekezdés.

²⁹⁸ Klein Tamás: A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. *Glossa Iuridica*, 2020/Jog és vírus Különszám, 227.; Szabó Zsolt: A rémhírterjesztés és a közveszéllyel fenyegetés a COVID-19-járvány tükrében, különös tekintettel a két bűncselekmény elhatárolására. In: Ambrus István (szerk.): *COVID-19 és büntetőjog. Az emberi egészség, a köznyugalom és más jogtárgyak védelme járvány idején.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 163.; Koltay András: A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról. In *Medias Res*, 2020/2. 332.

²⁹⁹ Bencze Máttyás – Győry Csaba: Hírek szárnyán: A rémhírterjesztés bűncselekménye és a jogbiztonság. *Magyar Tudomány*, 2021/5. 617. <https://doi.org/10.1556/2065.182.2021.5.5>

³⁰⁰ Végső előterjesztői indokolás a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényhez 10. § 1. pont.

³⁰¹ Bencze – Győry: i. m. 618.

mindenkor konkrét, eseti vizsgálatot igényel.³⁰² Emellett felmerül az a kérdés is, hogy a közveszély színhelyén való elkövetés megvalósul-e az internetes bejegyzések – akár Magyarországon kívülről történő – közzétételével.³⁰³ A rémhírterjesztés különleges jogrendi tényállása már nem tartalmazza a közveszély színhelyén való elkövetés kitételét, az elkövetés helyét kiterjeszti az egész országra. Mindezt a jogalkotó azzal indokolta, hogy mivel a koronavírus-járvány jelentette fenyegetés olyannyira komoly, hogy különleges jogrendet kellett bevezetni, így pedig a köznyugalom védelmére hivatott büntető tényállás alkalmazása nem tehető attól függővé, hogy a tömegeket érintő fenyegetés az ország mely kisebb körzeteiben konkretizálódik.³⁰⁴

A bűncselekmény elkövetési magatartásaként megjelölt való tény elferdítése – amely során a szakirodalom szerint az elkövető bizonyos elemeket kiemel az összefüggésekből, így az objektíve igaz tény lényegi sajátosságai változnak meg, torzulnak el³⁰⁵ – ugyancsak nehezen megítélhető kérdéskör.³⁰⁶ A koronavírus-járvány vonatkozásában problémás lehet például azon újságírói gyakorlat büntetőjogi megítélése, amely kiemelt helyen a járvány fertőzöttjei számának növekedéséről számol be anélkül, hogy a gyógyultak számát közölné.³⁰⁷ A rémhírterjesztés bűncselekményének alapesete az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, minősített esete pedig a védekezés eredményességnek akadályozására vagy megghiúsítására való alkalmasságot írja elő a büntethetőség feltételeként. Bár ez utóbbi információk köre – ahogyan erre Koltay András rámutat³⁰⁸ – relatíve szűk, azonban az állampolgárok számára nehezen megállapítható, hogy mely magatartások lehetnek védekezést akadályozó cselekmények, tekintettel arra, hogy – egy olyan újfajta betegség, mint a koronavírus esetében – kétségek, illetve kérdések merülhetnek fel annak vonatkozásában, hogy mi minősül eredményes védekezésnek, egyáltalán milyen intézkedések minősülnek védekezésnek.³⁰⁹

A normaszöveg nem kellően pontos, kevésbé egyértelmű, illetve bizonytalanságot eredményező voltát hangsúlyozó kritikák megfogalmazása során többen arra a következtetésre jutottak, hogy az új büntetőjogi tényállás dermesztő hatást (chilling effect) vált ki, azaz szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik a demokratikus nyilvánosság vitáiba, sokakat öncenzúrára készítet, eltántorít a személyes nézetek szabad kinyilvánításától. Így pedig sérti a szabad véleménynyilvánítás jogát.³¹⁰

Mindezen kritikák egy – a rémhírterjesztés új, különleges jogrendi tényállásának alkotmányossági aggályait felvető – alkotmányjogi panaszban is testet öltöttek. E panasz elutasításával 15/2020. számú határozatában (a továbbiakban: 15/2020. AB határozat)³¹¹ az

³⁰² Ambrus István: A koronavírus-járvány és a büntetőjog. *MTA Law Working Papers*, 2020/5.; Szabó i. m. 151–153.

³⁰³ Bence Máttyás – Ficsor Krisztina: *A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírterjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései*. *MTA JTI blog*, 2020. április 2. <https://jog.tk.hu/blog/2020/04/a-remhirterjesztes-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei>

³⁰⁴ Végső előterjesztői indokolás a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényhez 10. § 1. pont.

³⁰⁵ Belovics i. m. 572.

³⁰⁶ Szabó i. m. 155.

³⁰⁷ Bence – Győry i. m. 618.

³⁰⁸ Koltay András: Koronavírus és szólásszabadság vészhelyzet idején. *Index*, 2020. március 24. https://index.hu/velemenyt/2020/03/24/szolasszabadsag_btk_remhirterjesztes_szigoritas/

³⁰⁹ Bence – Győry i. m. 619.

³¹⁰ Klein i. m. 229.; Bence – Győry i. m. 623.; Szabó Zoltán: *Rémhírt terjeszttek vagy véleményt nyilvánítottak? A szólásszabadság korlátozása a koronavírus okozta veszélyhelyzet alatt – (I. Rész)*. *Arsboni*, 2021. június 21. <https://arsboni.hu/remhirt-terjesztek-vagy-velemenyt-nyilvanitok-i-resz/>; Kristina Cendic – Gosztonyi Gergely: Freedom of Expression in Times of Covid-19: Chilling effect in Hungary and Serbia. *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 6., No. 2 (2020) 14–29. <https://doi.org/10.47305/JLIA2060014c>

³¹¹ Az Alkotmánybíróság 15/2020. (VII. 8.) AB határozata a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról (a továbbiakban: 15/2020. AB határozat).

Alkotmánybíróság megerősítette az új tényállás alkotmányosságát, és választ adott a felmerülő vitákra és kérdésekre. Az Alkotmánybíróság – egy korábbi határozatának³¹² indoklására visszautalva – leszögezte, hogy a jogbiztonság sérelmét és a norma megsemmisítésének kérdését csak abban az esetben vetik fel a jogszabály szövegéből adódó nehézségek, ha a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, illetve előreláthatatlanná teszi.³¹³ A rémhírterjesztés minősített esetének meghatározásai vonatkozásában azonban ez nem jelenthető ki, hiszen a Btk. más tényállásai tartalmaznak azokkal azonos vagy azokhoz hasonló, a bírói gyakorlat által is kibontott fogalmakat.³¹⁴ Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a rémhírterjesztés kizárólag szándékosan követhető el. Vagyis ha az elkövető tudattartalma, illetve szándéka nem terjed ki arra, hogy a cselekményt különleges jogrend idején, nagy nyilvánosság előtt követi el, az általa állított tény valótlan, vagy a valós tény jelentősen elferdítette és állításának közlése alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, a bűncselekmény nem valósul meg. Ugyancsak nem beszélhetünk a bűncselekmény megvalósulásáról, ha az állítás objektíve nem alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa.³¹⁵ Az Alkotmánybíróság szerint a büntetőjogi dogmatikából és az Alaptörvény rendelkezéseiből egyaránt következik, hogy a rémhírterjesztés különleges jogrendi tényállása nem alkalmazható általánosságban a közéleti viták tartalmára,³¹⁶ az célja szerint nem a közéleti vitákra tartalmaz korlátozást.³¹⁷ Az nem terjed ki a közhatalom gyakorlóinak intézkedéseinek megítélésére, az azokat érintő bírálatokra, de nem érinti a közlés időpontjában vitatott vagy a közlést követően valótlanak bizonyuló tényállításokat sem.³¹⁸ A tiltás tehát csak a tudottan valótlan (vagy elferdített), a védekezés eredményességét akadályozni vagy megghiúsítani képes tényállításokra vonatkozik, a kritikára nem.³¹⁹ A szólás korlátozásának indoka ugyanis a védekezéshez fűződő társadalmi érdek, a különleges jogrendet kiváltó ok kezelése, végső soron pedig az alkotmányos hatalomgyakorlás normális rendjéhez való visszatérés.³²⁰ Ehelyütt érdemes röviden utalni az Alkotmánybíróság 18/2000 (VI. 6.) határozatára,³²¹ amely a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény rémhírterjesztésről szóló tényállását alkotmányellenesnek minősítette, és hatályon kívül helyezte, mivel az szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozta a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot.³²² Az Alkotmánybíróság a tényállás határozottságának, pontosságának és egyértelműségének problematikusságát hangsúlyozta, megjegyezve, hogy „a büntetőjogi felelősség eldöntésénél a jogalkalmazónak az alkotmányosság szempontjából megengedhetetlenül nagy számú olyan körülményre kell figyelemmel lennie, amelyeket nem a törvény, hanem a törvény indoklása, az eseti döntések és a jogi kommentárok fogalmaznak meg. Mindez túlságosan nagy teret ad a jogalkalmazói tévedésnek, minthogy valamely szempont még a legkörültekintőbb mérlegelés esetén is számításon kívül maradhat, de akár az önkényes válogatásnak is (mit vesznek és mit

³¹² Az Alkotmánybíróság 3106/2013. (V. 17.) AB határozata bírói kezdeményezés elutasításáról.

³¹³ 15/2020. AB határozat, indokolás [42].

³¹⁴ 15/2020. AB határozat, indokolás [43].

³¹⁵ 15/2020. AB határozat, indokolás [46].

³¹⁶ 15/2020. AB határozat, indokolás [47].

³¹⁷ 15/2020. AB határozat, indokolás [52].

³¹⁸ 15/2020. AB határozat, indokolás [48]; [52].

³¹⁹ 15/2020. AB határozat, indokolás [47]; [49]; [52]; Monori Zsuzsanna Éva: A szólásszabadság korlátozása a büntetőjog eszközeivel II. – A rémhírterjesztés bűncselekményének elemei. *NMHH Médiatudományi Intézet Blog*, 2021. június 3.

https://nmhh.hu/cikk/220740/A_szolasszabadsag_korlatozasa_a_buntetojog_eszkozeivel_II_A_remhirterteszt_buncselekmenyenek_elemei

³²⁰ 15/2020. AB határozat, indokolás [52].

³²¹ Az Alkotmánybíróság 18/2000. (VI. 6.) AB határozata (a továbbiakban: 18/2000. AB határozat)

³²² 18/2000. AB határozat III.

nem figyelembe), ami már a jogbizonytalanság szintjét is eléri.”³²³ E korábbi határozatára ugyan nem hivatkozott a 15/2020. AB határozat, azonban a büntethetőség mércéje vonatkozásában Koltay András szerint érdemes összevetni őket. Ugyanis függetlenül attól, hogy az Alkotmánybíróság 2000-es határozatból a „nyilvánvaló és közvetlen” (clear and present danger) vagy pedig a „reális” veszély tesztjét olvassuk ki, az összhang fennállhat a két határozat között.³²⁴ Tekintettel viszont arra, hogy a 15/2020. AB határozat nem határozza meg a veszély kritériumát, annak értelmezése jogalkalmazásra hárul.³²⁵

Érdemes röviden kitérni tehát a rémhírterjesztés minősített esetének bírósági gyakorlatára, amely kapcsán megállapítható, hogy bár az új tényállás hatálybalépését követően nagyszámú feljelentés történt, ezek jelentős része a vádemelési szakaszig sem jutott el.³²⁶ Az esetek nagy részében a rendőrség bűncselekmény hiányában megszüntette a nyomozást.³²⁷ Így jártak el számos nagy hírverést kapó ügyben is, mint például a kórházi ágyak felszabadítását kritizáló gyulai,³²⁸ illetve a biztonsági intézkedések lazítását a nyugdíjasok halálba küldéseként értelmező szerencsi³²⁹ Facebook-bejegyzés nyomán indult eljárásokban. Mindezek alátámasztják, hogy a kormányt bíráló, szélsőségesnek tekinthető vélemények szabadok.³³⁰ Azonban olyan esetekről is be tudunk számolni, ahol az ügy a vádemelésig, sőt az ítéletig is eljutott. Így a Pécsi Járásbíróság – tárgyalás mellőzésével meghozott büntetővégzésével – megrovásban részesítette azt a férfit, aki az internet egyik közösségi portálján, a saját nevére nyitott nyilvános fiók idővonalán olyan bejegyzéseket tett közzé, amelyek kétségbe vonták az új koronavírus világjárvány létezését, annak hátrányos egészségügyi következményeit; illetve amelyek az intézkedések okairól valótlan állításokat tartalmaztak.³³¹ Az Ózdi Járásbíróság pedig – szintén tárgyalás mellőzésével – felfüggesztett szabadságvesztést szabott ki annak a vádlottnak az ügyében, aki egy az otthona udvarán készült videófelvételben tagadta a koronavírus létezését, és – a hatályos járványügyi szabályok ellenére – mindenkit felszólított, hogy vonuljon ki az utcára. A felvételt pedig feltöltötte az egyik legnagyobb közösségi videómegosztó oldalra, ahol azt mintegy 1.500 személy tekintette meg.³³² A bíróság mindkét esetben arra a következtetésre jutott, hogy a vádlottak cselekménye alkalmas volt a koronavírus-járvány terjedése elleni védekezés akadályozására, illetve megghiúsítására. Említést

³²³ 18/2000. AB határozat III. 5.

³²⁴ Koltay (2020a) i. m. 335.

³²⁵ Uo.

³²⁶ Pintér Luca: A rémhírterjesztéses ügyek töredéke jutott el a bíróságokig. *Index*, 2020. június 15. https://index.hu/belfold/2020/06/15/remhirterjesztes_kozveszellyel_fenyeges_ugveszseg_birosag/

³²⁷ Baranya Róbert: Feljelentésdömping rémhírterjesztés miatt, akadtak haszonlesői is a pandémiának. *Mandiner*, 2021. augusztus 3.

https://mandiner.hu/cikk/20210801_feljelentesdopping_remhirterjesztes_miatt?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=mandiner&fbclid=IwAR3WT3mvi-1XOdn5HE0EjV-C3HVeNqr6TrvUJuqhwCnUUa607QIvV9rJPLo

³²⁸ Bod Tamás: Rémhírterjesztésért bevitték a gyulai ellenzéki kör helyi vezetőjét, a Momentum tagját. *Magyar Narancs*, 2020. május 13. https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/a-gyulai-kossuth-kor-elnoket-remhirterjesztes-miatt-a-rendorseg-hajnalban-eloallitotta-129717?fbclid=IwAR11_4kJoFDh1gYEqvaSeAIO6dSkavsz5ftnSQBOI3ft70eHGfofRwj6rc

³²⁹ Szalay Dániel: A TASZ jogásza szerint rémisztó, hogy a rendőrség bevitte a kormányfőt bíráló szerencsi férfit rémhírterjesztés vádjával – a hatóság furcsa magyarázatot adott a történetekre. *Media1*, 2020. május 12. <https://media1.hu/2020/05/12/a-tasz-jogasza-szerint-remiszto-hogy-a-rendorseg-bevitte-a-kormanyfot-biralo-szerencsi-ferfit-remhirterjesztes-vadjaval-a-hatosag-furcsa-magyarazatot-adott-a-tortentekre/>

³³⁰ Koltay (2020a) i. m. 337.

³³¹ Pécsi Törvényszék – Jogerősen megrovásban részesítette a Pécsi Járásbíróság a rémhírterjesztőt. 2020. október 6. <https://birosag.hu/aktualis-kozlemenyek/pecsi-torvenyszek-jogerosen-megrovásban-reszesítette-pecsi-jarabirosag>

³³² Miskolci Törvényszék – Büntetővégzés a rémhírterjesztéssel vádolt férfi ügyében. 2021. április 27. <https://birosag.hu/aktualis-kozlemenyek/miskolci-torvenyszek-buntetovegzes-remhirterjesztessel-vadolt-ferfi-ugyeben>

érdemel az ország valószínűleg legismertebb vírus szkeptikus alakjának, Gődény Györgynek az esete is, aki ellen egy interneten megjelent írása miatt emelt vádat a Nyíregyházi Járási Ügyészség. A vádirat értelmében a vádlott cikkében értelmetlen intézkedésnek nevezte a nyugdíjasok számára biztosított vásárlási időszávot, a kormányzat intézkedéseit víruspropagandának titulálta, illetve az egész védekezést mesterségesen szított hisztériának nevezte. Emellett pedig a kötelezően viselni rendelt szájmascokról azt állította, hogy azok az egészségre ártalmasak, védelmi eszköz szerepüket nem töltik be. Az ügyészség szerint mindezen állítások alkalmasak a lakosság megtévesztésére, illetve a védekezés irányítóival szemben bizalmatlanság keltésére. Ráadásul Gődény írása sokakhoz eljutott, hiszen ahhoz internetes oldalán nagyszámban szóltak hozzá. Mindezek miatt az ügyészség különleges jogrend idején elkövetett rémhírterjesztés büntetével vádolta Gődényt, egyúttal pedig felfüggesztett börtönbüntetésre ítéletét indítványozta,³³³ amely büntetést a Nyíregyházi Járásbíróság ki is szabott.³³⁴

A szegényes joggyakorlatból arra a következtetésre juthatunk, hogy a rémhírterjesztés különleges jogrendi tényállása nem terjed ki a kormányzatot és válságintézkedéseit érintő kritikus véleményekre. Az elsősorban a humánjárvány létét és az alapvető – széles körben elfogadott, és szakemberek által igazolt – egészségügyi óvintézkedések alkalmasságát tagadó, sok emberhez eljutó kijelentéseket rendeli büntetni.

3.1.4 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelésének értékelése

A különleges jogrend alapvető dilemmájaként szokták nevesíteni a megfelelő egyensúly megtalálását az alkotmányos kötöttségeket lazító szabályok és az azokkal való visszaélések megakadályozását biztosító garanciák között. Az ilyen és ehhez hasonló problémák megvitatása mindeközéig elméleti síkon zajlott, ám a koronavírus-járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet okán már a gyakorlat is komoly közjogi vitákat generált. Többen megkérdőjelezték a pandémia kezelése érdekében bevezetett különleges jogrend szükségességét és alkotmányosságát, de komoly kritikával illették a 2020. évi XII. törvény rendelkezéseit is. A legszélsőségebb vélemények szerint a rendkívüli hatalomgyakorlással Magyarország megszűnt alkotmányos demokráciaként létezni,³³⁵ és már inkább diktatúráként azonosítható.³³⁶ E kérdések és viták mentén érdemes röviden értékelni a koronavírus-járvány kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzetet.

3.1.4.1 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelésének szükségessége

Ahogy az korábban is írtuk, a különleges jogrend csakis a legvégső esetben alkalmazható egy krízis kezelése során, kizárólag akkor, ha a rendes alkotmányos keretek szabályai elégtelennek bizonyulnak a felmerülő válsághelyzetben. A veszélyhelyzet bevezetését

³³³ Vádemelés rémhírterjesztés miatt – a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Főügyészség sajtóközleménye. 2021. június 21. <http://ugyeszseg.hu/vademeles-remhirterjesztes-miatt-a-szabolcs-szatmar-bereg-megyei-fougyeszseg-sajtokozlemenye/>

³³⁴ Baranya Róbert: Bűnösnek találta a bíróság Gődény Györgyöt, felfüggesztett börtönt kapott. *Mandiner*, 2021. szeptember 20. https://mandiner.hu/cikk/20210920_bunosnek_talalta_a_birosag_godeny_gyorgyot?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=mandiner&fbclid=IwAR3cUJTMi4HMXNFZP4cNZpoF6h_ySKmUKkoue89U2IEP-jh4FSqDq3oSOG8

³³⁵ Mészáros Gábor: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of Covid-19. *MTA Law Working Papers*, 2020/17. 1.

³³⁶ Lásd például: Kim Lane Scheppele: Orban's Emergency. *VerfBlog*, 2020. március 29. <https://verfassungsblog.de/orbans-emergency/>; Halmai Gábor: The Pandemic and Constitutionalism. *Jus Cogens*, Vol. 4., No. 3. (2022) 307–309. <https://doi.org/10.1007/s42439-022-00069-2>

indokolatlannak tartó álláspontok az *ultima ratio* jelleget hiányolták, mondván az Eütv. járványügyi tevékenységre, valamint – a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyeztető, illetve az ellátást ellehetetlenítő módon károsító váratlan fejlemény esetén elrendelhető – egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó rendelkezései alapján rendes jogrendi körülmények között is kezelhető lett volna a koronavírus-járvány. Vagy legalábbis ennek kellett volna lenni az első lépésnek.³³⁷ Az Eütv. alapján ugyanis a járványügyi intézkedések keretében a hatóságoknak lehetőségük van például az egyén személyes szabadsághoz való jogának és a betegjogoknak a korlátozására, illetve járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat és ellenőrzés foganatosítására.³³⁸ Emellett járvány esetén korlátozható vagy akár meg is tiltható az egyes területek közötti személyforgalom és áruszállítás, az egyes területek lakosainak más területek lakosaival való érintkezése, az egyes területek elhagyása, illetve minden olyan intézmény működése, illetve rendezvény megtartása, amely a járvány terjedését elősegítheti.³³⁹ Egészségügyi válsághelyzet esetén is el lehet térni az általános szabályoktól, így például annak során a betegjogok csak akkor és kizárólag olyan mértékben gyakorolhatók, amikor és amennyiben nem veszélyeztetik az egészségügyi válsághelyzet felszámolásának eredményességét.³⁴⁰

Meg kell jegyezni, hogy a különleges jogrend kihirdetésének szükségességét kétségbe vonó álláspontok a járvány első – talán még enyhébb lefolyású – időszaka kapcsán jelentek meg. A későbbiekben – és főleg már utólag – talán egységesnek mondható az a vélemény, hogy hasonlóan egy háborús vagy polgárháborús szituációhoz, egy a koronavírushoz hasonló járványhelyzet is komolyan veszélyeztetheti egy állam működését és egy társadalom biztonságát.³⁴¹ Ilyenformán pedig nem tekinthető az állami döntéshozók túlreagálásának a különleges jogrend bevezetése, ugyanakkor a fokozatosság igénye talán méltányolható. Illetőleg ismételtén utalnunk kell rá, hogy egészségügyi válsághelyzet kihirdetésére is sor került. Am a koronavírus-járvány jól rámutatott arra is, hogy annak törvényi szabályozása nehezen alkalmazható és szakmai megfelelősége is megkérdőjelezhető, hiszen a veszélyhelyzet bevezetés elkerülhetetlennek bizonyult, illetve ad hoc jogalkotásra is szükség volt.³⁴²

3.1.4.2 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelésének alkotmányossága

A különleges jogrendi keretek között zajló járványkezelés alkotmányosságának kérdése több aspektusban is felmerült. Így sokan már a veszélyhelyzet 2020 márciusi kihirdetését is Alaptörvény-ellenesnek értékelték, tekintettel arra, hogy a kormány a járványra hivatkozva vezetett be különleges jogrendet. Az Alaptörvény – akkor hatályos – rendelkezése értelmében ugyanis kizárólag elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén volt bevezethető veszélyhelyzet, azt pedig, hogy milyen rendkívüli események sorolhatók e két kategóriába, a Kat. bontotta ki részletesebben.³⁴³ A sarkalatos törvény azonban a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség mellett – az Alaptörvény rendelkezésein túlterjeszkedő módon³⁴⁴ – meghatározott harmadik kategóriába, a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó egyéb eredetű veszélyek körébe utalta. Vagyis az

³³⁷ Lásd: Mészáros (2019) i. m. 64 – 67.; Horváth (2021) i. m. 152.; Karácsonyi Lili: Különleges jogrend vagy kivételes hatalom? - A veszélyhelyzet és a jogállamiság. *TK JTI blog*, 2022. április 4. <https://jog.tk.hu/blog/2022/04/kulonleges-jogrend-vagy-kiveteles-hatalom>

³³⁸ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.) 56., 63–67. §

³³⁹ Eütv. 74. §

³⁴⁰ Eütv. 229. § (1) bekezdés

³⁴¹ Hegedős Soma – Karácsony András – Monostori Markus: Alkotmányosság és járványveszély. *Jogelméleti Szemle*, 2020/4. 28. <https://doi.org/10.59558/jesz.2020.4.28>

³⁴² Kádár – Hoffman i. m. 3.

³⁴³ Kat. 44. §

³⁴⁴ Sente i. m. 133.

Alaptörvény alapján a koronavírus-járványra hivatkozva nem lett volna lehetősége a kormánynak a veszélyhelyzet bevezetésére.³⁴⁵ Ugyanakkor olyan véleménnyel is találkozhatunk, amely szerint a kormány veszélyhelyzeti felhatalmazásának alkotmányossága textuális értelmezéssel, illetve a józan ész értelmezési követelményére alapozva levezethető az alaptörvényi rendelkezésekből.³⁴⁶

Szintén sokan hiányolták a megfelelő korlátokat, amelyek a különleges jogrendi szabályok ellensúlyaként funkcionálhatnának. Így nehezményezték a veszélyhelyzet időbeli határozatlanságát. Az Alaptörvény a koronavírus-járvány idején nem rögzítette a veszélyhelyzet maximális időtartamát, ám a veszélyhelyzeti rendeletek legfeljebb tizenöt napos hatálya hasonló garanciális jelleggel bírt. Ezt azonban a 2020. évi XII. törvény feloldotta azzal, hogy általános jelleggel tette lehetővé a kormánynak a rendkívüli intézkedések meghosszabbítását a veszélyhelyzet megszűntetéséig. Szintén sérelmezték, hogy ezzel a felhatalmazással az Országgyűlés lemond rendkívüli helyzetekben is elengedhetetlen kontroll szerepéről, tekintve, hogy még meg sem született rendeleteket erősít meg látatlanul. Ugyanígy a kormány korlátlan felhatalmazásaként és a parlamenti kontroll funkció kiüresítéseként értékelték, hogy a 2020. évi XII. törvény az alaptörvényi és a Kat.-ban foglalt korlátozásokon túli intézkedéseket is lehetővé tett a kormány számára.³⁴⁷ Megjegyzendő, hogy a veszélyhelyzet újbóli kihirdetésekor a 2020. évi XII. törvény szerepét betöltő törvények – talán e kritikák hatására is – nem tartalmazták a vitatott rendelkezéseket. Így azokban már nem szerepelt a korlátozási jogkört kiszélesítő rendelkezés, a veszélyhelyzeti kormányrendeletek időbeli hatályának meghosszabbítását pedig az adott felhatalmazást rögzítő törvény meghatározott hatályvesztéséhez kötötték.

De a kormány felhatalmazása kapcsán azok a kritikák is felmerültek, hogy – a gyorsabb jogalkotás nyilvánvaló előnyén túl – miért van szükség a rendeleti kormányzásra, ha párhuzamosan az Országgyűlés is rendesen működik. Illetve ezen rendkívüli jogszabályok nem mindegyike tekinthető valóban veszélyhelyzeti intézkedésnek.³⁴⁸

Ismerve a koronavírus fertőzöttek és a betegségben elhunytak számát, valamint a járványhelyzet következtében jelentkező gazdasági válságot, egyértelműen kijelenthető, hogy a különleges jogrend bevezetése szükséges és indokolt volt. Látni kell viszont, hogy az államszervezet és a jogszabályi környezet nem volt kellőképpen felkészülve egy ilyen krízis veszélyhelyzeti kezelésére. Érthetők és méltányolhatók ezért a megfogalmazott kritikák, főleg hogy korábban nem volt példa ilyen fokú kivételes hatalomgyakorlásra és alapjog-korlátozásra. A jogalkotó azonban igyekezett a jogszabályi környezetet már a járványhelyzet idején is úgy alakítani, hogy a rendkívüli intézkedések megfeleljenek az alkotmányos követelményeknek. Az ad hoc jogszabályok és módosítások ugyan jogbiztonsági kérdéseket vetnek fel, ám véleményünk szerint ez is inkább a jogszabályi környezet felkészületlenségének számlájára írható, amelyet aztán a különleges jogrendi szabályozás átfogó reformjával is orvosolni kívánt az alkotmányozó. Mindennek ellenére azt mondhatjuk, hogy a koronavírus-járvány kezelés

³⁴⁵ Lásd: Mészáros Gábor: Rethinking the Theory of State of Exception After the Coronavirus Pandemic? – The Case of Hungary. In: Mario Reljanović (szerk.): *Regional Law Review: Collection of Papers from the First International Scientific Conference*. Belgrád, Institute of Comparative Law, 2020. 96–97. https://doi.org/10.18485/iup_rlr.2020.ch7; Drinóczi Tímea: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis. *MTA Law Working Papers*, 2020/13. 18–19.; Mészáros (2019) i. m. 66.; Horváth (2020) i. m. 18–19.; Szente i. m. 131–133.

³⁴⁶ Stumpf István: Kormányzati cselekvés és alkotmányos korlátok a járványban. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 57–58. https://doi.org/10.36250/00925_03

³⁴⁷ A 2020. évi XII. törvény kritikájáról lásd: Gárdos-Orosz Fruzsina – Pap András László: A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai. *Magyar Tudomány*, 2021/5. 585–586. <http://doi.org/10.1556/2065.182.2021.5.2>; Mészáros (2019) i. m. 69.; Mészáros (2020) i. m. 97.; Drinóczi i. m. 19 – 21.; Szente i. m. 134 – 136.

³⁴⁸ Vörös i. m. 28–32.

megfelelt az alkotmányos kereteknek, és – ahogyan arra többen is rámutattak³⁴⁹ – egyáltalán nem beszélhetünk a *schmitt-i* értelemben vett kivételes állapotról, ahol a válságkezelés a jogrendi kereteken kívül zajlik.

3.1.5 A koronavírus-járvány kezelése más európai országokban

Amennyiben a koronavírus-járvány veszélyhelyzeti kezelésének szükségességéről vagy alkotmányosságáról beszélünk, elkerülhetetlen, hogy egy rövid nemzetközi kitekintést tegyünk.³⁵⁰ A járványhelyzet ugyanis a világ – és így Európa – országait hasonlóan felkészületlenül és rosszul érintette, és mivel ugyanazokkal a nehézségekkel találták magukat szembe, a meghozott rendkívüli intézkedések is hasonló tartalommal bírtak. Ezek közjogi keretei azonban némiképp eltértek egymástól, ami alapján az európai államok több csoportba sorolhatók. Egyes országok – Magyarországhoz hasonlóan – alkotmányos szinten rögzített különleges jogrendi helyzetet vezettek be, mások viszont a járványhelyzetet rendes jogrendi körülmények között kezelték, különböző ágazati jogszabályok, elsősorban a járványügyi vagy közegészségügyi, de sok esetben a polgári védelmi törvények előírásai szerint. Ezek jó részénél ráadásul jogszabály módosításokra is szükség volt az egyes törvények koronavírus kapcsán való alkalmazhatósága érdekében. Az államok egy része esetében mindez azért is volt elkerülhetetlen, mert alkotmányos szabályozásukban nem található humánjárvány esetén bevezethető különleges jogrendi helyzet. Az alábbiakban egy-egy európai ország példáján keresztül kívánjuk szemléltetni, hogy a közjogi keretek hasonlósága, illetve különbözősége függvényében mennyiben alakult másként a koronavírus-járvány kezelése a magyarországihoz képest, ami a rendkívüli felhatalmazással bíró szerveket, a meghozott intézkedéseket, és a jogkorlátozást, valamint a válságkezelés társadalmi visszhangját illeti. Ugyanis általános

³⁴⁹ Hegedős – Karácsony – Monostori i. m. 30.; Karácsony András – Nagypál Szabolcs: Jogállam és rendkívüli helyzet. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 43. https://doi.org/10.36250/00925_02

³⁵⁰ A koronavírus-járvány kezelésének nemzetközi összehasonlításáról lásd bővebben például: Hojnják Dávid – Ungvári Álmos: Összegzés – A koronavírus-járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 610–623.; Angelo Jr Golia – Laura Hering – Carolyn Moser – Tom Sparks: Constitutions and Contagion. European Constitutional Systems and the COVID-19 Pandemic. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 81., No. 1. (2021) 147–234. <https://doi.org/10.17104/0044-2348-2021-1-147>; Petra Guasti: The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. The Rise of Autocracy and Democratic Resilience. *Democratic Theory*, Vol. 7., No. 2 (2020) 47–60. <https://doi.org/10.3167/dt.2020.070207>; Krisztina Binder – Maria Diaz Crego – Gianna Eckert – Silvia Kotanidis – Rafal Manko – Micaela Del Monte: States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States. *European Parliamentary Research Service*, 2020. május 4. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)649408](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649408); Nikolai Atanassov – Hubert Dalli – Costica Dumbrava – Gianna Eckert – Ulla Jurviste – Anja Radjenovic – Sofija Voronova: States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States II. *European Parliamentary Research Service*, 2020. május 13. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)651914](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651914); Maria Diaz Crego – Silvia Kotanidis: States of emergency in response to the coronavirus crisis. Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic. *European Parliamentary Research Service*, 2020. december. 4. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)659385](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)659385); Naja Bentzen – Albin Boström – Micaela Del Monte – Ingeborg Odink – Martina Prpic – Mari Tuominen: States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States III. *European Parliamentary Research Service*, 2020. június 17. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)651972](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651972); Zuzana Cunderlikova – Micaela Del Monte – Gianna Eckert – Silvia Kotanidis – Vendula Langova – Violeta Rakovska: States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States IV. *European Parliamentary Research Service*, 2020. július 7. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)652002](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)652002)

jelleggel elmondható, hogy a koronavírus-járvány kezelése, illetve az annak keretében meghozott korlátozó intézkedések a legtöbb országban komoly közjogi-politikai vitákat és súlyos kritikát váltottak ki.³⁵¹

3.1.5.1 A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelése – Csehország és Szlovákia

Csehországban és Szlovákiában egyaránt különleges jogrendet vezettek be az ország alkotmányos előírásainak megfelelően, gyakorlatilag a magyar veszélyhelyzettel egy időben. Csehországban a járványidőszak kezdeti szakaszában csupán az egészségügyi miniszter adott ki sürgősségi intézkedéseket³⁵², később azonban a cseh kormány 2020. március 12-én szükségállapotot³⁵³ hirdetett az ország egész területére kiterjedő hatállyal, amely mindaddig példátlan volt az ország modern kori történetében.³⁵⁴ Ez egyike az alkotmányos szinten rögzített három különleges jogrendi kategóriának,³⁵⁵ amely természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa vagy más olyan esemény bekövetkezése esetén rendelhető el, amely az életet, az egészséget, a vagyonbiztonságot, a közrendet vagy a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyezteti.³⁵⁶ A definíció tehát lehetőséget ad a mérlegelésre, így a kifejezetten nevesítettekén túl további, a védendő alkotmányos értékeket veszélyeztető krízishelyzetekben is lehetőség van a szükségállapot bevezetésére. Vagyis az alkotmánytörvény rendelkezéseivel összhangban vezettek be különleges jogrendet,³⁵⁷ válaszul az emberek életét, egészségét jelentős mértékben veszélyeztető koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetre. A szükségállapotot az alkotmányos keretek adta leghosszabb időtartamra,³⁵⁸ harminc napra vezették be, később azonban – előzetes parlamenti hozzájárulást követően – több alkalommal is meghosszabbították. A járvány első időszakában – a kétszeri hosszabbítás³⁵⁹ eredményeként – nagyjából két hónapig volt hatályban a különleges jogrendi helyzet, majd a fertőzöttek számának újbóli növekedésével 2020 őszén ismételtén szükségállapot kihirdetését látta indokoltnak a cseh kormányzat,³⁶⁰ amely október 5-től – a többszöri meghosszabbítás

³⁵¹ Kádár Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség tesztje. *Honvédségi Szemle*, 2021/2. 7.

³⁵² mimořádné opatření

³⁵³ nouzový stav

³⁵⁴ Aleš Sova: Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu. *Správní právo*, 2020/5. 298–299.

³⁵⁵ A cseh különleges jogrendi szabályozásról lásd bővebben: Miroslav Mareš – Daniel Novák: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (110/1998 Sb.) – Komentář*. Prága, Wolters Kluwer, 2019.; Hojnýák Dávid – Szinek Csütörtöki Hajnalka: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. 2021. 217–240. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_9

³⁵⁶ A cseh állam biztonságáról szóló 110/1998. számú alkotmánytörvény (*Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*) 5. cikk (1) bekezdés.

³⁵⁷ 69/2020. számú kormányhatározat a koronavírus okozta egészségügyi veszély miatti szükségállapot Cseh Köztársaság területén való kihirdetéséről (*Usnesení č. 69/2020 Sb. Usnesení vlády České republiky č. 194 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů*)

³⁵⁸ A cseh állam biztonságáról szóló 110/1998. számú alkotmánytörvény 6. cikk (2) bekezdés.

³⁵⁹ 156/2020. számú kormányhatározat a koronavírus-járvány miatti szükségállapot meghosszabbításáról (*Usnesení č. 156/2020 Sb. Usnesení vlády České republiky č. 396 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2*); 219/2020. számú kormányhatározat a koronavírus-járvány miatti szükségállapot meghosszabbításáról (*Usnesení č. 219/2020 Sb. Usnesení vlády České republiky č. 485 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2*).

³⁶⁰ 391/2020. számú kormányhatározat a koronavírus okozta egészségügyi veszély miatti szükségállapot Cseh Köztársaság területén való kihirdetéséről (*Usnesení č. 391/2020 Sb. Usnesení vlády České republiky č. 957 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů*)

eredményeként³⁶¹ – egészen 2021 áprilisáig hatályban maradt. A szükségállapot elrendeléséhez tehát nem, a meghosszabbításhoz viszont szükséges a parlament – egészen pontosan a kétkamarás cseh parlament Képviselőházának – előzetes jóváhagyása. Ugyanakkor a szükségállapot elrendeléséről a kormány haladéktalanul értesíteni köteles a parlament alsóházát, amely utólag akár meg is semmisítheti a döntést.³⁶² Illetőleg a későbbiekben is dönthet úgy – a kormányhoz hasonlóan – a meghatározott időtartam lejártát megelőzően megszünteti a szükségállapotot.³⁶³ A szükségállapotot elrendelő kormányhatározatok a kormány számára biztosítottak rendkívüli felhatalmazást a járványkezeléshez szükséges gyors és hatékony intézkedések meghozatala, valamint a szükséges alapjog-korlátozás érdekében. Emellett az egészségügyi miniszter is kibocsáthat alkotmányos jogokat érintő sürgősségi intézkedéseket a járványhelyzet vonatkozásában³⁶⁴ – mint ahogyan egyébként a szükségállapot bevezetését megelőzően is tette –, így Csehországban a koronavírus-járvány során a válságkezelés érdekében hozott intézkedések kormányhatározatokban öltöttek leginkább testet, ugyanakkor számos egészségügyi miniszteri sürgősségi intézkedés is született. Az alapjogok korlátozására vonatkozó általános szabályozást az *Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartája*³⁶⁵ rögzíti,³⁶⁶ kiemelve, hogy kizárólag törvényben meghatározott célok elérése érdekében kerülhet sor a korlátozásra, amely során az alapvető jogok lényeges tartalmát meg kell őrizni.³⁶⁷ A szükségállapot elrendelésekor a kormány köteles meghatározni, hogy a különleges jogrend ideje alatt mely jogok milyen mértékben esnek korlátozás alá, utalva az azokat tartalmazó jogszabályokra.³⁶⁸ A koronavírus-járvány kezelése érdekében kihirdetett szükségállapot idején a *válságkezelésről szóló 240/2000. törvény*³⁶⁹ bizonyult irányadónak a tekintetben, hogy a szükségesség és arányosság elveinek szem előtt tartásával olyan alapjogok korlátozására volt lehetőség többek között, mint a mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, a gyülekezési jog, a sztrájkjog, a tulajdonhoz való jog, valamint az üzleti tevékenység végzéséhez való jog.³⁷⁰ Ugyanakkor számos esetben kritikával illették a cseh válságintézkedéseket, kétségbe vonva a jogállamisági kritériumok érvényesülését, tekintettel arra, hogy nem az alkotmányos és törvényi szabályozással összhangban került sor a rendkívüli jogszabályok megalkotására és az alapjogok korlátozására.³⁷¹ Szlovákiában a kormány 2020. március 16-tól veszélyhelyzetet vezetett be az ország egész területére kiterjedő hatállyal,³⁷² amely a szlovák szabályozás alapján az emberi életet, egészséget, vagy az emberek vagyonát veszélyeztető esemény – mint például a járványhelyzet, természeti szerencsétlenség, katasztrófa vagy ipari baleset, amely a természeti vagy épített környezeti értékek, illetve az ingatlanvagyon sérelmével járhat – bekövetkezése vagy közvetlen

³⁶¹ A szükségállapot hatályának utolsó meghosszabbítása: 146/2021. számú kormányhatározat a koronavírus-járvány miatti szükségállapot meghosszabbításáról (*Usnesení č. 146/2021 Sb. Usnesení vlády České republiky č. 314 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2*).

³⁶² A cseh állam biztonságáról szóló 110/1998. számú alkotmánytörvény 5. cikk (4) bekezdés.

³⁶³ A cseh állam biztonságáról szóló 110/1998. számú alkotmánytörvény 6. cikk (3) bekezdés.

³⁶⁴ Lásd: a közegészség védelméről szóló 258/2000. törvény (*Zákon č. 258/2000 Sb. Zákon o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů*) 69. és 80. §

³⁶⁵ *Listina základních práv a svobod*

³⁶⁶ Lásd bővebben például: Faisal Hussein – Michal Bartoň – Marian Kokeš – Martin Kopa: *Listina základních práv a svobod. Komentář*, Prága, C.H.Beck, 2020, 124–140.

³⁶⁷ Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartája 4. cikk (2) és (4) bekezdések.

³⁶⁸ Vladimír Sládeček: *Vláda a nouzový stav, Správní právo*, 2020/5–6. 273–274.

³⁶⁹ *Zákon č. 240/2000 Sb. Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)*

³⁷⁰ *Válságkezelésről szóló törvény* 5. §.

³⁷¹ Lásd például: Jan Petrov: *The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks? The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 8., No. 1–2. (2020) 71–92. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1788232>; Jindřiška Syllová: *K vyhlášení nouzového stavu v březnu 2020, opatřením vlády a ministerstva zdravotnictví*. Prága, Parlamentní institut, 2020. 19–21.

³⁷² 114/2020. számú kormányhatározat a szükségállapot kihirdetéséről (*Uznesenie vlády SR č. 114/2020 o vyhlásení núdzového stavu dňom 16. marca 2020*)

veszélye esetén hirdethető ki.³⁷³ A szlovák különleges jogrendi szabályozásban³⁷⁴ – amely összesen négy esetkört nevesít – tehát a járványhelyzet kifejezetten megjelenik, mint veszélyhelyzet elrendelését megalapozó krízishelyzet. Így nem volt akadálya, hogy a kormány – a szabályozás által megengedett leghosszabb időtartamra³⁷⁵ – kilencven napra veszélyhelyzetet vezessen be, amelyet nem is hosszabbítottak meg.³⁷⁶ Ugyanazon év őszén azonban ismételten elrendelték,³⁷⁷ és többszöri módosítással egészen 2021. május 15-ig hatályában fenntartották.³⁷⁸ Már a veszélyhelyzetet megelőzően közegészségügyi veszély miatt rendkívüli helyzetet³⁷⁹ rendelt el a kormány a *polgári lakosság védelméről szóló 42/1994. számú törvény*³⁸⁰ alapján,³⁸¹ amely lehetővé teszi, hogy az élet, az egészség, a vagyon védelme, a veszélyek kockázatának csökkentése, vagy a veszély terjedésének és következményeinek megakadályozása érdekében rendkívüli intézkedéseket vezessenek be.³⁸² Tehát eleinte nem különleges jogrendi keretek között, hanem a polgári védelem körében történt a járványkezelés, amely egyébként a veszélyhelyzet elrendelését követően is megmaradt, és a különleges jogrendi kategória kivezetése, újbóli elrendelése, majd végérvényes megszüntetése nem volt hatással a rendkívüli helyzet időbeli hatályára, így az jelentősen hosszabb ideig, egészen a 2023. szeptember 15-i visszavonásig fennállt.³⁸³ A veszélyhelyzet idejére a kormány kapott rendkívüli felhatalmazást, a *háború és hadiállapoton kívüli krízishelyzetek kezeléséről szóló 387/2002. törvény*³⁸⁴ értelmében a kormány jogosult alapjog-korlátozással járó intézkedéseket hozni, a válságkezelő szervek tevékenységét irányítani és ellenőrizni, illetve a polgári védelmet megszervezni a válsághelyzet megoldása érdekében.³⁸⁵ Veszélyhelyzetben az alapvető jogok és szabadságok – amelyek egyébként törvényi úton, meghatározott cél érdekében és a lényegi tartalom tiszteletben tartásával korlátozhatók³⁸⁶ – az adott fenyegetés intenzitása függvényében kizárólag a szükséges mértékben és a szükséges ideig eshetnek korlátozás alá. Ráadásul – zárt felsorolás útján – kifejezetten meg van határozva a korlátozható alapjogok – úgy, mint a tulajdonhoz való jog, a magánélethez való jog, a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz fűződő

³⁷³ A háború, hadiállapot, rendkívüli állapot és veszélyhelyzet idején az állam biztonságáról szóló 227/2002. alkotmánytörvény (227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnoveho a výnimočného stavu) 5. § (1) bekezdés.

³⁷⁴ A szlovák különleges jogrendi szabályozásról lásd bővebben: Szinek János – Szinek Csütörtöki Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 530–538. http://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_24; Milan Čič: *Komentár k ústave Slovenskej Republiky*. Zsolna, Eurokódex, 2012. 551–567.

³⁷⁵ A háború, hadiállapot, rendkívüli állapot és veszélyhelyzet idején az állam biztonságáról szóló 227/2002. alkotmánytörvény 5. § (2) bekezdés.

³⁷⁶ A veszélyhelyzet megszüntetéséről a 366/2020. kormányhatározat (*Uznesenie vlády SR č. 366/2020 uverejnené pod č. 147/2020 Z.z.*) rendelkezett.

³⁷⁷ Lásd: 268/2020. számú kormányhatározat (268/2020 Z. z. *Uznesenie vlády SR č. 587. z 30. septembra 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnoveho stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov*).

³⁷⁸ A veszélyhelyzet megszüntetéséről a szlovák kormány 175/2021. számú határozatával (175/2021 Z.z. *Uznesenie vlády SR zo 14. mája 2021 č. 260 k návrhu na skončenie núdzového stavu vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020*) döntött.

³⁷⁹ mimoriadna situácia

³⁸⁰ 42/1994 Z.z. o civilnej ochrane obyvateľstva

³⁸¹ A polgári lakosság védelméről szóló 42/1994. számú törvény 3. § (2) bekezdés.

³⁸² A polgári lakosság védelméről szóló 42/1994. számú törvény 3. § (1) bekezdés.

³⁸³ Lásd a 446/2023. számú kormányhatározatot a rendkívüli helyzet megszüntetéséről (Uznesenie vlády SR č. 446 z 13.9.2023 k návrhu na odvolanie mimoriadnej situácie v súvislosti s COVID-19)

³⁸⁴ 387/2002 Z.z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny

³⁸⁵ A háború és hadiállapoton kívüli krízishelyzetek kezeléséről szóló 387/2002. törvény 4. § (1) bekezdés a)–b) és e) pontok.

³⁸⁶ Szlovák alkotmány 13. cikk (2)–(4) bekezdés. Lásd bővebben például: Daniel Krošlák: *Ústavné právo*. Pozsony, Wolters Kluwer, 2016, 285–290.

jog, a gyülekezési jog, a kommunikációs alapjogok, a sztrájkjog és az oktatáshoz való jog – köre.³⁸⁷ A kormány mellett pedig a közegészségügyi törvény³⁸⁸ alapján a közegészségügyi hivatal³⁸⁹ is hozhat alapjogkorlátozó intézkedéseket,³⁹⁰ amelynek megfelelően rendelkezett többek között védőeszközök használatáról, kötelező karanténról, a betegek izolációjáról, illetve egészségügyi tesztek elvégzéséről is.

3.1.5.2 Járványhelyzetben kihirdethető különleges jogrendi helyzet hiányában rendes jogrendi válságkezelés – Olaszország, Franciaország, Svédország

Több európai ország esetében is hiányoztak a jogszabályi keretei a koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelésének, vagy azért, mert az alkotmányos szabályozás nem is tartalmaz igazi különleges jogrendi keretrendszert vagy pedig azért, mert ha tartalmaz is, olyan esetkör nincs rögzítve, amely egy humánjárvány jelentette egészségügyi válsághelyzetben bevezethető lenne. Az ilyen államokban rendes jogrendi szabályok adták így a koronavírus-járvány kezelésének kereteit, ugyanakkor előfordult, hogy más-más ágazat joganyagát hívták segítségül. Elsősorban a közegészségügyi vagy járványügyi törvények bírtak relevanciával, ahogyan az az alábbiakban kiemelt Franciaország és Svédország esetében történt, más esetben – mint például Olaszországban – a természeti vagy emberi eredetű krízishelyzetek megelőzés és elhárítása érdekében megalkotott polgári védelmi szabályozást alkalmazták. Érdekes azt is megfigyelni, hogy a meglévő jogintézmények elégségesnek bizonyultak-e a pandémia okozta nehézségek kezelésére, vagy törvénymódosításra volt szükség, akár ideiglenes hatállyal, ahogyan az a svéd járványkezelés kapcsán, valamint Franciaország esetében is megfigyelhető, mely utóbbi esetben ráadásul új egészségügyi válsághelyzeti kategória kialakítását tartották szükségesnek.

Az Olasz Köztársaság kormánya – a koronavírus első olaszországi fertőzötteinek január végi azonosítására igen hamar reagálva – 2020. január 31-én a *polgári védelemről szóló törvény* (továbbiakban: Olasz Ptv.)³⁹¹ szerinti nemzeti szintű szükségállapotot³⁹² rendelt el.³⁹³ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya ugyanis – bár a hadiállapot³⁹⁴ kategóriáját³⁹⁵ és a sürgősségi rendeleti kormányzás³⁹⁶ intézményét³⁹⁷ ismeri – nem tartalmaz érdemben különleges jogrendi szabályozást.³⁹⁸ A szükségállapot természeti csapások, vagy emberi tevékenység nyomán

³⁸⁷ A háború, hadiállapot, rendkívüli állapot és veszélyhelyzet idején az állam biztonságáról szóló 227/2002. alkotmánytörvény 5. § (3) bekezdés.

³⁸⁸ A közegészségügyről szóló 355/2007. törvény (355/2007 Z. z. *Zákon o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov*).

³⁸⁹ Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky

³⁹⁰ A közegészségügyről szóló 355/2007. törvény 48. § (4) bekezdés.

³⁹¹ Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Raccolta 2018): Codice della protezione civile (a továbbiakban: Olasz Ptv.).

³⁹² *stato di emergenza*

³⁹³ A kormány 2020. január 31-i rendelete a fertőző vírusok által okozott betegségek megjelenésével járó egészségügyi kockázat miatt kihirdetendő szükségállapotról (*Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 - Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*).

³⁹⁴ stato di guerra

³⁹⁵ Olasz Köztársaság Alkotmánya 78. cikk.

³⁹⁶ decretazione d'urgenza

³⁹⁷ Olasz Köztársaság Alkotmánya 120. cikk (2) bekezdés.

³⁹⁸ Az olasz különleges jogrendi szabályozásról lásd: Ungvári Álmos: A különleges jogrendi szabályozás Olaszországban: a hadiállapot és a kivételes hatalomgyakorlás egyéb esetei. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 457–465. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_21; Luca Buscema: The State of Emergency and the (Inalienable) Firmness of the Values of Freedom of a Democratic Order: the Italian Approach. *Rivista AIC*,

bekövetkező szerencsétlenségek esetén rendelhető el, kiterjedésük függvényében regionális vagy országos szinten. A nemzeti szintű szükségállapot meghatározott időtartamra rendelhető el olyan természeti vagy emberi tevékenységből származó eseményeknél, amelyekkel intenzitásuk, illetve kiterjedésük miatt azonnali intézkedéssel, rendkívüli eszközökkel és megfelelő felhatalmazás birtokában kell felvenni a küzdelmet.³⁹⁹ Ezen események bekövetkezése, vagy közvetlen veszélyük esetén hirdetheti ki a kormány a szükségállapotot, annak időbeli és területi hatályának, valamint az elrendelés alapjául szolgáló esemény természetének meghatározásával együtt.⁴⁰⁰ Olaszországban tehát a kormányzat a koronavírus-járványra válaszul a szükségállapotot az Olasz Ptv.-ben meghatározottak szerint rendelte el,⁴⁰¹ és mivel az olasz válságkezelési szabályozás nem tartalmaz külön egészségügyi válsághelyzet idején alkalmazandó szabályokat, ezért ez esetben annak általános szabályai az irányadók. A törvény a polgári védelmi kockázatok tipizálása⁴⁰² körében rögzíti ugyan az egészségügyi kockázatot is, amelybe valamennyi, emberek egészségét veszélyeztető kritikus szituáció beletartozik, ám az nem minősül minden esetben válsághelyzetnek. A kormány eredetileg 6 hónapra hirdette ki a szükségállapotot, amelyet többször meg is hosszabbított, így 2022. március 31-ig hatályban maradt.⁴⁰³ A szükségállapot elrendelésével egyidejűleg a kormány rögzítette, hogy az Olasz Ptv. polgári védelmi rendeletről szóló szabályaira⁴⁰⁴ tekintettel, a lakosságnak történő segítségnyújtás, illetve a közművek működése és a kritikus infrastruktúra helyreállítása érdekében a szükségállapotban végrehajtandó rendelkezések elfogadására a miniszterelnök jogosult.⁴⁰⁵ A szükségállapot keretében meghozandó intézkedéseknek eleinte a 2020. februárban kibocsátott *COVID-19 vírus következtében jelentkező járványügyi szükségállapot kezelésére irányuló sürgős intézkedésekről szóló 2020. évi 6. számú törvényerejű rendelet*⁴⁰⁶ biztosított keretet, amelyet az azonos című *2020. évi 19. számú törvényerejű rendelet*⁴⁰⁷ váltott fel. Ez alapján a koronavírus-járvány megakadályozása érdekében a miniszterelnök rendeletében a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelő sürgős intézkedéseket hozhatott legfeljebb 30 napos – de a szükségállapot végéig meghosszabbítható – időtartamra. A rendeletalkotás során azonban kötelees volt figyelembe venni az egészségügyért felelős miniszter javaslatát, valamint kötelees volt konzultációt folytatni egyes miniszterekkel, továbbá ha az intézkedések az ország egész területére kiterjednek, az autonóm provinciák vezetőivel, és a régiók konferenciájának elnökével, ha pedig az intézkedések csak meghatározott régiókra vonatkoztak, az érintett régiók elnökeivel is.⁴⁰⁸ Az Olasz Ptv. rendelkezései alapján a szükségállapotot intézkedéseket összehangoló polgári védelmi rendeletek a szükségállapot elrendeléséről szóló jogszabályban foglalt keretek megtartásával eltérhetnek a hatályos jogszabályoktól, amennyiben az eltérés alapjául szolgáló

2019/2. 211–243.; Chiara Zarcone: Guerra e Costituzione. *Altalex*, 2019. február 25. www.altalex.com/documents/news/2019/02/25/guerra-e-costituzione

³⁹⁹ Olasz Ptv. 7. cikk.

⁴⁰⁰ Olasz Ptv. 24. cikk.

⁴⁰¹ Lásd bővebben: Massimo Luciani: Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza. *Rivista AIC*, 2020/2.

⁴⁰² Ptv. 16. cikk.

⁴⁰³ Lásd: 2022/24. számú törvényerejű rendelet a COVID-19-járvány terjedésének megakadályozására hozott intézkedések szükségállapot megszűnése miatti megszüntetésére vonatkozó sürgősségi intézkedésekről (*Decreto-Legge 24 marzo 2022, n. 24 Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza*).

⁴⁰⁴ Olasz Ptv. 25. cikk.

⁴⁰⁵ Olasz Ptv. 5. cikk.

⁴⁰⁶ *Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6: Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

⁴⁰⁷ *Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19* (a továbbiakban: Olasz COVID-19 tvr.).

⁴⁰⁸ Olasz COVID-19 tvr. 2. cikk.

jogi normát, és az eltérés okát megjelölik.⁴⁰⁹ A parlament ellenőrző funkciója szükségállapot során jelentős mértékben gyengült tehát, hiszen a koronavírus-járvány kezelésével összefüggésben kibocsátott törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a miniszterelnök rendeletével gyakorlatilag bármilyen, a járvány megfékezése érdekében szükséges és arra irányuló intézkedést jogosult volt meghozni. A kormány ugyan nem fogadhat el törvényerejű rendeletet parlamenti felhatalmazása nélkül – a sürgős esetben meghozott rendelet visszaható hatállyal érvénytelenné válik, ha 60 napon belül nem válik törvénné⁴¹⁰ – azonban a szükségállapotú intézkedéseket rögzítő felsorolás nem taxatív jellegű. Az intézkedések meg kell, hogy feleljenek a szükségesség-arányosság kritériumainak, de a gyakorlatban a kormány a parlament ellenőrzése nélkül korlátozhatta az állampolgárok alapvető jogait. Mindez komoly viták alapját képezte, mivel így gyakorlatilag az alapjogok korlátozásának egyedüli korlátja a szükségállapot időbeli hatálya volt.

Az Olasz Köztársaság Alkotmánya nem tartalmaz általános alapjog-korlátozási klauzulát, egyes nevesített alapjogok kapcsán ugyan meghatározza azok korlátozásának lehetőségét, azonban mindössze a mozgásszabadság, valamint a gyülekezési jog kapcsán határoz meg a korlátozás alapjául szolgáló „ellen-jogosultságot”. Előbbi⁴¹¹ biztonsági vagy egészségügyi okból, utóbbi pedig közérdekből korlátozható.⁴¹² Mindezek miatt a koronavírus-járvány megfékezése érdekében meghozott alapjog korlátozások, illetve azok alkotmányos alapja vita tárgyát képezték.⁴¹³ Azonban a gyakorlat – és az ahhoz kapcsolódó jogtudományos értelmezés⁴¹⁴ – valamennyi egyéni szabadságjog korlátozásának alapjaként fogadja el az egészséghez való jogot, amelynek sajátos kettős természetéből adódóan⁴¹⁵ az állam egyrészt alapvető egyéni jogként, másrészt pedig közösségi érdekként védi az egészséget.⁴¹⁶ Az olasz szükségállapotú intézkedéseknek keretet adó törvényerejű rendelet felhatalmazást adott az alapvető szabadságjogok szükségállapot idején való korlátozására, egyúttal példálózó jelleggel rögzítette is azok körét. Ez alapján lehetőség nyílt a szabad mozgáshoz való jognak, így a lakó és tartózkodási hely elhagyásának, az ország területére való szabad belépés jogának, illetve a gyülekezési jognak a korlátozására.

Franciaországban a koronavírus-járvány január végi megjelenéséhez képest relatíve későn, március 24-én, a *COVID-19 járvány kezeléséről szóló 2020-290. számú sürgősségi törvény* (továbbiakban: Francia COVID-19 tv.)⁴¹⁷ elfogadásával egészségügyi szükségállapotot⁴¹⁸ rendeltek el, mely kategória csak e törvény elfogadásával került be a közegészségügyi törvénykönyv⁴¹⁹ „Súlyos egészségügyi vészhelyzetek” címet viselő részébe.⁴²⁰ Franciaország 1958. évi Alkotmánya csak két különleges jogrendnek tekinthető állapotot, a köztársasági elnök

⁴⁰⁹ Olasz Pvtv. 25. cikk.

⁴¹⁰ Olasz Köztársaság Alkotmánya 77. cikk.

⁴¹¹ Olasz Köztársaság Alkotmánya 16. cikk (1) bekezdés.

⁴¹² Olasz Köztársaság Alkotmánya 17. cikk.

⁴¹³ Lásd bővebben: Marco Bignami: Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus, *Questione Giustizia*, 2020. április 7. https://www.questionegiustizia.it/articolo/chiacchiericcio-sulle-liberta-costituzionali-al-tempo-del-coronavirus_07-04-2020.php

⁴¹⁴ Gaetano Azzariti-nek, a La Sapienza Egyetem alkotmányjogi professzorának gondolatai: Coronavirus, il costituzionalista: “Libertà limitate? Diritto alla salute prevale. Deputato positivo? Tutti i parlamentari devono votare”. *Il Fatto Quotidiano*, 2020. március 11. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/11/coronavirus-il-costituzionalista-liberta-limitate-diritto-alla-salute-prevale-deputato-positivo-tutti-i-parlamentari-devono-votare/5733370/>

⁴¹⁵ Egresi Katalin: *Az olasz alkotmány*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2013. 189–192. o.

⁴¹⁶ Olasz Köztársaság Alkotmánya 32. cikk (1) bekezdés.

⁴¹⁷ *Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* (továbbiakban: Francia COVID-19 tv.).

⁴¹⁸ *état d'urgence sanitaire*

⁴¹⁹ *Code de la santé publique* (továbbiakban: Francia közegészségügyi tv.).

⁴²⁰ *Menaces sanitaires graves* – A francia közegészségügyi törvénykönyv harmadik rész, I. könyvének III. címe.

kivételes felhatalmazását,⁴²¹ illetve az ostromállapotot⁴²² szabályozza.⁴²³ A közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélye, illetve a közveszedelem előidézésére alkalmas események bekövetkezése esetén elrendelhető szükségállapot⁴²⁴ annak ellenére nincs alkotmányos szinten rögzítve, hogy részletes szabályairól a mai napig az 1955. évi 385. számú törvény⁴²⁵ rendelkezik. A francia közegészségügyi törvénykönyv az egészségügyi szükségállapot kategóriájának létrehozását megelőzően is rendelkezett a súlyos egészségügyi vészhelyzetekről, rögzítve, hogy súlyos egészségügyi vészhelyzet, különösen járványveszély esetén az egészségügyért felelős miniszter – határozatlan időre – elrendelhet minden szükséges és arányos intézkedést a lakosság egészségének megóvása érdekében.⁴²⁶ Mindezen kivételes szituációk mellett – a szükségállapotot szabályozó törvény rendelkezéseit példának tekintve – hozták létre az egészségügyi szükségállapot kategóriáját,⁴²⁷ amelyet a kormány, az egészségügyért felelős miniszter javaslata alapján, annak területi és időbeli hatályát meghatározva rendelhet el.⁴²⁸ Az egészségügyi szükségállapot főszabály szerint a kormány rendeletével 1 hónapra volt elrendelhető, meghosszabbítása csak törvény útján, az egészségügyi szükségállapot idejére létrehozott *tudósok bizottsága*⁴²⁹ véleményének kikérését követően lehetséges.⁴³⁰ Lehetőség van ugyanakkor az egészségügyi szükségállapot kormány által történő, az eredetileg meghatározott időtartam lejártát megelőző megszüntetésére is. A bevezetett egészségügyi szükségállapotot – a járvány hatékonyabb kezelése érdekében – törvényben, a kihirdetésétől számított 2 hónapra rendelték el.⁴³¹ Így már az elrendeléskor szükséges volt a parlamenti támogatás megléte. A közegészségügyi veszélyhelyzet két ütemben – 2020. március 24. és 2020. július 10., illetve 2020. október 17. és 2021. június 1. között – volt bevezetve az országban, az arról szóló szabályozás pedig csak ideiglenesen, 2022. július 31-ig szerepelt a francia közegészségügyi törvénykönyvben, ugyanis a kérdéses szakaszokat hatályon kívül helyezték.⁴³²

Az egészségügyi szükségállapot során a miniszterelnök volt jogosult rendeletével meghozni – az egészségügyért felelős miniszter javaslata alapján – a lakosság egészségének garantálására szolgáló szükséges és arányos intézkedéseket. A közegészségügyi törvénykönyv példálózó jelleggel sorolta fel azokat a tárgyköröket, amelyek kapcsán a miniszterelnök rendeletben

⁴²¹ *pouvoirs exceptionnels*

⁴²² *état de siège*

⁴²³ Francia Alkotmány 16. és 36. cikk. A francia különleges jogrendi szituációk kapcsán lásd bővebben: Ságvári Ádám: Különleges jogrend a francia jogban, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 179–188.; Spitzer Jenő: Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Budapest, 2020. 235–258.

⁴²⁴ *état d'urgence*

⁴²⁵ A szükségállapotról szóló 1955. évi 385. számú törvény (*Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*).

⁴²⁶ Francia közegészségügyi tv. L3131-1–L3131-2. cikk.

⁴²⁷ Francia közegészségügyi tv. L3131-12–L3131-20. cikk.

⁴²⁸ Francia közegészségügyi tv. L3131-13. cikk.

⁴²⁹ A tudósok bizottsága (*comité de scientifiques*) a Francia közegészségügyi tv. L3131-19. cikke értelmében az egészségügyi szükségállapot kihirdetésekor felállított tudományos bizottság, amelynek elnökét a köztársasági elnök rendelettel nevezi ki. A bizottság a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke által kinevezett két, illetve további, rendelet által kinevezett személyekből áll. A bizottság időről időre véleményeket bocsát ki az egészségügyi szükségállapot kapcsán az ahhoz kapcsolódó tudományos ismeretekről és az esetlegesen hatályon kívül helyezendő intézkedésekről. A bizottságot az egészségügyi szükségállapot megszűnésekor feloszlatták.

⁴³⁰ Francia közegészségügyi tv. L3131-13–L3131-14. cikk.

⁴³¹ E kapcsán érdemes megjegyezni, hogy Franciaországban a közelmúltban volt arra példa, hogy huzamosabb ideig állt fenn szükségállapot. A 2015. november 13-án Párizsban és Saint-Denis-ben elkövetett merényletsorozat hatására a Minisztertanács rendeletével szükségállapotot hirdetett ki, amelyet a későbbiekben három alkalommal is törvénnyel hosszabbítottak meg, így végül 2017. november 1-ig hatályban volt.

⁴³² Francia COVID-19 tv. 7. cikk.

intézkedhet. A miniszterelnök mellett az egészségügyért felelős miniszter is jogosult volt – a szükségesség-arányosság elvének megfelelő – rendeletalkotásra. Egyrészt elrendelhet minden olyan, az egészségügyi rendszer megszervezésével és működésével kapcsolatos intézkedést, amely nem érinti az egészségügyi szükségállapot megszüntetését, másrészt egyedi intézkedéseket hozhat a miniszterelnök rendeleteinek alkalmazása érdekében. A miniszterelnök, illetve az egészségügyért felelős miniszter az intézkedések elrendelésével egyidejűleg felhatalmazhatta a területileg illetékes állami képviselőket (prefektusokat) egyedi intézkedések meghozatalára. Sem a francia közegészségügyi törvény, sem pedig az egészségügyi szükségállapotot kihirdető sürgősségi törvény nem rendelkezett az annak során kibocsátható intézkedések – legfeljebb az egészségügyi szükségállapot megszűnéséig tartó⁴³³ – időbeli hatályáról, azt a konkrét korlátozások vonatkozásában rendeleti szinten rögzítették.⁴³⁴ Franciaország Alkotmánya ugyan nem tartalmaz általános, meghatározott feltételrendszer szerint működő alapjog korlátozási szabályozást, azonban a francia közegészségügyi törvénykönyv példálózó felsorolása határozta meg, hogy a miniszterelnök rendeletével milyen szabadságjogokat korlátozhatott az egészségügyi szükségállapot idején.⁴³⁵ A koronavírus terjedésének megakadályozása érdekében, a törvényi felhatalmazás alapján Franciaországban is olyan alkotmányos jogokat korlátoztak, mint a szabad mozgáshoz való jog, a tartózkodási hely megválasztásának szabadsága, a gyülekezési jog. Mindemellett a Francia COVID-19 tv. az egészségügyi szükségállapot során meghozandó gazdasági intézkedések vonatkozásában is számos rendelkezést tartalmazott, amely keretében a francia kormány megkapta a parlament felhatalmazását arra, hogy rendeleti formában hozzon törvényi útra tartozó intézkedéseket olyan tárgykörökben, mint a gazdasági társaságok anyagi támogatása, munkanélküliek számára folyósított támogatás kiterjesztése, kereskedelmi szabályok megváltoztatása, illetve munkajogi kérdések szabályozása.⁴³⁶ A munka törvénykönyvének módosítása – amely lehetőséget biztosított egyes, a nemzet biztonsága, valamint a gazdasági és társadalmi élet folytonossága szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró ágazatokban a heti munkaidő 60 órára való növelésére⁴³⁷ – komoly politikai vitát váltott ki, de sokan aggodalmuknak adtak hangot amiatt is, hogy a parlament az egészségügyi szükségállapot során hozott rendeletek kapcsán nem rendelkezik megfelelő ellenőrzési jogkörrel, így pedig széleskörű lehetőség nyílt az egyéni szabadságok korlátozására.

Svédországban alkotmányos⁴³⁸ szinten nincs békeidejű különleges jogrendi helyzet rögzítve, kizárólag a háború⁴³⁹ és a háborús veszély⁴⁴⁰ szabályait tartalmazza a *kormányzatról szóló törvény*.⁴⁴¹ Az annak nem minősülő válsághelyzetek kezelése rendes jogrend szerint – a

⁴³³ Francia közegészségügyi tv. L3131-14 – L3131-16. cikk.

⁴³⁴ Lásd: a COVID-19 járvány kezeléséhez szükséges, az egészségügyi szükségállapot keretében hozott általános intézkedésekről szóló 2020-293. számú rendelet (*Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire*).

⁴³⁵ Közegészségügyi tv. L3131-15.

⁴³⁶ Francia COVID-19 tv. 11. cikk.

⁴³⁷ 2020-323. számú rendelet a fizetett szabadságra, munkaidőre, és pihenőnapokra vonatkozó sürgősségi intézkedésekről (*Ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos*) 6. cikk.

⁴³⁸ Svédország alkotmánya formáját tekintve közbülső helyet foglal el az írott, kontinentális (chartális) és az íratlan (történeti) angol alkotmány között. Az ugyanis nem egy egységes dokumentum, hanem négy úgynevezett alaptörvény együttesen alkotja. Központi alaptörvényként a leginkább alkotmány jellegű, a hatalomgyakorlás alapjait, az alapvető jogokat, illetve az államszervezet felépítését és működését rögzítő *kormányzatról szóló törvényre* szoktak hivatkozni. A különleges jogrend tárgyköre kapcsán is ez bír relevanciával. Lásd: Kiss Barnabás: A svéd alkotmányfejlődés főbb elemei. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 1991/1. 168.

⁴³⁹ *Krig*

⁴⁴⁰ *Krigsfara*

⁴⁴¹ A kormányzatról szóló 1974:152. törvény (*Kungörelse om beslutad ny regeringsform*, a továbbiakban: Svéd Kormányzati tv.) 15. fejezet

jogállamiság alapelveinek megtartásával – történik, annak jogszabályai kell, hogy folyamatosan frissüljenek a kivételes állapotra való hatékony reakció érdekében.⁴⁴² Ennek megfelelően Svédországban rendes jogrendi keretek között zajlott a koronavírus-járvány elleni küzdelem, amelyet alapjaiban határozott meg a közigazgatási hatóságok – alkotmányos szinten garantált⁴⁴³ – kormányzattól való függetlensége.⁴⁴⁴ Az alapján a járványhelyzet kezelését elsősorban – a járványügyi tevékenység nemzeti szintű koordinációjáért felelős, közegészségügyi kérdésekkel foglalkozó, a lakosság egészségügyi fenyegetésektől való megóvásáért munkálkodó kormányzati hatóság – a Közegészségügyi Ügynökség⁴⁴⁵ jogilag kötelező erővel nem bíró ajánlásai határozták meg. Ezek mellett jogszabályi szintű intézkedésekről is beszélhetünk, amelyek alapját elsősorban a *fertőzések elleni védekezésről szóló törvény* (a továbbiakban: svéd járványügyi törvény)⁴⁴⁶ képezte.⁴⁴⁷ E törvény az emberi fertőző betegségek között megkülönbözteti a súlyos tünetekkel, hosszas megbetegedéssel, akár életveszéllyel is járó, komoly következményeket kiváltó általános veszélyes betegségeket,⁴⁴⁸ valamint a társadalmi funkciók súlyos zavarával, vagy annak közvetlen kockázatával járó, éppen ezért rendkívüli intézkedéseket igénylő társadalomra veszélyes betegségeket.⁴⁴⁹ A svéd kormány rendeletével elrendelte az általános-, és társadalomra veszélyes betegségekre vonatkozó szabályok koronavírus-járványra való alkalmazhatóságát, ezáltal pedig felhatalmazást kapott a koronavírus elleni küzdelemhez szükséges kiegészítő, és különleges szabályok kiadására.⁴⁵⁰ Később azonban a gyorsabb és hatékonyabb fellépés biztosítása érdekében ideiglenes hatállyal módosították a svéd járványügyi törvényt. Az új rendelkezések kiterjesztették a kormány jogalkotó hatáskörét, rögzítve, hogy ha az a koronavírus-járvány kezelése érdekében szükséges, és a parlament szabályozása nem várható, a kormány rendeletet alkothat az egyének kötelezettségei, illetve az egyének és a közösség viszonya vonatkozásában. Garanciális szabályként azonban rögzítették, hogy a kibocsátott rendeleteket a kormány köteles felülvizsgálat céljából haladéktalanul benyújtani a parlamenthez, amely azt törvénnyel módosíthatja, vagy akár hatályon kívül helyezheti.⁴⁵¹ Később, e kivételes felhatalmazását rögzítő szakaszok hatályon kívül helyezésével egyidejűleg a koronavírusot rögzítették a svéd járványügyi törvény általános-, és társadalomra veszélyes betegségeket felsoroló mellékletében. Tekintettel arra, hogy az ajánlások és intézkedések ellenére a járványhelyzet 2020 végére egyre súlyosbodott, a parlament elfogadta a *koronavírus-járvány terjedésének megakadályozására vonatkozó különleges korlátozásokról szóló törvényt*,⁴⁵² amely ideiglenes hatállyal – a törvény 2022 áprilisáig volt hatályban – felhatalmazta a kormányt – illetve egyes esetekben az önkormányzatokat – hogy a koronavírus-járvány megfékezése érdekében, a szükségesség és arányosság elvének megfelelő korlátozó intézkedéseket hozzon. Azonban a korábbiakban leírtakhoz hasonló ellenőrző funkció gyakorlására jogosult a parlament az e törvény alapján meghozott rendelkezések vonatkozásában is.

⁴⁴² Anna Jonsson Cornell: Författningsberedskap i praktiken – en kommentar med anledning av lagen om ändring i smittskyddslagen. *Svensk Juristtidning*, 2020/5. 377.

⁴⁴³ Svéd Kormányzati tv. 12. fejezet 2–3. cikk

⁴⁴⁴ Johan Hirschfeldt: Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick. *Svensk Juristtidning*, 2020/10. 1163–1168.

⁴⁴⁵ *Folkhälsomyndigheten*

⁴⁴⁶ Smittskyddslag (a továbbiakban: Svéd Járványügyi tv.)

⁴⁴⁷ Jonas F. Ludvigsson: The first eight months of Sweden's COVID-19 strategy and the key actions and actors that were involved. *Acta Paediatr*, 2020/109. 2464. <https://doi.org/10.1111/apa.15582>

⁴⁴⁸ *Allmänfarliga sjukdomar*

⁴⁴⁹ *Samhällsfarliga sjukdomar*

⁴⁵⁰ Marika Ericson – Olof Wilske: Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin. *Svensk Juristtidning*, 2020/10. 1080–1081.

⁴⁵¹ Svéd Járványügyi tv. 6c. §

⁴⁵² *Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19*

Az alapvető jogok koronavírus-járvány idején való korlátozása kapcsán érdemes arra kitérni, hogy bár a szabad mozgáshoz való jog törvényben korlátozható, és helyi szinten, vagy egyes személyeket érintő módon egészségügyi okból is szűkíthető,⁴⁵³ ám nincs jogszabályi alapja a mozgásszabadság járványhelyzet által indokolt, nemzeti szintű korlátozásának.⁴⁵⁴ Ezzel szemben a gyülekezési jog korlátozásának lehetősége a *kormányzatról szóló törvény*⁴⁵⁵, és a *közrendi törvény*⁴⁵⁶ szabályozása alapján kifejezetten biztosított járvány idején. A svéd járványügyi törvény alapján a koronavírus-járvány, mint társadalomra veszélyes betegség leküzdése érdekében a svéd kormány nyilvános összejövetelek megtartásáról és egyes rendezvények tilalmáról szóló intézkedéseket fogadott el. E törvény módosítása feljogosította a gyülekezés, illetve gyógyszerek és különböző orvosi eszközök kereskedelmének korlátozásáról, a bevásárlóközpontok, szórakozó-, és vendéglátóhelyek bezárásáról, valamint egyes jelentős infrastruktúrák működésének leállításáról szóló rendelkezések meghozatalára.⁴⁵⁷ E felhatalmazás korlátját jelentette azonban, hogy a rendeletek nem szűkíthetik azokat az alapvető jogokat és szabadságokat, amelyek a *kormányzatról szóló törvény* alapján kizárólag törvényi szinten korlátozhatók.⁴⁵⁸ A *koronavírus-járvány terjedésének megakadályozására vonatkozó különleges korlátozásokról szóló törvény* alapján pedig a kormány a nyilvános összejövetelek és rendezvények, valamint egyes nyilvános helyek, illetve a magánrendezvények vonatkozásában volt jogosult rendeletével korlátozó intézkedéseket hozni.⁴⁵⁹

A svéd válságpolitikát elsősorban a korlátozó intézkedések – relatív – hiánya, és a koronavírus-járvány következtében elhunytak magas száma miatt érte kritika. Ugyanakkor újra felmerült a békeidejű válsághelyzet kezelés alkotmányos szintű szabályozásának igénye.⁴⁶⁰

3.1.5.3 Különleges jogrend helyett rendes jogrendi keretek – Lengyelország

Lengyelországban annak ellenére nem hirdettek különleges jogrendet,⁴⁶¹ hogy az alkotmányos és törvényi szabályozás alapján fennálltak a veszélyhelyzet⁴⁶² kihirdetésének feltételei. Azt ugyanis természeti katasztrófa, vagy ahhoz hasonló jellegű műszaki baleset következményeinek megelőzése vagy elhárítása céljából vezetheti be a kormány.⁴⁶³ A természeti katasztrófa körében pedig a *veszélyhelyzetről szóló törvény*⁴⁶⁴ – a szélsőséges időjárási jelenségek, tüzek, árvizek, növényi vagy állatbetegségek mellett – példálózó felsorolásban kifejezetten nevesíti az emberi fertőző betegségeket.⁴⁶⁵ Mindazonáltal a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetre válaszul nem rendeltek el különleges jogrendet, hanem – még az első lengyelországi fertőzött regisztrálása előtt kezdeményezve – 2020. március 8-i hatállyal elfogadták a *COVID-19 és más fertőző betegségek, valamint az általuk okozott vészhelyzetek megelőzésével és leküzdésével kapcsolatos speciális*

⁴⁵³ Svéd Kormányzati tv. 2. fejezet 20–21. cikk

⁴⁵⁴ Lars Jonung: Sweden's Constitution Decides Its Covid-19 Exceptionalism. *Lund University Department of Economics – School of Economics and Management, Working Paper*, 2020/11. 2–3.

⁴⁵⁵ Svéd Kormányzati tv. 2. fejezet 24. cikk

⁴⁵⁶ A közrendről szóló 1993:1617. törvény (*Ordningslag*) 2. fejezet 15. §

⁴⁵⁷ Svéd Járványügyi tv. 6a. § (1) bekezdés

⁴⁵⁸ Jonsson Cornell i. m. 379.

⁴⁵⁹ A koronavírus-járvány terjedésének megakadályozására vonatkozó különleges korlátozásokról szóló törvény 5. cikk

⁴⁶⁰ Ericson – Wilske i. m. 1085.

⁴⁶¹ A lengyel különleges jogrendi szabályozásra a későbbiekben hosszabban kitérünk.

⁴⁶² *stan klęski żywiołowej*

⁴⁶³ Lengyel Alkotmány 232. cikk.

⁴⁶⁴ *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2020 r. o stanie klęski żywiołowej* (a továbbiakban: Veszélyhelyzetről szóló törvény)

⁴⁶⁵ Veszélyhelyzetről szóló törvény 3. cikk (1) bekezdés 2) pont.

megoldásokról szóló törvényt (a továbbiakban: Lengyel COVID-19 tv.).⁴⁶⁶ A számos módosítást megélt törvény a koronavírus-járvány során alkalmazandó alapelvek, eljárások, illetve a közigazgatási szervek feladatainak meghatározásán túl⁴⁶⁷ – számos más jogszabály mellett – jelentősen módosította *az emberi fertőzések megelőzéséről és leküzdéséről szóló törvényt* (a továbbiakban: Lengyel Járványügyi tv.),⁴⁶⁸ különös tekintettel annak járványveszélyről⁴⁶⁹ és járványhelyzetről⁴⁷⁰ szóló rendelkezéseire.⁴⁷¹ A Lengyel Járványügyi tv. korábban is lehetőséget adott arra, hogy – a járvány által érintett vajdaságok számának függvényében – a vajda, vagy az egészségügyért felelős miniszter, a tartományi, illetve állami szintű egészségügyi felügyelőséggel⁴⁷² konzultálva, rendeletével járványveszélyt vagy járványhelyzetet hirdessen ki, és annak megfelelő intézkedéseket alkalmazzon.⁴⁷³ A törvénymódosítás azonban – olyan mértékű járvány esetén, amely meghaladja az illetékes kormányzati, illetve önkormányzati szervek lehetőségeit – rendeletalkotási joggal ruházta fel a lengyel kormányt, amely ez alapján a veszélyeztetettségnek megfelelően jogosulttá vált zónákat létrehozni, és a Lengyel Járványügyi tv. adta keretek között korlátozó intézkedéseket hozni.⁴⁷⁴ Mindezek alapján az egészségügyért felelős miniszter rendeletével 2020. március 13-án járványveszélyt,⁴⁷⁵ majd pedig 2020. március 20-tól járványhelyzetet hirdetett ki a Lengyel Köztársaság egész területére.⁴⁷⁶ Ez egészen 2022. május 16-ig hatályban maradt, amikor is az egészségügyi miniszter megszüntette azt,⁴⁷⁷ és ismételten járványveszélyt jelentett be, amelyet csak 2023. július 1-jén⁴⁷⁸ helyezett hatályon kívül.⁴⁷⁹ A Lengyel Járványügyi tv. felhatalmazása alapján járványveszély, illetve járványhelyzet idején a kormány jogosult arra, hogy bizonyos szabadságjogok gyakorlását, egyes intézmények működését, valamint az üzleti tevékenység

⁴⁶⁶ *Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (a továbbiakban: Lengyel COVID-19 tv.).

⁴⁶⁷ Lengyel COVID-19 tv. 1. §.

⁴⁶⁸ *Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (a továbbiakban: Lengyel Járványügyi tv.).

⁴⁶⁹ *Stanu zagrożenia epidemicznego*.

⁴⁷⁰ *Stanu epidemii*.

⁴⁷¹ Lengyel COVID-19 tv. 25. §.

⁴⁷² *Inspektorat Sanytarny*

⁴⁷³ Lengyel Járványügyi tv. 46. cikk (1)–(2) bekezdés.

⁴⁷⁴ Lengyel Járványügyi tv. 46a. cikk.

⁴⁷⁵ Az egészségügyi miniszter 2020. március 13-i rendelete a járványveszély Lengyel Köztársaság területén való bevezetéséről (*Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego*).

⁴⁷⁶ Az egészségügyi miniszter 2020. március 20-i rendelete a járványhelyzet Lengyel Köztársaság területén való bevezetéséről (*Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii*, a továbbiakban: Járványhelyzetről szóló rendelet).

⁴⁷⁷ Az egészségügyi miniszter 2022. május 12-i rendelete a járványhelyzet megszüntetéséről (*Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii*).

⁴⁷⁸ Az egészségügyi miniszter 2023. június 14-i rendelete a járványveszély megszüntetéséről (*Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego*).

⁴⁷⁹ A koronavírus-járvány lengyelországi kezelésének közjogi kereteiről lásd bővebben például: Drinóczi Tímea – Agnieszka Bien-Kacała: COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism. *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 8., No. 1–2. (2020) 187–191. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1782109>; Németh Zoltán: Különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádly Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 364–372. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_16; Zombory Katarzyna – Németh Zoltán: To introduce or not to introduce? Regulation of the state of emergency under the 1997 Polish Constitution vs the COVID-19 pandemic. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (eds.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe*. Budapest, Ferenc Mádly Institute of Comparative Law, 2022. 203–211. https://doi.org/10.47079/2022.znah.epicaec.1_8

bizonyos területeit rendeletével ideiglenesen korlátozza. Emellett – szintén rendeleti úton – kötelezővé teheti bizonyos egészségügyi eljárások elvégzését, dönthet ingatlanok, helyiségek, és közlekedési eszközök rendelkezésre bocsátásáról, kijelölheti a karantén helyszínét, illetve elrendelheti meghatározott helyeken és létesítményekben való tartózkodás tilalmát.⁴⁸⁰ Ezzel összhangban, a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelése érdekében számos korlátozást és tilalmat rögzítő kormányrendelet született,⁴⁸¹ amelyek keretében olyan alapvető jogok estek korlátozás alá, mint a mozgásszabadság, a szabad gyülekezéshez való jog vagy a vállalkozás szabadsága. Mely utóbbi keretében az éttermek, szórakozóhelyek, sportlétesítmények, színházak, mozik, könyvtárak működését időlegesen fel is függesztették. A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelésének közjogi keretei komoly közjogi vitát váltottak ki. Egyes vélemények szerint a veszélyhelyzet alkotmányosan megalapozott és – akár már a járványveszély elrendelésekor⁴⁸² – indokolt kihirdetése⁴⁸³ helyett, a Lengyel COVID-19 tv. elfogadásával, a Lengyel Járványügyi tv. módosításával és a járványhelyzet kihirdetésével egy új különleges jogrendi helyzetet alkottak meg⁴⁸⁴ és vezettek be, az alkotmány megkerülésével.⁴⁸⁵ A járványhelyzet ugyanis, azáltal, hogy különös veszély miatt rendelték el, annak keretében alapvető jogokat és szabadságokat korlátoztak rendeleti formában, és az államapparátus rendes működését is megváltoztatták, magán hordozza a különleges jogrendi szituációk jellemzőit. Ha úgy tetszik de facto különleges jogrend lett bevezetve.⁴⁸⁶ Mindezek okán a szakirodalom egyes képviselői⁴⁸⁷ és az állampolgári jogok biztosa⁴⁸⁸ is kétségbe vonta a koronavírus-járvány kezelésének alkotmányosságát. A kritikus hangok rendszerint két okra vezették vissza a veszélyhelyzet kihirdetésének elmaradását.⁴⁸⁹ Egyrészt a lengyel alkotmány – garanciális szabályként – rendkívüli jogrend idején, és annak megszűnését követő kilencven napon belül nem engedi országos népszavazás, és választások megtartását, így köztársasági elnököt sem lehet ez idő alatt választani, megbízási ideje ilyenkor meghosszabbodik.⁴⁹⁰ Azáltal azonban, hogy a kormány nem hirdetett ki veszélyhelyzetet, a koronavírus-járvány alatti elnökválasztásnak nem volt alkotmányos akadálya, amely többek véleménye szerint a regnáló hatalom politikai érdekeinek kedvezett.⁴⁹¹ Másrészt többek véleménye szerint éppen amiatt nem vezettek be különleges jogrendet, hogy a járványkezelés

⁴⁸⁰ Lengyel Járványügyi tv. 46b. cikk

⁴⁸¹ Az egészségügyi miniszter utolsó, speciális korlátozásokat és tilalmakat rögzítő, 2023. július 1-jén hatályon kívül helyezett rendelete: A járvány kezelése érdekében bevezetett korlátozásokról, utasításokról és tilalmakról szóló 2022. március 25-i kormányrendelet (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego*)

⁴⁸² Adam Wąsikowski: Prawa i wolności obywatelskie w warunkach epidemii COVID-19. *Zbliżenia Cywilizacyjne*, 2021/1. 28.

⁴⁸³ Sławomir Czarnow: Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka. *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, 2021/3. 26.

⁴⁸⁴ A témáról lásd bővebben: Jerzy Paśnik: Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego. *Przegląd Prawa Publicznego*, 2020/11. 69–85.

⁴⁸⁵ Drinóczi – Bień-Kacała i. m. 180.

⁴⁸⁶ Monika Haczkowska: Konstytucja w „czasach zarazy” czyli o zaniechaniach organów władzy i ich konsekwencjach (skutkach) prawnych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, 2021/1. 46–47.

⁴⁸⁷ Lásd például: Paweł Bała: Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2. *Przegląd Konstytucyjny*, 2020/2. 110–119.; Wąsikowski i. m. 24–28.; Drinóczi – Bień-Kacała i. m. 187–190.

⁴⁸⁸ Koronawirus. RPO: rozporządzenia Ministra Zdrowia bez podstawy w specustawie o COVID-19. To łamanie Konstytucji. Elérhető: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa> (letöltve: 2026.04.01).

⁴⁸⁹ Ewa Łętowska: Za glupstwa królów płacą ich narody – indemnizacja w czasie zarazy (cz. I). *konstytucyjny.pl*, 2020a. április 12. <http://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/>

⁴⁹⁰ Lengyel Alkotmány 228. cikk (7) bekezdés.

⁴⁹¹ Bała i. m. 117.; Czarnow: i. m. 28.; Haczkowska: i. m. 50–53.; Drinóczi – Bień-Kacała i. m. 190–191.

keretében meghozott alapjog-korlátozó intézkedések nyomán ne lehessen kártérítési igényt érvényesíteni az állammal szemben.⁴⁹²

3.2 Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel kihirdetett veszélyhelyzet

Lévén az Alaptörvény tizedik módosítása a veszélyhelyzet kategóriájának módosításával megteremtette hozzá az alkotmányos kereteket, a kormány 2022. május 25-től Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében.⁴⁹³ Az erről szóló kormányrendelet elfogadásával egyidejűleg a kormány döntött a koronavírus-járvány kezelése miatt kihirdetett különleges jogrend megszűnéséről⁴⁹⁴ is, azonban az több mint egy hónappal később, július 1-jén lépett csak hatályba, így ez idő alatt a két külön okból az ország teljes területére kiterjedő hatállyal bevezetett két veszélyhelyzet egyidejűleg hatályban volt. A határozatlan időre elrendelt veszélyhelyzetet 2022 őszén – az Alaptörvény kilencedik módosításának hatálybalépése okán megváltozó alkotmányos keretek miatt – megszüntették, és november 1-i hatállyal, immáron harminc napos időtartamra, ismétlen kihírdették.⁴⁹⁵ A veszélyhelyzet időbeli hatályát – az Országgyűlés jóváhagyásával – ezt követően több alkalommal is meghosszabbították,⁴⁹⁶ amelynek eredményeként a háborús veszélyhelyzet 2026. május 14-ig hatályban maradt.

Számos kérdés merülhet fel az Alaptörvény tizedik módosítása és az annak következtében kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatban. Valóban szükséges volt alig másfél évvel az átfogó reform elfogadása után ismétlen módosítani a különleges jogi rend szabályozását? Nem lett volna lehetőség az ukrajnai fegyveres konfliktusra hivatkozva a veszélyhelyzet helyett egy másik különleges jogrendi esetkört hirdetni? Szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus nyomán értelemszerűen rendkívüli állapot nem volt kihirdethető, hiszen a háborús cselekménynek ahhoz hazánkat érintenie kell. Azonban az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőző alkotmányos rendelkezések értelmében az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében megelőző védelmi helyzetet hirdethetett ki, amely különleges jogrendi helyzet során ugyanúgy a kormány volt a rendeleti kormányzás felhatalmazottja. Így valószínűleg ez alapján módosítás nélkül is be lehetett volna vezetni különleges jogrendet. A különleges jogrend kihirdetését azonban nem Magyarország megtámadásának veszélye indokolta, illetőleg ezt a veszélyt nem ítélte meg ilyen komolynak a kormány ahhoz, hogy megelőző védelmi helyzetet vezessen be. Ráadásul ekkor már tudott volt, hogy a megelőző védelmi helyzet intézménye néhány hónap múlva megszűnik. A különleges jogrendi reform hatálybalépését követően a szabályozásban a korábbi megelőző védelmi helyzet elrendeléséül szolgáló eseményeket a hadiállapot kategóriájába illesztette az alkotmányozó, így a hadiállapot kihirdetésének lehetősége merülhetett volna fel. Kérdést vethet

⁴⁹² Bała i. m. 117.; Czarnow: i. m. 28.; Wąsikowski i. m. 29.

⁴⁹³ 180/2022. (V. 24.) Kormányrendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról

⁴⁹⁴ 181/2022. (V. 24.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Kormányrendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről

⁴⁹⁵ 424/2022. (X. 28.) Kormányrendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról

⁴⁹⁶ Legutóbb 2025. novemberben, lásd: 343/2025. (X. 31.) Kormányrendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Kormányrendelet módosításáról

fel tehát az is, hogy miért a veszélyhelyzet tényállásának módosítására került sor, hiszen ez a különleges jogrendi szituáció korábban elemi csapások, ipari szerencsétlenségek esetén volt kihirdethető. A háborús helyzet távol állt ettől a kategóriától. Relevánsabbnak tűnhetett az akkori rendkívüli állapot kategóriájának átalakítása, igaz ilyenkor – az akkori definíció szerint – az ország területileg is érintett a háborús helyzettel vagy fegyveres konfliktussal, míg az új veszélyhelyzeti kategóriánál ezeknek az eseményeknek hangsúlyosan szomszédos országban kell fennállnia. A veszélyhelyzet módosítása kapcsán érzékelhető az Alaptörvény kilencedik módosítása kapcsán is hangsúlyozott és ott is tetten érhető szándék, miszerint a kivételes helyzetek gyors és hatékony kezelése érdekében a rendkívüli intézkedési jogosultságot a kormányra kívánja telepíteni az alkotmányozó. Ez ugye az Alaptörvény kilencedik módosításának hatálybalépését követően már a hadiállapot és a szükségállapot esetén is igaz, ám az ukrajnai fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel kihirdetett veszélyhelyzet bevezetésekor még nem a kormány volt a rendeleti kormányzás felhatalmazottja ezen különleges jogrendi esetekörök idején. Volt azonban két olyan háborús jellegű különleges jogrendi helyzet az akkor hatályos szabályozásban is, amely során a kormány volt jogosult rendeletével a szükséges intézkedések meghozatalára. A már említett megelőző védelmi helyzet, illetve a külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a kormányra intézkedési kötelezettséget telepítő váratlan támadás. Azt gondolhatnánk, hogy a veszélyhelyzet új tényállása inkább illeszkedik e két eset valamelyikébe azonban ekkorra már elfogadták az ezeket megszüntető új alaptörvényi szabályozást. Maradt tehát a veszélyhelyzet fogalmának módosítása, amely olyan szempontból indokolható, hogy az állam rendes működésére, illetve az alkotmányos rendre nem maga a háború, a fegyveres konfliktus jelent veszélyt, hanem az annak következtében felmerülő más jellegű – humanitárius, gazdasági vagy ellátási – válsághelyzetek. Ennek ellenére az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetet és a meghozott intézkedéseket bírálókat érte amiatt, hogy a kormány az ukrajnai háborút ürügyként használja a rendkívüli hatáskör kiterjesztésére és visszaélésre. ⁴⁹⁷

Magyarország reakciójának értékelése érdekében érdemes röviden kitérni arra is, hogy más európai országok is rendeltek-e el különleges jogrendet az ukrajnai háború és az abból fakadó válsághelyzet miatt. Csehországban a kormány szükségállapotot vezetett be a tömeges migráció kezelése, valamint az ukrán menekültek befogadásának és segítésének felgyorsítása érdekében. ⁴⁹⁸ Ennek alkotmányos alapját a szükségállapot – fentiekben röviden ismertetett – kategóriájának rugalmasan meghatározott definíciója, amely lehetővé teszi annak elrendelését az életet, az egészséget, a vagyonbiztonságot, a közrendet vagy a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető esemény bekövetkezése esetén. A különleges jogrendet eleinte harminc napra hirdették ki, amelyet két alkalommal is meghosszabbítottak, ⁴⁹⁹ így 2022. július 1-ig hatályban volt. Szlovákiában ugyan nem vezettek be különleges jogrendet, azonban az ukrajnai menekültválságra tekintettel a kormány 2022 februárjában a polgári lakosság védelméről szóló törvény szerinti – az élet, az egészség, a vagyon védelme, a veszélyek

⁴⁹⁷ Lásd például: Lydia Gall: Hungary's New 'State of Danger'. *Human Rights Watch*, 2022. június 8. <https://www.hrw.org/news/2022/06/08/hungarys-new-state-danger>

⁴⁹⁸ 43/2022. Kormányhatározat a migrációs hullám miatt szükségessé vált szükségállapot kihirdetéséről (*Usnesení č. 43/2022 Sb. Usnesení vlády České republiky č. 147 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 4. března 2022*)

⁴⁹⁹ 77/2022. Kormányhatározat a migrációs hullám miatt szükségessé vált szükségállapot meghosszabbításáról (*Usnesení č. 77/2022 Sb.: Usnesení vlády České republiky č. 256 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu*); 135/2022. Kormányhatározat a migrációs hullám miatt szükségessé vált szükségállapot meghosszabbításáról (*Usnesení č. 135/2022 Sb.: Usnesení vlády České republiky č. 439 o dalším prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu*)

kockázatának csökkentése, vagy a veszély terjedésének és következményeinek megakadályozása érdekében rendkívüli intézkedések meghozatalára feljogosító – rendkívüli helyzetet rendelt el.⁵⁰⁰ A többi viseigrádi országhoz hasonlóan Lengyelországot is érintette az ukrán menekülthullám, ráadásul egy rakéta véletlenül egy lengyel faluban csapódott be és robbant fel, azonban nem vezettek be különleges jogrendet. Mindez annak fényében is különösen érdekes, hogy 2021 szeptemberében a lengyel köztársasági elnök – a kormány javaslatára – szükségállapotot⁵⁰¹ hirdetett a fehérorosz–lengyel határvidéken, a fehérorosz elnöknek az Európai Unió Fehéroroszország elleni szankcióira adott válaszként hozott döntései által kiváltott migránsválság miatt.⁵⁰² A Lengyel Köztársaság Alkotmánya értelmében az állam alkotmányos rendje, a polgárok biztonsága, illetve a közrend veszélyeztetettsége esetén lehet szükségállapotot kihirdetni.⁵⁰³ A feltételek bármelyike önmagában vagy másokkal együtt is megalapozhatja a szükségállapot bevezetését.⁵⁰⁴ Vagyis a lengyel kormány nem ítélte úgy az ukrain fegyveres konfliktus nyomán jelentkező menekültválságot, mint ami fenyegetést jelent a közbiztonságra és a közrendre, ellentétben a fehérorosz határon felmerült krízishelyzettel, amelyre hivatkozva 2022 júliusáig rendkívüli intézkedések voltak hatályban.⁵⁰⁵ Ugyancsak az ukrain háború által előidézett humanitárius válság okán Litvániában 2022. február 24-én a köztársasági elnök az egész ország területére kiterjedő – az állam alkotmányos rendjét vagy társadalmi békéjét fenyegető veszély esetén kihirdethető⁵⁰⁶ – szükségállapot⁵⁰⁷ bevezetéséről döntött,⁵⁰⁸ amelyet a parlament is megerősített⁵⁰⁹ és többször is meghosszabbított, egy idő után már kizárólag a határmenti területekre kiterjedő hatállyal. Olaszországban 2022. február 25-én a polgári védelemről szóló törvény szerinti, természeti csapások vagy emberi tevékenység nyomán bekövetkező válságok esetén kihirdethető – a koronavírus-járvány miatt egyébként már 2020 januárja óta fennálló – nemzeti szintű szükségállapotot vezettek be az ukrain háborús helyzet miatt, először csak három hónapra.⁵¹⁰ Azonban mindössze három nappal később az év végéig meghosszabbították azt,⁵¹¹ egyidejűleg több, az energia- és migrációs

⁵⁰⁰ 142. számú Kormányhatározat az Ukrajna területén zajló fegyveres konfliktus miatt a Szlovák Köztársaság területére érkező külföldiek tömeges beáramlásával kapcsolatos rendkívüli helyzet kihirdetéséről (*Uznesenie Vlády Slovenskej Republiky č. 142 k návrhu na vyhlásenie mimoriadnej situácie v súvislosti s hromadným príchodom cudzincov na území Slovenskej republiky spôsobeným ozbrojeným konfliktom na území Ukrajiny*)

⁵⁰¹ *stan wyjątkowy*

⁵⁰² A Lengyel Köztársaság elnökének 2021. szeptember 2-i rendelete a szükségállapot kihirdetéséről Podlasiei és Lublini vajdaság területén (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego)

⁵⁰³ Lengyel Alkotmány 230. cikk.

⁵⁰⁴ Zombory – Németh i. m. 194.

⁵⁰⁵ Agnieszka Bielecka: Poland Finally Lifts State of Emergency at Belarus Border. Human Rights Watch, 2022. július 6. <https://www.hrw.org/news/2022/07/06/poland-finally-lifts-state-emergency-belarus-border>

⁵⁰⁶ Litván Köztársaság Alkotmánya 144. cikk; A szükségállapotról szóló törvény (Lietuvos Respublikos Nepaprastosios Padėties Įstatymas 2002 m. birželio 6 d. Nr. IX-938) 3. §; A litván különleges jogrendi szabályozásról lásd bővebben: Vaidotas A. Vaičaitis: Specialieji teisiniai režimai Lietuvos teisinėje sistemoje. *Teisė*, Vol. 117 (2020) 79–98. <https://doi.org/10.15388/Teisc.2020.117.5>

⁵⁰⁷ *nepaprastoji padėtis*

⁵⁰⁸ A Litván Köztársaság parlamentjének állásfoglalása Oroszország és Fehéroroszország Ukrajna elleni agressziójáról (*Lietuvos Respublikos Seimas Rezoliucija Dėl Rusijos IR Baltarusijos Agresijos Prieš Ukrainą 2022 m. vasario 24 d. Nr. XIV-930*)

⁵⁰⁹ A Litván Köztársaság parlamentjének határozata a szükségállapot kihirdetéséről (*Lietuvos Respublikos Seimas Nutarimas Dėl Nepaprastosios Padėties Įvedimo 2022 m. kovo 10 d. Nr. XIV-932*)

⁵¹⁰ A kormány 2022. február 25-i határozata az Ukrajna területén fennálló súlyos vészhelyzet miatti szükségállapot kihirdetéséről (*Delibera del Consiglio dei Ministri 25 febbraio 2022: Dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all'estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell'Ucraina*)

⁵¹¹ A kormány 2022. február 28-i határozata a nemzetközi válság következtében az ország területén tartózkodó ukrán lakosság számára történő segítségnyújtás és ellátás biztosítása érdekében kihirdetett szükségállapotról (*Delibera del Consiglio dei Ministri 28 febbraio 2022: Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione*

válság kezelésére, valamint Ukrajna támogatására irányuló rendkívüli rendelkezést⁵¹² elfogadva.⁵¹³ A szükségállapotot több alkalommal is meghosszabbították – újabb intézkedéseket hozva az ukrainai válság gazdasági és humanitárius hatásainak ellensúlyozására – amely így végül 2024. december 31-ig hatályban maradt.⁵¹⁴ Így összesen – a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelése miatt – majdnem öt évig folyamatosan szükségállapot volt hatályban Olaszországban.

Magyarország mellett tehát más európai országokban is elrendeltek alkotmányos szintű különleges jogrendi helyzetet vagy hoztak törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket az ukrainai háború, és az annak nyomán kialakult humanitárius, illetve gazdasági válság kezelése érdekében. A magyarországi reakció az orosz–ukrán fegyveres konfliktusra és az azt követő válságra nem mondható tehát egyedülállónak. Más országok kormányai is szükségesnek tartották sürgős és kivételes intézkedések meghozatalát. Ugyanakkor kizárólag Magyarországon módosították a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos és törvényi szintű keretet annak érdekében, hogy a veszélyhelyzet kihirdethető legyen.

4. A népszavazás mint a különleges jogrend sajátos kontrollja

A különleges jogrendi keretrendszerben, annak érdekében, hogy a szabályok alkalmazására valóban célhoz kötötteen, arányosan, kizárólag a legvégső esetben kerüljön sor, szükséges az is, hogy a rendkívüli helyzet hatékony megoldására meghozott rendelkezésekkel azonos súlyú kontroll funkciókat is telepítsenek, megfelelő védelmet biztosítsanak az alkotmányos lazításokkal való visszaélésekkel szemben.⁵¹⁵ A különleges jogrend során érvényesülő ilyen kontroll mechanizmusként – illetve a hatalommegosztás elvének néminemű érvényesüléseként – értékelhető, a hatályos szabályozásban szereplő intézményeket a korábbiakban bemutattuk, de érdemes visszautalni rá, hogy az Országgyűlés a különleges jogrendi mechanizmusban számos ponton ilyen ellenőrző, a kivételes hatalomgyakorlásra tényleges hatással bíró szerepet tölt be.

Felmerülhet a kérdés, hogy ha a parlament különleges jogrendben ilyesfajta kontroll funkciót tölt be, van-e helye valamilyen módon a közvetlen hatalomgyakorlásnak különleges jogrend idején. Megvannak-e annak a normatív keretei, illetve a gyakorlatban elképzelhető lehet-e, hogy a közvetlen demokrácia intézményei – és elsősorban a népszavazás – érvényesüljenek, esetleg hasonló ellenőrző szerepet töltsenek be a különleges jogrend kapcsán. Illetőleg egyes vélemények szerint a nyilvánosság részvétele, a nyilvánosság bevonása a politikai döntéshozatali folyamatba megfelelő eszköz, illetve módozat lehet a szakértői tudás és a

all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto)

⁵¹² 14/2022. számú törvényerejű rendelet az ukrainai válsággal kapcsolatos sürgősségi rendelkezésekről (*Decreto-Legge 25 febbraio 2022, n. 14 Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina*); 16/2022. számú törvényerejű rendelet az ukrainai válsággal kapcsolatos további sürgősségi rendelkezésekről (*Decreto-Legge 28 febbraio 2022, n. 16 Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina*)

⁵¹³ Laura Biarella: Crisi in Ucraina: stato di emergenza e aiuti dall'Italia. *Altalex*, 2022. március 1. <https://www.altalex.com/documents/news/2022/03/01/crisi-in-ucraina-stato-di-emergenza-e-aiuti-dall-italia>

⁵¹⁴ Lásd: a 2023. évi költségvetésről szóló törvény (*Legge 29 dicembre 2022, n. 197: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*) 1. § (669)–(670); a 2024. évi költségvetésről szóló törvény (*Legge 30 dicembre 2023, n. 213 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026.*) 1. § (390); 16/2023. számú törvényerejű rendelet az Ukrájából érkező személyek ideiglenes védelméről szóló sürgős rendelkezésekről (*Decreto-Legge n. 16 del 2 marzo 2023: Disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina*); 21/2023. számú törvényerejű rendelet az ukrainai válság gazdasági és humanitárius következményeinek enyhítésére irányuló sürgős intézkedésekről (*Decreto-Legge n. 21 del 21 marzo 2022: Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*)

⁵¹⁵ Jakab Attila – Till i. m. (2020b) 436.

demokratikus legitimitáció közötti feszültség feloldására, amely a válsághelyzetekre vonatkozó szabályozást jellemzi. Ennek oka, hogy a technológiai fejlődés és a válságok komplexitása miatt a speciális szakértelem gyakran elengedhetetlen ahhoz, hogy hatékony megoldások szülessenek, ugyanakkor a demokratikus legitimitáció biztosítja azt, hogy a válságra adott válaszként hozott közpolitikai döntések és intézkedések a szélesebb lakosság értékeit és prioritásait tükrözzék.⁵¹⁶

A koronavírus-járvány, illetőleg az ukrajnai háború okán hazánkban hosszú ideje hatályban lévő különleges jogrendi helyzet lehetőséget adott arra, hogy a népszavazás és a különleges jogrend közötti alkotmányos kapcsolódási pontokat áttekintve e hipotetikus feltevés esetleges gyakorlati megvalósulásának lehetőségét megvizsgáljuk. Tekintettel arra, hogy a világjárvány következtében hazánk mellett számos más országban is különleges jogrendet vezettek be, más országok esetében is érdekes lehet, hogy a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet idején volt-e példa arra, hogy a kihirdetett különleges jogrendről vagy a meghozott korlátozó intézkedésekről népszavazást tartottak.

4.1 A népszavazás és a különleges jogrend kapcsolata az alkotmányos szabályozásban

Magyarország Alaptörvénye az országos népszavazás tiltott tárgykörei között nevesíti a különleges jogrend egyes eseteit. Rögzíti, hogy nem lehet országos népszavazást tartani háborús helyzet kinyilvánításáról, békekötésről, hadiállapot kihirdetéséről és megszüntetéséről, valamint szükségállapot kihirdetéséről, meghosszabbításáról és megszüntetéséről.⁵¹⁷ Megjegyzendő, hogy Alaptörvény kilencedik módosításának e cikke vonatkozó része igazából pusztán a különleges jogrendi szabályozás változásait követte – a korábbi szabályozás értelmében hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról nem lehetett országos népszavazást tartani –, ugyanakkor beemelte új tárgykörként a „békekötésről” szóló, valamint a hadiállapot megszüntetésére és a szükségállapot meghosszabbítására és megszüntetésére vonatkozó döntést.⁵¹⁸ Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy sem a hatályos sem pedig a korábbi alaptörvényi rendelkezés nem általánosságban a különleges jogrend kihirdetését és megszüntetését nevesíti, mint tiltott tárgyköröket. A korábbi szabályozásból három esetkör: a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet, míg a hatályos szabályozásból a veszélyhelyzet maradt ki. Ez azért is különösen érdekes, mert a koronavírus-járvány kezelése érdekében bevezetett veszélyhelyzet kapcsán – a korábbiakban bemutatottak szerint – komoly közjogi vita alakult ki a különleges jogrendi helyzet bevezetésének szükségessége és alkotmányossága kapcsán. Az alaptörvényi szabályok értelmében pedig akár népszavazást is lehetett volna tartani a veszélyhelyzet kihirdetéséről vagy megszüntetéséről. Erre azonban – ahogyan arra a későbbiekben kitérünk – a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelése keretében elfogadott törvények nem adtak lehetőséget. Magyarország mellett kevés olyan európai uniós országot találunk, amelynek alkotmánya e körben releváns rendelkezést tartalmazna, azonban néhány példa így is található. Ehelyütt azonban vissza kell utalnunk a korábban röviden leírtakra, miszerint a különleges jogrend alkotmányos szintű szabályozottsága nagy szórást mutat az európai országok esetében. A népszavazás kapcsán szintén elmondható, hogy megítélése, gyakorlati alkalmazása nem

⁵¹⁶ Smuk Péter: A válság alkotmányjoga – az alkotmányjog válsága? In: Bodzási Balázs (szerk.): Jogászegyleti Értekezések 2023. Válság és jog. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2023. 156–157. <https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Smuk.135>

⁵¹⁷ Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés h) pont.

⁵¹⁸ Az Alaptörvény kilencedik módosításának részletes indokolása a 6. cikkhez.

egységes Európában.⁵¹⁹ Találunk olyan államokat – mint például Hollandia, Belgium, illetve Csehország – amelyek alkotmánya nem ismeri a népszavazás intézményét.⁵²⁰ Mindezek alapján pedig nem meglepő, hogy kevés európai alkotmány tartalmaz a népszavazással kapcsolatban kivételes hatalomgyakorlásra vonatkozó rendelkezést, és kevés olyan különleges jogrendi szabály van, amely érinti a népszavazás intézményét.

Találunk olyan alkotmányt, amely önálló fejezetben rendelkezik a különleges jogrend esetköreiről, és olyat is, amelyik alig vagy egyáltalán nem tartalmaz idevágó rendelkezést. Észtország alkotmánya lehetővé teszi a parlament számára, hogy törvényjavaslatokat vagy országos kérdéseket népszavazásra bocsásson, azonban e körből kizárja a – kormányzás alkotmányos rendjét fenyegető veszély esetén a köztársasági elnök vagy a kormány javaslatára a parlament által kihirdethető⁵²¹ – rendkívüli állapot bevezetésére és feloldására vonatkozó kérdéseket.⁵²² Szlovénia alkotmánya rögzíti, hogy a Nemzetgyűlés⁵²³ törvény hatálybalépésének kérdéséről népszavazást rendel el, ha azt legalább negyvenezer választópolgár kérelmezi. Felsorol azonban számos olyan esetet és tárgykört, amely vonatkozásában ez a lehetőség nem áll fenn. Így nem lehet népszavazást elrendelni természeti katasztrófa miatti szükséghelyzetben a nemzeti védelemről, biztonságról vagy ellátásról hozott törvényekről.⁵²⁴ Szlovákia alkotmánya nem rendelkezik a népszavazás kapcsán jelen tárgykörben releváns rendelkezéssel, ám említésre érdemes az alkotmányos szintű *a háború, hadiállapot, rendkívüli állapot és veszélyhelyzet idején az állam biztonságáról szóló 227/2002. alkotmánytörvény*, amely úgy rendelkezik, hogy abban az esetben, ha háború, hadiállapot és rendkívüli állapot idején a parlament akadályoztatva van, fel kell állítani a Parlamenti Tanácsot.⁵²⁵ E szerv jogosult a parlament hatásköreit gyakorolni, a taxatív felsorolt esetek kivételével. Ez utóbbiak alapján pedig a Parlamenti Tanács nem dönthet a népszavazásról szóló törvény módosításáról, nem indítványozhat népszavazást a köztársasági elnök felmentéséről és nem határozhat népszavazás kiírásáról.⁵²⁶ Természetesen külön szót érdemel Svájc, mint a közvetlen demokratikus intézmények tekintetében legnagyobb hagyománnyal bíró európai ország. Svájc Szövetségi Alkotmánya külön rendelkezik a sürgősségi jogalkotással kapcsolatos népszavazás kérdéséről. Azon – kizárólag ideiglenes hatályú – szövetségi aktusokat, amelyek hatálybalépése nem késleltethető, és amelyeket a Szövetségi Gyűlés⁵²⁷ két kamarája tagjainak abszolút többsége sürgősnek nyilváníthat, és azonnal hatályba léptethet, a svájci alkotmány sürgősségi szövetségi törvénynek hívja.⁵²⁸ E jogszabályok pedig népszavazás útján erősíthetők meg. Ha a sürgősségi szövetségi törvények alkotmányos rendelkezésen alapulnak, népszavazásra bocsáthatók, amennyiben a hivatalos közzétételüktől számított száz napon belül ötvenezer választópolgár vagy nyolc kanton kéri azt.⁵²⁹ Az olyan sürgősségi szövetségi törvényeket pedig, amelyek nem az alkotmány rendelkezésein alapulnak és időbeli hatályuk egy évnél hosszabb, elfogadásuktól számított egy éven belül népszavazásra kell bocsátani.⁵³⁰

⁵¹⁹ Csink Lóránt: Közvetlen demokrácia. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország Alkotmányos Intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 140.

⁵²⁰ Szalai András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás Archívum*, 2013/1. 128.

⁵²¹ Észtország Alkotmánya 129. cikk.

⁵²² Észtország Alkotmánya 105–106. cikk.

⁵²³ *Državni zbor*

⁵²⁴ Szlovénia Alkotmánya 90. cikk

⁵²⁵ *Parlamentná rada*

⁵²⁶ A háború, hadiállapot, rendkívüli állapot és veszélyhelyzet idején az állam biztonságáról szóló 227/2002. alkotmánytörvény 7. § (2) bekezdés.

⁵²⁷ *Bundesversammlung*

⁵²⁸ Svájc Szövetségi Alkotmánya 165. cikk (1) bekezdés.

⁵²⁹ Svájc Szövetségi Alkotmánya 141. cikk (1) bekezdés b) pont.

⁵³⁰ Svájc Szövetségi Alkotmánya 140. cikk (1) bekezdés b) pont.

Mind a kötelező, mind pedig a fakultatív népszavazás vonatkozásában igaz, hogy ha a népszavazás nem erősítette meg a sürgősségi szövetségi törvényt egy éven belül, akkor azt hatályon kívül kell helyezni. Azt a sürgősségi szövetségi törvényt, amelyet a népszavazás nem erősített meg, nem lehet megújítani.⁵³¹

4.2 A népszavazás mint a kivételes hatalomgyakorlás kontrollja

Láthatjuk, hogy alapvetően nincsenek meg, illetve rendkívüli hiányosak az alkotmányos, normatív keretek ahhoz, hogy a népszavazás intézménye relevanciával bírjon különleges jogrendben. De egyáltalán elképzelhető-e, hogy a különleges jogrend kihirdetéséről, meghosszabbításáról, megszüntetéséről vagy az annak keretében meghozott intézkedésekről népszavazást tartsanak. A közvetlen demokratikus intézmények egyik legfontosabb előnyeként a legitimációs funkciót szokták megjelölni. A nép által közvetlenül meghozott döntések politikai súlya jelentős, nem véletlenül találunk számos példát arra, hogy egy ország függetlensége, új alkotmány elfogadása vagy a nemzetközi közösséghez való csatlakozás kapcsán népszavazásra kerül sor.⁵³² Ugyanígy felmerülhet bennünk, hogy olyan esetekben, amikor a hatalom központosítására és alapvető jogok korlátozására kerülhet sor, a különleges jogrendi helyzet megerősítése vagy akár a kivételes hatalomgyakorlás arányosságának és célhoz kötöttségének garantálása közvetlen demokratikus úton történjen. Érdemes röviden áttekinteni azokat a szituációkat és időpontokat, amikor felmerülhet a nép közvetlen hatalomgyakorlása.

A különleges jogrend elrendelésére alapul szolgáló szituációkról általánosságban elmondható, hogy előre nem látható, gyors és hatékony kezelést igénylő krízishelyzeteket ölelnek fel. Így a különleges jogrend kihirdetésének népszavazás útján való megerősítése, elfogadása teljességgel ésszerűtlen, hiszen annak lényegi elemét venné el. Kevésbé tűnik ördögtől való gondolatnak népszavazás tartása a különleges jogrend fenntartása, meghosszabbítása vagy megszüntetése vonatkozásában. Ilyen esetben a nép közvetlenül dönthetne arról, hogy a rendeleti kormányzás felhatalmazottja továbbra is gyakorolhatja-e kivételes hatásköreit. A népszavazás tehát a rendkívüli jogkörök visszaélésszerű gyakorlásának megakadályozása érdekében egyfajta kontroll funkciót tölthetne be különleges jogrend idején. Ezt a lehetőséget is nehezen megvalósíthatóvá teszi azonban a különleges jogrendi helyzetekre jellemző számos körülmény és sajátosság. Így nem valószínű, hogy egy háborús, polgárháborús vagy katasztrófa helyzetben biztosíthatók egy népszavazás megtartásának feltételei, illetve azon a választópolgárok – kellően informáltak – részt tudnak venni. Emellett a különleges jogrend időbeli korlátozottsága miatt is kevésbé tűnik ilyen kontroll eszközként alkalmazhatónak. Annak ugyanis alapvető célja, hogy a felmerült rendkívüli helyzetet a lehető leggyorsabban kezeljék és a rendes alkotmányos keretek közé való visszatérés minél hamarabb megvalósuljon. Éppen ezért alapvetően meghatározott, rövid időtartamra hirdethető különleges jogrend, így pedig nincs lehetőség egy népszavazás kitűzésére és megtartására. A népszavazás ilyenkor való használata ellen szólhat az is, hogy amennyire a népszavazás a nép akaratának demokratikus megnyilvánulása, amely korrigálja a kormányzat illegitim döntéseit ugyanannyira teret is engedhet – különösen a kérdésfeltevés által – a manipulációnak is.⁵³³ Ez utóbbi veszélye pedig fokozottan fennállhat krízishelyzet esetén.

Ha mindezek alapján különleges jogrend idején nem is tűnik kivitelezhetőnek egy népszavazás megtartása, sor kerülhet rá akár utólag, immáron rendes jogrendi körülmények között abból a célból, hogy a nép közvetlenül legitimálja a különleges jogrend kihirdetését, a felmerülő válsághelyzet kivételes eszközökkel történő kezelését. Természetesen felmerülhet a kérdés,

⁵³¹ Svájc Szövetségi Alkotmánya 165. cikk (2)–(4) bekezdés.

⁵³² CSINK (2020) i. m. 140.

⁵³³ Szalai i. m. 126.

hogy egy ilyen közvetlen utólagos jóváhagyásnak mi lehetne politikai szempontból az értelme. Hiszen a regnáló kormányzatnak ez egyedül abban az esetben szolgálja az érdekét, ha a nép utólag megerősíti azt, hogy a felmerülő krízishelyzetet megfelelően kezelték. Ellenkező esetben, ha a válságkezelést nem legitimálják, akár csak azért, mert a részvételi küszöb elérésének hiányában nem beszélhetünk érvényes népszavazásról, logikus politikai következmény lehet a kormányzat leváltása. Így tehát erősen kérdéses, hogy érdemes-e vállalni az ilyen népszavazás kitűzésével járó politikai kockázatot.

Érdemes kitérni röviden arra is, hogy a népszavazás mely fajtája bírna igazán funkcióval ilyen esetekben. Az alulról, valóban a „nép” által kezdeményezett iniciativa jelenthetné a rendkívüli hatalomgyakorlás kontrollját, hiszen a közvetlen demokrácia ezen – legjelentősebb⁵³⁴ – intézménye az, amely leginkább megtestesíti a kormányzattal szembeni ellensúlyt.⁵³⁵ A felülről, a parlament vagy a kormányzat által elrendelt referendum pedig inkább a bevezetett különleges jogrend szükségességének, a válsághelyzet kezelésének utólagos legitimációját szolgálhatja. Olyan jogrendszerekben tehát, amelyek nem ismerik a népi kezdeményezés intézményét, nemigen beszélhetünk arról, hogy a népszavazás a kivételes hatalomgyakorlás kontrollját jelentheti, hiszen e funkciót kevéssé tudja betölteni olyan esetekben, amikor azt a különleges jogrend kihirdetésére, meghosszabbítására és megszüntetésére vagy a rendeleti kormányzásra jogosult szerv rendelheti el.

A felvetett kérdést, miszerint a népszavazás valódi kontrollja lehet a kivételes hatalomgyakorlásnak, a gyakorlat kevéssé igazolja, ugyanis alig találunk a vizsgált témába vágó példát. Elsősorban a svájci „visszatérés a közvetlen demokráciához”⁵³⁶ című iniciativa érdemel említést. A második világháború elején, annak érdekében, hogy a végrehajtó szerv a háborús időkben hatékonyabban és egyszerűbben tudja végezni tevékenységét, a Szövetségi Gyűlés rendkívüli jogkörökkel ruházta fel a Szövetségi Tanácsot,⁵³⁷ amely így parlamenti hozzájárulás nélkül tudott döntéseket hozni. A rendkívüli felhatalmazás⁵³⁸ következménye volt a közvetlen demokrácia felfüggesztése is. A választópolgárok így nem tudtak részt venni a hatalomgyakorlásban, nem tudták az egyes jogszabályokat népszavazás útján hatályon kívül helyezni. A problémát az jelentette, hogy a rendkívüli felhatalmazás a háború végeztével sem szűnt meg, és a rendes jogrend visszaállítása várhatóan még tovább húzódott volna, ha nem nyújtanak be két népi kezdeményezést is, amelynek következtében 1949-ben népszavazás⁵³⁹ útján döntöttek a rendkívüli felhatalmazás hatályon kívül helyezéséről, és a rendes demokratikus jogrend helyreállításáról.

Számos példa akad ugyanakkor a történelemben, amikor nem valódi kontroll funkcióként alkalmazták a népszavazást, hanem épp ellenkezőleg: valamilyen hatalom kiterjesztését vagy meghosszabbítását hagyták vele jóvá. Az úgynevezett plebiszcitárius hagyomány kialakulása, amely során a népszavazást a végrehajtó hatalom feje felülről rendeli el és attól – valamilyen tárgyi kérdés eldöntésén túl – elsősorban saját személyének és politikájának igazolását várja, Bonaparte Napóleonhoz és unokaöccséhez, Lajoshoz köthető.⁵⁴⁰ A plebiszcitum kifejezetten olyan intézmény, amellyel az állam- vagy kormányfő végrehajtó hatalom feje a parlamenti többséget megkerülve a néphez fordul valamilyen ügyben. Ez funkcionálhat az állampolgároktól teljesen elszakadó törvényhozással szembeni hatalomkorlátozó

⁵³⁴ Bakó Beáta: Mennyit rólunk nélkülünk? Közvetlen demokrácia Magyarországon, Svájcban és Ausztriában. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/3. 174.

⁵³⁵ Szalai i. m. 132.

⁵³⁶ für die Rückkehr zur direkten Demokratie

⁵³⁷ *Bundesrat*

⁵³⁸ A rendkívüli felhatalmazásról lásd bővebben: Andreas Kley: Vollmachtenregime. *Historisches Lexikon der Schweiz HLS*, 2020. október 6. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2020-10-06/>

⁵³⁹ A népszavazás részleteiről lásd: <https://swissvotes.ch/vote/148.00>

⁵⁴⁰ Komáromi László: Közvetlen demokrácia. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 233–234.

intézményként, ugyanakkor visszaélészerűen is gyakorolható, amikor a cél az államfő hatalmának megerősítése. Utóbbira példaként szolgálhat, amikor Napóleon 1802-ben népszavazást tartott egész életre való konzullá választásáról, majd később örökletes császári címmel történő felruházásáról, de Hitler is népszavazást tartott az államfői és a kancellári funkció egyesítéséről 1934-ben.⁵⁴¹ De ehhez a hagyományhoz köthető például az elnök újraválasztásáról és megbízatásának – a hadijog alapján történő – határozatlan idejű meghosszabbításáról szóló 2009-es azerbajdzsáni,⁵⁴² illetve a Fülöp-szigeteken a hadiállapot meghosszabbításáról szóló, az 1970-es években többször is megtartott⁵⁴³ népszavazás. Az eddig leírtak alapján úgy tűnik, hogy a felvetett kérdésnek kevésbé van relevanciája, azonban az elmúlt évek különleges jogrendi gyakorlata további vizsgálódásra adott lehetőséget.

4.3 Népszavazás a koronavírus-járvány idején

Így tehát alkalmunk nyílt, illetve nyílik megvizsgálni, hogy van-e helye, lehet-e szerepe a népszavazás intézményének különleges jogrend idején.

Bár az Alaptörvény nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a veszélyhelyzetről vagy annak során népszavazást tartsanak, azonban nem sokkal a különleges jogrend 2020. márciusi bevezetését követően az Országgyűlés elfogadta a 2020. évi XII. törvényt, amely megtiltotta népszavazás tartását. Rögzítette ugyanis, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követő napig országos és helyi népszavazás nem kezdeményezhető, a már kitűzött országos és helyi népszavazások elmaradnak. A népszavazáshoz kapcsolódó határidők megszakadnak, és csak a veszélyhelyzet megszűnését követő napon kezdődnek újra. A ki nem tűzött és az elmaradt országos és helyi népszavazásokat pedig a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni.⁵⁴⁴ A jogalkotó mindezt azzal indokolta, hogy a népszavazási eljárások során szükségessé válna valamennyi választópolgár személyes részvétele. Az pedig a humánjárvány megelőzését, illetve következményeinek elhárítását súlyosan veszélyeztetné. Emellett a részletes indokolás kitért arra is, hogy a népszavazási eljárás szabályai nem tartalmazznak veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezéseket, így szükséges arról rendelkezni, hogy népszavazás nem tartható veszélyhelyzet idején.⁵⁴⁵ Ugyan a veszélyhelyzet 2020. júniusi megszüntetésével e törvény is hatályát veszítette, azonban a későbbiekben újra kihirdetett veszélyhelyzethez kapcsolódóan elfogadott, a 2020. évi XII. törvényhez hasonló szerepet betöltő törvények⁵⁴⁶ újfent nem tették lehetővé népszavazás tartását a veszélyhelyzet megszűnéséig.

Szlovéniában számos, a koronavírus-járvány kezelés⁵⁴⁷ keretében hozott intézkedés és törvény, így például a koronavírus-járvány terjedésének megakadályozását célzó ideiglenes intézkedésekről szóló törvény,⁵⁴⁸ a koronavírus-járvány második hullámára felkészítő intézkedésekről szóló törvény,⁵⁴⁹ a koronavírus-járvány második hulláma következményeinek

⁵⁴¹ Szalai i. m. 134.

⁵⁴² A népszavazás részleteiről lásd: <https://sudd.ch/event.php?lang=en&id=az212009>

⁵⁴³ A népszavazás részleteiről lásd: <https://sudd.ch/event.php?lang=en&id=ph041973>

⁵⁴⁴ 2020. évi XII. törvény 6. § (3) bekezdés.

⁵⁴⁵ 2020. évi XII. törvény részletes indokolása a 6. §-hoz.

⁵⁴⁶ A koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 4. § (5) bekezdés; a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 4. § (5) bekezdés.

⁵⁴⁷ Szlovénia koronavírus-járvány kezeléséről lásd például: Samo Bardutzky – Saša Zagorc: Slovenia: Second Wave of Challenges to Constitutionalism. *VerfBlog*, 2021. március 19. <https://verfassungsblog.de/slovenia-second-wave-of-challenges-to-constitutionalism/>

⁵⁴⁸ A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE12083>

⁵⁴⁹ A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE12147>

mérséklését célzó intézkedésekről szóló törvény,⁵⁵⁰ az egészségügyi sürgősségi intézkedésekről szóló törvény,⁵⁵¹ illetve a koronavírus-járvány terjedése megelőzését és következményei helyreállítását célzó intézkedésekről szóló törvény⁵⁵² vonatkozásában is kezdeményezték népszavazás megtartását. Azonban a parlament – a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény alapján⁵⁵³ – határozatával a kezdeményezések mindegyikét elutasította, tekintettel arra, hogy azok az alkotmányban foglaltakba – vagyis a népszavazás természeti katasztrófák miatti szükséghelyzethez, a nemzet védelméhez és biztonságához kapcsolódó tiltott tárgyába – ütköznek.

Szlovákiában a koronavírus-járvány kezelése érdekében hozott kormányzati intézkedésekkel kapcsolatos elégedetlenség eredményeként népszavazást kezdeményeztek az előrehozott parlamenti választások megtartásáról. Ez az intézmény – bár nem ismeretlen az ország történetében, hiszen korábban már két alkalommal is sor került rá – nem szerepel az alkotmányban, így az elmúlt években közjogi viták tárgyát képezte, hogy az összhangban áll-e a demokrácia és a népszuverenitás elvével vagy pedig alkotmányellenes. Az utóbbit hangoztató álláspontok mint alapvető jogot, így tiltott tárgyat érintő népszavazást, vagy pedig mint az alkotmányos berendezkedéssel ellentétes intézményt tartják az előrehozott választásról szóló népszavazást az alkotmánnyal ellentétesnek.⁵⁵⁴ E kérdések a 2021-ben kezdeményezett, és több mint félmillió állampolgár által támogatott népszavazás kapcsán is felmerültek, amelyet végül határozatával⁵⁵⁵ a szlovák alkotmánybíróság – az alkotmány lényeges magja doktrínára hivatkozva – alkotmányellenesnek minősített, így nem kerülhetett rá sor.⁵⁵⁶ Az előrehozott parlamenti választásról szóló népszavazás alkotmányossága mellette felmerült az a kérdés is, hogy van-e egyáltalán lehetőség a koronavírus járvány kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet idején népszavazás megtartásra. Azonban az e problémakört körbejáró vélemények egyértelműen arra a megállapításra jutottak, hogy mivel az alkotmány és a *háború, hadiállapot, rendkívüli állapot és veszélyhelyzet idején az állam biztonságáról szóló 227/2002. alkotmánytörvény* nem rögzíti annak tilalmát, különleges jogrend idején is tartható népszavazás.⁵⁵⁷ A szlovák alkotmánybíróság döntésében nem is foglalkozott ezzel a kérdéssel. Svájcban a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelésének jogi kereteit alapvetően a Szövetségi Tanács Szövetségi Alkotmányon és a járványügyi törvényen⁵⁵⁸ alapuló rendeletei adták. Az alkotmány úgy rendelkezik, hogy a közrend illetve a belső vagy külső biztonság bekövetkező vagy közvetlenül fenyegető súlyos zavarainak kiküszöbölése érdekében a Szövetségi Tanács – korlátozott időbeli hatályú – rendeleteket és utasításokat hozhat.⁵⁵⁹ A járványügyi törvény pedig rögzíti a különleges helyzet⁵⁶⁰ és a rendkívüli helyzet⁵⁶¹

⁵⁵⁰ A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE12293>

⁵⁵¹ A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE12483>

⁵⁵² A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE12638>

⁵⁵³ A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1994. évi törvény (*Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi*) 21. §.

⁵⁵⁴ Marek Domin: Referendum on early elections in Slovakia: Constitutional challenges in times of crisis. *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, Vol. 3., No. 1 (2021) 200–203. <https://doi.org/10.13130/2612-6672/15465>

⁵⁵⁵ A szlovák alkotmánybíróság PL. ÚS 7/2021. számú határozata.

⁵⁵⁶ Šimon Drugda: The People v Their Representatives: The Slovak Constitutional Court Blocks Referendum on Early Election. *VerfBlog*, 2021. szeptember 14. <https://verfassungsblog.de/the-people-v-their-representatives/>

⁵⁵⁷ Domin i. m. 204–205.

⁵⁵⁸ A fertőző emberi betegségek elleni küzdelemről szóló szövetségi törvény (*Epidemiengesetz*, a továbbiakban: Svájci Járványügyi tv.).

⁵⁵⁹ Svájc Szövetségi Alkotmánya 185. cikk.

⁵⁶⁰ *besondere Lage*

⁵⁶¹ *ausserordentliche Lage*

kategóriákat, amelyek során a Szövetségi Tanács különleges intézkedéseket hozhat.⁵⁶² A járványügyi intézkedéseket tartalmazó rendeletek többek között – a járvány alakulásának megfelelően – a gyülekezési szabadság korlátozását, bizonyos rendezvények tilalmát, egyes oktatási intézmények bezárását, illetve különböző beutazási korlátozásokat rögzítettek.⁵⁶³ 2020 szeptemberében pedig sürgősségi szövetségi törvénybe foglalták a Szövetségi Tanács koronavírus-járvány kezelésére irányuló hatáskörének határait.⁵⁶⁴ E törvény rögzíti, hogy a Szövetségi Tanács a szükségesség, arányosság, hatékonyság elveit szem előtt tartva, vagyis kizárólag a járványkezeléshez szükséges mértékben, és csak akkor élhet kivételes jogosítványával, ha az elérendő cél rendes vagy sürgősségi jogalkotás útján sem valósítható meg.⁵⁶⁵ A sürgősségi törvényről – a fent bemutatott alkotmányos szabályozás alapján – 2021 júniusában tartottak fakultatív népszavazást, megerősítve és hatályban tartva azt.⁵⁶⁶ A 2021 novemberében megrendezett népszavazáson pedig az azon résztvevő állampolgárok kétharmada támogatta a sürgősségi törvény módosítását.⁵⁶⁷ Vagyis elmondható, hogy Svájcban néhány hónapon belül két alkalommal is népszavazás útján erősítették meg a kormány kivételes jogköreit biztosító jogszabályt.

Ha egy pillanatra Európán kívülre is tekintünk, említésre érdemes Pennsylvania állam 2021. májusi népszavazása. Ennek két kérdése is az alkotmány módosítására irányult, köszönhetően annak, hogy a koronavírus-járvány kezelése érdekében komoly közjogi vita bontakozott ki a katasztrófa-helyzet kihirdetése, meghosszabbítása és megszüntetése kapcsán.⁵⁶⁸ A sikeres népszavazás eredményeként Pennsylvania alkotmánya új, a katasztrófa-helyzet kihirdetéséről és kezeléséről szóló cikkel egészült ki, amely értelmében a nemzetközösség egészségét, biztonságát vagy jólétét veszélyeztető katasztrófa bekövetkezése vagy veszélye esetén a kormányzó katasztrófa-helyzetet hirdethet, megjelölve a katasztrófa természetét – amely lehet természeti, katonai, közegészségügyi, technológiai vagy más törvényben meghatározott típusú – és a fenyegetett területet. A katasztrófa-helyzet legfeljebb huszonegy napra hirdethető ki, azt

⁵⁶² Svájci Járványügyi tv. 6–7. §.

⁵⁶³ A svájci különleges jogrendi szabályozásról és Svájc koronavírus-járvány kezeléséről lásd bővebben: Halász Zsolt: Veszélyhelyzet szabályozásának egyes példái. Szabályozási megoldások Svájcban és Magyarországon. *Pázmány Law Working Papers*, 2020/10. 4–10.; Daniel Kettiger – Andreas Lienhard: Swiss Courts Facing the Challenges of COVID-19. *International Journal for Court Administration*, Vol. 12., No. 2. (2021) 2–4. <https://doi.org/10.36745/ijca.380>; Yasmine Willi – Gero Nischik – Dominik Braunschweiger – Marco Pütz: Responding to the COVID-19 Crisis: Transformative Governance in Switzerland. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 111., no. 3. (2020) 304–311. <https://doi.org/10.1111/tesg.12439>; Felix Uhlmann – Eva Scheifele: Legislative response to Coronavirus (Switzerland). *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 8. No. 1–2 (2020) 115–130. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1783076>; Felix Uhlmann – Odile Ammann: Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look Into the Future. *VerfBlog*, 2021. március 1. <https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/>; Felix Uhlmann: Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: SWITZERLAND. *VerfBlog*, 2020. március 23. <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-switzerland/>; Felix Uhlmann: Concentration of Powers in the Federal Executive: The Application of Emergency Powers in Switzerland, *VerfBlog*, 2020. április 30. <https://verfassungsblog.de/concentration-of-powers-in-the-federal-executive-the-application-of-emergency-powers-in-switzerland/>; Odile Ammann: Regulatory Uncertainty Over Emergency Powers in Switzerland. *The Regulatory View*, 2020. május 29. <https://www.theregreview.org/2020/05/29/ammann-regulatory-uncertainty-over-emergency-powers-switzerland/>

⁵⁶⁴ A Szövetségi Tanács koronavírus-járvány elleni rendeleteinek alapelveiről szóló szövetségi törvény (*Covid-19-Gesetz*, a továbbiakban: Svájci COVID-19 tv.).

⁵⁶⁵ Svájci COVID-19 tv. 1. §.

⁵⁶⁶ A népszavazás részleteiről lásd: <https://swissvotes.ch/vote/643.00>

⁵⁶⁷ A népszavazás részleteiről lásd: <https://swissvotes.ch/vote/650.00>

⁵⁶⁸ A katasztrófa-helyzet meghosszabbításának és megszüntetésének kérdéséről lásd: [https://ballotpedia.org/Pennsylvania_Question_1_Legislative_Resolution_to_Extend_or_Terminate_Emergency_Declaration_Amendment_\(May_2021\)](https://ballotpedia.org/Pennsylvania_Question_1_Legislative_Resolution_to_Extend_or_Terminate_Emergency_Declaration_Amendment_(May_2021)) Az alkotmány katasztrófa-helyzet intézményével való kiegészítéséről szóló kérdésről lásd: [https://ballotpedia.org/Pennsylvania_Question_2_Emergency_Declarations_Amendment_\(May_2021\)](https://ballotpedia.org/Pennsylvania_Question_2_Emergency_Declarations_Amendment_(May_2021))

a kongresszus hosszabbíthatja meg. A határidő lejártával a kormányzó nem jogosult ugyanazon körülmények alapján újból katasztrófavédelmi elrendelés a kongresszus jóváhagyása nélkül.⁵⁶⁹ Az alkotmánymódosítás eredménye az is, hogy a kongresszus a kormányzó jóváhagyása nélkül dönthet a katasztrófavédelmi bevezető rendelet időbeli hatályának meghosszabbításáról vagy megszüntetéséről.⁵⁷⁰

4.4 Hozott-e változást a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet a népszavazás kontroll funkciójában?

Elmondható tehát, hogy nemigen vannak meg a normatív keretei annak, hogy a népszavazás különleges jogrend idején komoly funkciót töltsön be. Láthattuk, hogy ha egy alkotmány tartalmaz is e körben releváns rendelkezést, akkor is leginkább a népszavazás tiltott tárgykörei között nevesíti az egyes különleges jogrendi esetköröket. Ugyanígy a gyakorlat sem támasztja alá a felvetett kérdést, hiszen alig találunk példát arra, amikor a kivételes hatalomgyakorlás valódi kontrolljaként szolgált a népszavazás, ellenben számos olyan esetről beszélhetünk, amikor visszaélészerűen, a kivételes hatalom kiterjesztésére használták a népszavazás intézményét.

Mindebben pedig a koronavírus járvány okozta egészségügyi válsághelyzet sem hozott komolyabb változást. Mert bár köszönhetően annak, hogy a kivételes intézkedések hosszú ideig hatályban voltak, talán lett volna lehetőség népszavazás tartására, ráadásul az is bizonyos, hogy a választópolgárok számos kérdésben szívesen kifejezték volna véleményüket, azonban alig találtunk példát arra, hogy népszavazásra került sor. Svájc emelendő ki, ahol népszavazás útján erősítették meg a kivételes jogköröket rögzítő jogszabályt. Magyarországon viszont törvényben zárták ki a népszavazás lehetőségét, annak ellenére, hogy az Alaptörvény nem rögzíti a veszélyhelyzetet a népszavazás kizárt tárgykörei között.

Mindezek alapján megállapítható, hogy e kérdésben leginkább a politikai, illetve közjogi kultúra, ami meghatározó. Svájcban, ahol komoly hagyománya van a népszavazásnak, olyan kérdésekben is közvetlenül a nép dönt, mint a kormányzat rendkívüli felhatalmazásának megszüntetése vagy a Szövetségi Tanács koronavírus-járvány kezeléséhez szükséges jogköre.

5. Az állam kártérítési felelőssége különleges jogrend idején

A korábbiakban hosszasan kitértünk arra, hogy annak érdekében, hogy a különleges jogrend ténylegesen az államot és az alkotmányos rendet veszélyeztető helyzet kezelésére, és a normális körülmények visszaállítására irányuljon, nélkülözhetetlenek a különböző garanciák, amelyek a rendkívüli felhatalmazás megfelelő kontrollját és határait jelentik. E körben érdemes felvetni azt a – koronavírus-járvány kapcsán a szakirodalomban⁵⁷¹ is felmerült kérdést – miszerint valamiképp felelősségre vonható-e az állam a különleges jogrend kezeléséért, az annak során hozott intézkedésekért. A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kapcsán az állam tartozik-e felelősséggel a válságintézkedések hiányából, a jogalkotói késedelemből vagy éppen a meghozott alapjog-korlátozó válságintézkedésekből származó kár megtérítéséért. De a konkrét pandémiától eltekintve is érdekes lehet az a felvetés, hogy különleges jogrendi helyzetben, vagyis amikor az államot és az alkotmányos berendezkedést veszélyeztető krízishelyzet kellően gyors és hatékony elhárítása, a rendes alkotmányos állapot elérése

⁵⁶⁹ Pennsylvania alkotmánya IV. cikk 20. §.

⁵⁷⁰ Pennsylvania alkotmánya III. cikk 9. §.

⁵⁷¹ Ocskó Eszter: Állami felelősség a COVID-19 járvány kapcsán. in: Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021b. 169.; Julesz Máté: *Az egészséghez fűződő jog. A pótanyaságtól a COVID-19-ig*. Budapest, Medicina Könyvkiadó Zrt., 2021. 127–128.

érdekében – a hatalommegosztás elvének időleges háttérbe szorításával – az alapvető jogok széleskörűen korlátozhatók vagy akár fel is függeszthetők, rendkívüli intézkedéseikért az állam tartozik-e felelősséggel.

Mivel egy világjárvány eklatáns példája a globális együttműködést igénylő helyzeteknek, tekintettel arra, hogy ilyenkor minden országnak gyorsan és hatékonyan kell fellépnie a vírus elterjedésének megakadályozása érdekében, mivel ez más országok lakosságának egészségét is veszélyeztetheti, felmerülhet az állam nemzetközi felelősségének lehetősége.⁵⁷² A nemzetközi jog az államoktól megköveteli a jó kormányzástól elvárható,⁵⁷³ a megfelelő jogszabályozást és közigazgatási ellenőrzést, és az észszerűség, jóhiszeműség és tisztesség elveinek megfelelő magatartást jelentő elvárható gondosságot. Ez, illetve a WHO Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak⁵⁷⁴ céljai között is megtalálható megelőzés megkívánja az államoktól, hogy felkészültek legyenek egy ilyen helyzet kezelésére, ami a megfelelő felszerelés, illetve tartalékok meglétét, valamint a kidolgozott intézkedési tervet illeti.⁵⁷⁵ A megelőzés már rendkívül korai szakaszban cselekvést követel, lehetőséget adva a különböző sérelmek, katasztrófák elkerülésére, vagy legalábbis a bekövetkezendő károk enyhítésére, a kockázatok minimalizálására, a már bekövetkezett esemény kezelése helyett. A megelőzés tehát az államok kötelezettsége a károkozás elkerülése érdekében.⁵⁷⁶ Mindez kiemelten igaz az olyan életet és egészséget veszélyeztető járványok esetén, mint a koronavírus-járvány, az államok a megelőzésre irányuló kötelezettségükből fakadóan minden lehetséges lépést kötelesek megtenni terjedésének és hatásainak csökkentése érdekében.⁵⁷⁷ Ugyanígy elengedhetetlenül fontos, és az államok nemzetközi jogból származó kötelezettsége egymással együttműködni, amely körben tájékoztatási feladatuk van a járványhelyzet vonatkozásában. A nemzetközi jogi felelősség tényleges megállapítása ugyanakkor kétséges, hiszen számos kérdés felmerül a felelősségre vonás alanya, illetve kötelezettje, a megsértett nemzetközi kötelezettség pontos meghatározása, illetve az eljárás lefolytathatósága kapcsán.⁵⁷⁸

A politikai felelősség kérdését is érdemes röviden érinteni, tekintettel arra, hogy a kormány döntése a felmerülő válsághelyzet különleges jogrendi kezeléséről – vagyis arról, hogy a rendkívüli veszélyt jelentő esemény szétfeszíti a rendes alkotmányos kereteket, és másként nem garantálható az alkotmányos rend és az állampolgárok védelme, mint rendkívüli hatáskörök telepítésével és az alapvető jogok korlátozásával – végső soron politikai döntés. Az ehhez kapcsolódó politikájáért a kormányzat felelősséget visel, amely alapvetően a legitimitást is ad a képviselési kormányzásnak.⁵⁷⁹ Ugyan – jogszabályi meghatározottság híján is mondható, hogy – a politikai felelősség nem jogi kategória, azonban egyes esetekben bírhat alkotmányjogi relevanciával, az alkotmányos szabályozás alkotmányjogi konzekvenciákat kapcsolhat a politikáért viselt felelősségért. Leginkább a kormányzati politikáért viselt felelősség emelhető ki az érvényesíthetőség szempontjából, mivel a politikaalakítás döntő tényezője a mindenkori

⁵⁷² Hoffmann Tamás – Marton Péter – Lukasz Gruszczyński: Az államok felelőssége a SARS-COV-2-járvány feltartóztatásához mint nemzetközi betegségmegelőzéshez kapcsolódóan. *Magyar Tudomány*, 2021/5. 600. <https://doi.org/10.1556/2065.182.2021.5.3>

⁵⁷³ Patricia Birnie – Alan Boyle – Catherine Redgwell: *International Law and the Environment*. 3. kiadás. Oxford University Press, 2009. 146.

⁵⁷⁴ WHO *International Health Regulation*. 2005.

⁵⁷⁵ Regős Franciska: Az államok etikai felelősségének néhány kérdése a COVID-19 járvány idején. *Glossa Juridica*, 2021/Különszám – Vírus és etika. 174.

⁵⁷⁶ Regős i. m. 172.

⁵⁷⁷ Antonio Coco – Talita de Souza Dias Part I: Due Diligence and COVID-19: States' Duties to Prevent and Halt the Coronavirus Outbreak. *EJIL:Talk!*, 2020. március 24. <https://www.ejiltalk.org/part-i-due-diligence-and-covid-19-states-duties-to-prevent-and-halt-the-coronavirus-outbreak/>

⁵⁷⁸ Németh Bettina: A COVID-19 világjárvány és az államok nemzetközi felelősségének kérdése. In: Kappel Gergely – Kis Kelemen Bence – Pozsárkó András (szerk.): *Az egészségügy és a jog kapcsolata*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Óriás Nándor Szakkollégiuma, 2020. 128.

⁵⁷⁹ Láncai András: Ki a felelős? A politikai felelősség nyomában. *Politikatudományi Szemle*, 2011/4. 16–29. 27.

kormányzat, a politikai döntések meghozatala szempontjából a kormányzatnak van meghatározó szerepe.⁵⁸⁰ E körben az elmúlt évek különleges jogrendi gyakorlata kapcsán azt érdemes megjegyezni, hogy a kormány mindvégig bírta az Országgyűlés támogatását. Ez a koronavírus-járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet vonatkozásában – vagyis még az Alaptörvény kilencedik módosításának a hatálybalépése előtt – abban nyilvánult meg, hogy a korlátozott ideig hatályos rendkívüli kormányrendeletek időtartamának meghosszabbításához hozzájárult a legfőbb népképviselői szerv. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel bevezetett veszélyhelyzet során pedig – az átfogó reform eredményeként – az immár kizárólag meghatározott időre elrendelhető különleges jogrend meghosszabbításához az országgyűlési képviselők többször is megadták a szükséges felhatalmazást. Emellett hangsúlyozni szükséges, hogy két országgyűlési választásra is sor került Magyarországon különleges jogrend idején. Így a választópolgárok két alkalommal is kifejezheték véleményüket a veszélyhelyzeti hatalomgyakorlásról, lehetőségük volt, hogy politikailag felelősségre vonják a döntéshozókat. Az országgyűlési képviselők 2022. április 3-án tartott választására⁵⁸¹ majdnem két éve tartó különleges jogrendi időszakban került sor, amelyen a kormányzó pártok kétharmados többséget szereztek az Országgyűlésben, erőteljes felhatalmazást kapva tehát a folytatásra. A 2026. április 12-én tartott országgyűlési választáson⁵⁸² azonban – történelmi léptékű részvétel mellett – a választópolgárok megvonták a bizalmat a regnáló hatalomtól, és a kihívó fél kezébe adták – ugyancsak kétharmados parlamenti többséggel – a kormányzás lehetőségét. Bár a választói akaratot nyilvánvalóan nem lehet csupán egyetlen kérdésre leszűkíteni, hiszen a választópolgárok egy szavazatba sűrítve tudnak egy egész parlamenti ciklusról, és az annak során felmerülő valamennyi problémáról ítéletet mondani, ugyanakkor a veszélyhelyzeti kormányzás is e körbe sorolható. A többihez hasonlóan ugyanúgy e döntésének politikai felelősségét is viseli a leköszönő kormány.

Az igazán érdekes – és általunk a vizsgálat tárgyául választott – kérdés azonban, hogy mivel a felmerülő válsághelyzet következtében vagy pedig éppen az arra válaszul adott különleges jogrendi intézkedések eredményeként a társadalom jelentős részét károsodás éri, illetve érheti, hiszen, bár nem ez a célja, de immanens eleme az alapjogok korlátozása a különleges jogrendnek. Ilyen esetekben terheli-e – és ha igen, milyen alapon és mértékben – felelősség az államot a meghozott vagy éppen elmulasztott szabályok, intézkedések miatt bekövetkezett károk megtérítése vagy enyhítése vonatkozásában. A 2010-es vörösiszap katasztrófa apropójából az állam felelősségének vizsgálata során Rixer Ádám arra az álláspontra helyezkedett, hogy az állam felelőssége több – egymással összefüggő – aspektusban is felvethető. Így a közigazgatási szervek által nem vagy nem megfelelően elvégzett engedélyezési, felügyeleti, ellenőrzési, tevékenységért fennálló felelősség formájában, abban az esetben, ha ennek volt jogszabályi alapja. Az elmaradt jogalkotásért, a hiányzó jogszabályokért, illetve a diszfunkcionális jogszabályi környezetért fennálló felelősség lehetősége. A jogszabályok lététől és tartalmától független, azokon túli felelősségi kategóriaként, az államilag szervezett társadalomban a mindenkor főhatalmat megtestesítő intézmények és személyek többlet-felelősségére utaló, egyfajta morális, erkölcsi felelősség, amely jelenthet politikai felelősségre vonást vagy nem jogszabályon, hanem a közösségi szolidaritáson alapuló kárenyhítést. Illetőleg felveti a felróhatóságra, vétkességre tekintet nélkül meglévő veszélyes üzemi felelősséggel összefüggésben felmerülő „mögöttes” állami felelősség, azaz a más módon meg nem térülő ilyen károkkal kapcsolatos – esetleges –

⁵⁸⁰ Chronowsky Nóra – Petrétei József: Az alkotmányjogi felelősségről. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/7–8. 277–287. 284–285.

⁵⁸¹ Nemzeti Választási Iroda: *Országgyűlési képviselők választása 2022.* 2022. április 16. <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022>

⁵⁸² Nemzeti Választási Iroda: *Országgyűlési képviselők választása 2026.* 2026. május 7. <https://vtr.valasztas.hu/ogy2026>

helytállási kötelezettséget.⁵⁸³ Az Alkotmánybíróság a 2006-os ár- és belvíz miatt kihirdetett veszélyhelyzet, illetve a keletkezett károk enyhítéséről szóló kormányrendelet kapcsán – ingatlanokban bekövetkezett károsodás vonatkozásában – hozott határozatában pedig rögzítette, hogy az alkotmányos szabályokból nem következik, hogy az egyén tulajdonában *vis maior* folytán keletkezett károk megtérítését az államnak át kellene vállalnia, tehát a veszélyhelyzet kihirdetése nem keletkeztet kárenyhítési támogatásra való jogosultságot. A kárenyhítés pusztán méltányosságon és társadalmi szolidaritáson alapuló *ex gratia* juttatás lehet az arra rászorulóknak, senki nem formálhat jogot arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön.⁵⁸⁴

A különleges jogrend során hozott rendkívüli intézkedésekből származó károkozásért való felelősség és a károk megtérítése vonatkozásában a jogalkotásért való felelősség hazai szabályozását és a jogirodalmi álláspontot vizsgáljuk, kitérve a koronavírus-járvány kezelésével kapcsolatos relevanciára.

5.1 A jogalkotó polgári jogi felelőssége

A jogalkotói hatáskör gyakorlására úgy gondolunk, mint ami az erkölcsi és politikai mellett jogi felelősséget is jelent. A jogalkotásra jogosult köteles a jogszabályokat megtartani és megtartatni, ugyanakkor nincsenek tényállások, amelyeket közvetlenül lehetne alkalmazni jogalkotási hibáért vagy hibás jogszabály miatt, hatályos jogunk tradicionálisan nem szabályozza közvetlenül a hibás vagy az elmaradt jogalkotást.⁵⁸⁵ Ennek ellenére – vagy éppen ezért – rendre felmerül a jogirodalomban, hogy az Alaptörvény azon rendelkezéséből kiindulva, amely rögzíti, hogy mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére,⁵⁸⁶ beszélhetünk-e felelősségre vonásról az alkotott jog által okozott egyéni érdeksérelem esetén annak vonatkozásában, aki egyébként maga határozza meg a felelősségi szabályokat. Egyáltalán milyen fórum bír hatáskörrel ilyen esetben. Ennek egyik előkérdése az állam polgári jogi jogalanyiséga. Hiszen polgári jogi kártérítési felelősség alanya kötelezettként az lehet, akit a polgári jog jogképesnek tekint. Az állam tehát annyiban lehet polgári jogi kötelezettségek – így polgári jogi felelősségi alapon kártérítés fizetésére kötelezett – jogalanya, amennyiben jogi személy, illetőleg amennyiben a jogalanyiságot számára a polgári jog szabályai biztosítják. Ennek meghatározása nehéz kérdés és a hazai szabályozás sem bizonyult következetesnek. A régi Ptk.⁵⁸⁷ az államot a jogi személytől elhatárolt, sui generis jogalanynak tekintette. Az állam polgári jogi jogalanyként kizárólag akkor vált polgári jogi jogviszony alanyává, ha tulajdonosi minőségében lépett fel.⁵⁸⁸ A Ptk.⁵⁸⁹ úgy rendelkezik, hogy az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt, és államot a polgári jogi jogviszonyokban az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli.⁵⁹⁰ Kulcskérdés tehát, hogy közjogi vagy magánjogi kategóriának tekinthető a jogalkotással okozott kár. Ugyanis az állami kárfelelősség a magánjog és a közigazgatási jog határán helyezkedik el és egyszerre tartozik is

⁵⁸³ Rixer Ádám: Az állam felelősségének egyes kérdései. De iurisprudencia et iure publico, 2011/1. 1–2.

⁵⁸⁴ 962/D/2008. AB határozat a Magyarország folyóin 2006 tavaszán kialakult rendkívüli árvíz, valamint az ország egyes területein ezen év első hónapjaiban bekövetkezett jelentős belvíz miatt keletkezett károk enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet alkotmányossági vizsgálata tárgyában

⁵⁸⁵ Tamás András: Felelősség jogalkotásért. In: Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 44–53.

⁵⁸⁶ Alaptörvény XXIV. (2) bekezdés

⁵⁸⁷ 1959. IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről

⁵⁸⁸ Menyhárd Attila: Lehet-e a jogalkotónak polgári jogi felelőssége? In: Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018a. 34.

⁵⁸⁹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

⁵⁹⁰ Ptk. 3:405. §

mindkét jogághoz, ugyanakkor idegen is tőlük, egyikhez sem illeszkedik igazán.⁵⁹¹ A nehézséget, és az álláspontok megosztottságát az adja, hogy a jogalkotási tevékenység közjogi kategória, a jogalkotás eredményével, azaz a hatályba lépő jogszabállyal okozott esetleges kár, már természeténél fogva magánjogi kategória.⁵⁹² Egyes álláspontok nem a jogalkotási folyamatot, hanem annak eredményét, vagyis a kárt keletkeztető, hatályba lépett jogszabály tartalmát vagy a jogszabály hiányát kell figyelembe venni.⁵⁹³ Más vélemény szerint pedig a jogalkotás folyamata eljárásjogilag vitathatatlanul a közjog területére esik, bizonyos aspektusai viszont polgári jogi relevanciával bírnak, melyből kényszerítően következik a polgári jog szabályainak alkalmazása.⁵⁹⁴ Más megközelítésben az állam jogalkotási tevékenységével a magánjog keretei közé nem léphet be, ugyanis a felelősség valamilyen kötelezettségen alapszik, jelen esetben kártérítés lévén valamilyen polgári jogi kötelezettségen, melyek az államot, mint jogalkotót nem terhelik. Magánjogi kötelezettség az államot csak akkor terheli, ha ő, mint polgári jogi értelemben vett tulajdonos lép fel.⁵⁹⁵ Az államot, mint jogalkotót közjogi kötelezettségek terhelik. Nem terhelik azonban polgári jogi kötelezettségek, és azoknak alanyuk sem lehet. Így az állam jogalkotóként nem rendelkezik magánjogi jogalanyisággal. Közjogi cselekvőként az állam nem magánjogi, hanem közjogi jogviszonyokat tud létrehozni. Az állam jogi személyként, azaz magánjogi jogviszonyok alanyaként akkor lép fel, amikor tulajdonosként cselekszik, és ezen belül is csak akkor, ha polgári jogi értelemben vett tulajdonosként lép fel. Az állam csak vagyoni viszonyokban bír magánjogi jogalanyisággal, jogalkotóként azonban nem. Az ebből kiinduló álláspontok tehát elvetik az államnak a jogalkotással vagy annak elmulasztásával okozott károkért való polgári jogi kártérítési felelősségét.⁵⁹⁶

Ami a szabályozást illeti, a hazai jogrendszer nem tartalmaz kifejezetten a jogalkotással okozott kárhoz kötődő különleges felelősségi alakzatot. Ebben az új Ptk. hatályba lépése – és a megújult kárfelelősségi szabályok – nem hoztak változást.⁵⁹⁷ A régi Ptk.-ban egyrészt az általános károkozásról szóló szakasz, valamint az államigazgatási jogkörben elkövetett károkozás intézménye merült fel, mint amely alapján megállapítható lenne a jogalkotással okozott káért való felelősség. A bírói gyakorlat azonban nem igazolta e tényállások kiterjesztő értelmezésének lehetőségét.⁵⁹⁸ Az államigazgatási jogkörben okozott kár vonatkozásában a PK. 42. számú állásfoglalás kimondta, hogy alkalmazása szempontjából államigazgatási jogkörben okozott kárnak csak az államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt lehet tekinteni.⁵⁹⁹ A Legfelsőbb Bíróság BH 1994.312. számú döntésében pedig azt rögzítette, hogy a jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartásszabályokat állapít meg, ezért a jogalkotásra, és így a hozzá kötődő felelősségre is a közjog szabályai irányadók, amelyek alkotmányértés esetén akkor is védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ha az

⁵⁹¹ Kecskés László: *Perelhet -e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1988. 253.

⁵⁹² Szász Viktória: Az állami immunitás a jogalkotással okozott kárral összefüggésben. *JURA*, 2020/3. 124.

⁵⁹³ Czukorné Farsang Judit: A jogalkotással okozott károkért való polgári jogi kártérítési felelősség kérdései. *Magyar Jog*, 2019/9. 478.

⁵⁹⁴ Karsai Dániel: A jogalkotással okozott kárról. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/6. 313.

⁵⁹⁵ Menyhárd Attila: Közjogi vagy magánjogi állam? In: Menyhárd Attila (szerk.): *350 éves az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai II. kötet*. Budapest, Elte Eötvös Kiadó, 2018b. 882–883.

⁵⁹⁶ Menyhárd (2018a) 35–36.

⁵⁹⁷ Karsai i. m. 310.

⁵⁹⁸ Stípkovits Tamás István: a jogalkotással okozott kár bemutatása, két hazai precedens segítségével. In: Lapsánszky András – Smuk Péter – Szigeti Péter (szerk.): *Köz/érdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017 314.

⁵⁹⁹ PK 42. számú állásfoglalás

Alkotmánybíróság a jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisíti meg. A végrehajtó hatalom normaalkotásban megjelenő tevékenysége alkotmánybírósági kontroll alatt áll, de a normatív általános megfogalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között polgári jogi jogviszonyt, következésképpen a polgári jogi kárfelelősségének a szabályai sem alkalmazhatóak.⁶⁰⁰ Mivel a jogalkotás a közjog – leginkább az alkotmányjog – területére tartozik, ha a jogszabály hatályba lépése kárt is eredményez, az önmagában nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt. Kifejezetten erről szóló jogszabályi rendelkezés hiányában pedig a polgári jogi kárfelelősség államigazgatási jogkörben okozott kárra vonatkozó szabályai sem alkalmazhatók a sérelmek jóvátételére, a jogalanyok kárpótlására.⁶⁰¹ A régi Ptk.-hoz kapcsolódó bírói gyakorlat értelmében a jogalkotáshoz kapcsolódó felelősségre vonásra kizárólag a közjog, az alkotmányjog szabályai vonatkoznak, ezért ezen az alapon nem érvényesíthető kártérítési igény.⁶⁰² Ezt a joggyakorlatot egyes szerzők a magánjogi hagyományokkal és a hatályos joggal is összeegyeztethetetlennek tartották. Egyúttal az igazságosság és méltányosság elvét is sérti, tekintettel arra, hogy a jogellenes és felróható eljárás esetén is lehetővé teszi a jogalkotónak, hogy az immunitásra – amely a felelősség egyfajta ellenpontjaként a felelőtlenséget jelenti⁶⁰³ – hivatkozva szabaduljon az okozott kár megtérítésének kötelezettségétől.⁶⁰⁴ Egyes vélemények szerint a bírói gyakorlat úgy deklarálja az állam immunitását, hogy valójában nem indokolja meg tételes jogi levezetéssel. E vélemények szerint nem található az államot a kártérítési felelősség alól kifejezetten mentesítő, azt azon az alapon kizáró jogszabályt, hogy az állam általi károkozás nem hoz létre polgári jogi jogviszonyt a károkozó és a károsult között, és az általános deliktuális felelősségi alakzat ezért nem irányadó. Nincs olyan, jogszabályértelmezéssel levezethető, kellően konkrét jogi indok, amelyből az állam immunitása következhetne. Az immunitás mellett érvelők álláspontjával szemben nem egy önálló, az állam jogalkotással kapcsolatos felelősségét rendező felelősségi alakzat hiányzik ahhoz, hogy az állam marasztalható legyen, hanem az ilyen igény elutasításához hiányzik az általános deliktuális felelősségi alakzat alkalmazását kizáró törvényi rendelkezés.⁶⁰⁵ Nincs tételesjogi akadálya a jogalkotó kárfelelőssége megállapításának, az abszolút immunitás elve nem tartható.⁶⁰⁶

Ugyanis – ahogyan arra fentebb is utaltunk – a Ptk. sem határoz meg külön kárfelelősségi alakzatot a jogalkotó vonatkozásában, azonban a miniszteri indokolás kifejezetten utal arra, hogy a jogalkotással okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján felelős.⁶⁰⁷ Vagyis nem a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályai bírnak relevanciával, amely a közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozott kár esetén állapítható meg, és a közhatalmat gyakorló jogi személyt terheli.⁶⁰⁸ Ilyenkor a kártérítési perben megítélendő deliktuális kérdést egy sajátos közjogi jogviszony, az azzal összefüggésben alkalmazott közjogi eljárás és az annak eredményeként meghozott közjogi döntés – vagy

⁶⁰⁰ BH 1994.312.

⁶⁰¹ BH 1998.334; EBH 1999. 14.

⁶⁰² Lásd: EBH 2010.2130.

⁶⁰³ Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása. *Jura*, 2001/1. 67.

⁶⁰⁴ Lehotay Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 2010/1. 401.; Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2001/2. 81.

⁶⁰⁵ Czukorné Farsang i. m. 478.; Ocskó Eszter: A jogalkotással okozott felelősség közjogi szempontból – az AB gyakorlatának tükrében. In: Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021a. 164.

⁶⁰⁶ Karsai i. m. 313.

⁶⁰⁷ 2013. évi V. törvény miniszteri indokolás LXXI. fejezet (2) bekezdés

⁶⁰⁸ Ptk. 6:548. §

elkövetett mulasztás – keletkezteti,⁶⁰⁹ amely a közigazgatás alternatív kontrolleszközeként értékelhető.⁶¹⁰ E körben a Ptk. a régi Ptk. által alkalmazott megoldáshoz képest tehát nem lépett tovább. Említésre érdemes ugyanakkor, hogy az új polgári jogi kódex koncepciójának kidolgozása során felmerült az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének rögzítése alkotmányellenes jogalkotás esetére. Párhuzamosan megjelent egy könyvben publikált, magántervezetnek számító szakértői javaslat,⁶¹¹ illetve az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium javaslata. Előbbi a kötelmi jog keretén belül, a felelősség egyes esetei között rögzíti a jogalkotással okozott kárért való felelősséget. Egyrészt a jogalkotó az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg, illetve akkor is, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt nem hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg, hanem *ex nunc*. Ilyenkor értelemszerűen a megsemmisítés időpontjától keletkező károkért felel. Abban az esetben is felel a jogalkotó, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogszabály tartalmilag egyedi határozat. Emellett a szakértői javaslat külön nevesítette a jogszabály elfogadásának alkotmányértő elmulasztásával, valamint az európai uniós jogharmonizációs kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott károkért való felelősséget is.⁶¹² A minisztériumi javaslat kevesebb károkozási esetkört állapított meg, és megfogalmazásában is eltér a szakértői javaslattól. Szintén megállapítja az állam kárfelelősségét abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság *ex tunc* semmisít meg egy jogszabályt, illetve ugyanúgy megállapítja a jogalkotás alkotmányellenes elmulasztása miatti kárigényt. A nemzetközi jogharmonizációs kötelezettség elmulasztása miatti kárfelelősségről eltérően rendelkezik. Végül azonban egyik koncepció sem került be a kihirdetett, de soha hatályba nem lépett *Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvénybe*.⁶¹³

A Ptk. tehát azóta sem tartalmaz külön kárfelelősségi alakzatot, hanem a felelősség általános szabálya⁶¹⁴ érvényesül. Az erre utaló miniszteri indokolás, bár normatív tulajdonsággal nem bír, hanem kizárólag útmutatásul szolgál, a bírói gyakorlat osztotta azt az álláspontot.⁶¹⁵ Amely joggyakorlat korábban egységes volt a tekintetben, hogy nem beszélhetünk a jogalkotó kárfelelősségéről, ugyanakkor fokozatosan nyitottabbá vált annak elismerésére.⁶¹⁶ A Kúria 1/2014. számú polgári elvi döntése – bár az általános immunitást nem törte át teljesen – kimondta, hogy a jogszabályi formát öltő, valójában jogalkalmazói döntés megalapozza az állam magánjogi felelősségét a jogalkotással okozott kárért, ha annak alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság kimondja. Ezen túlmenően egyes bírósági ítéletek kifejezetten a korábbi gyakorlattal szemben helyezkedtek.⁶¹⁷ Így a Fővárosi Törvényszék – miután kifejtette, hogy a bírói gyakorlat alapján a jogalkotó a közjog szabályai értelmében, a népszuverenitás elvére visszavezethető, őt megillető immunitás alapján nem felel a jogalkotással okozott kárért – arra

⁶⁰⁹ Varga Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, Budapest, 2012. 209–210.

⁶¹⁰ Varga Zs. András: A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése. *Jog-Állam-Politika*, 2011/Különszám. 44–45.

⁶¹¹ Vékás Lajos: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*. Budapest, Complex Kiadó, 2008.

⁶¹² Lásd Vékás i. m. 1139.

⁶¹³ Lásd bővebben: Stipkovits Tamás István: A jogalkotással okozott kár megítélése alkotmány-jogi és polgári jogi szempontból. In: Király Péter Bálint (szerk.): *Optimi Nostri 2017*. Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2018. 284–287.; Lehotay i. m. 403–408.

⁶¹⁴ Ptk. 6:519. §: *Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.*

⁶¹⁵ Stipkovits Tamás István: Leviathan a porázon – avagy a jogalkotó kárfelelőssége. *Arsboni*, 2019. július 6. <https://arsboni.hu/leviathan-a-porazon-avagy-a-jogalkoto-karfelelossege/>

⁶¹⁶ Stipkovits (2017) i. m. 326.

⁶¹⁷ A bírósági gyakorlatról lásd bővebben: Szabó Patrik: A jogalkotással okozott kárért való felelősség hazai bírósági gyakorlatáról röviden. *Ars Boni*, 2022/3–4. 47–53.

a megállapításra jutott, hogy jogállamban csak a jog által meghatározott keretek között lehet beavatkozni a polgárok életébe, a jogszabályok alkalmazásából eredő hátrányt pedig kötelesek viselni a jogalanyok. Nem állhat fenn ez a kötelezettség, ha valaki érvénytelen vagy hatálytalan jogszabály alkalmazásából eredően szenved el hátrányt, például olyan esetben, amikor az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal megsemmisít egy jogszabályt. Ilyenkor a jogszabály erejénél fogva beálló vagyonejtölődásokat jogcím hiányában vissza kell fizetni, amennyiben pedig a károsodás nem állítható helyre, felmerülhet a felróhatóan eljáró személy vagy jogalkotó felelőssége. A Fővárosi Törvényszék – a korábbi bírói gyakorlattól eltérően – kimondta azt is, hogy a közjogi kötelezettség hiányában elszenvedett hátrány – amennyiben tényállásszerű – szükségképpen kötelmet – polgári jogi jogviszonyt keletkeztet.⁶¹⁸ A Fővárosi Ítéltábla a törvényszéki ítéletet később amiatt helyezte hatályon kívül, mert egy jogszabály jogellenessége csak abban az esetben állapítható meg, ha az alaptörvény-ellenes, amit csupán az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata támaszthat alá. Egy másik ügyben⁶¹⁹ pedig hiába utasította el elsőfokon a bíróság a keresetet arra alapozva, hogy az egységes bírói gyakorlat szerint a jogalkotással összefüggésben – kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – nem keletkezik a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszony, így a polgári jogi kárfelelősség szabályai sem alkalmazhatók, a másodfokú bíróság ellentétes álláspontra helyezkedett. Rögzítette, hogy a jogalkotásért való állami felelőtlenség tételét az Európai Unió Bíróságának gyakorlata törte át. Figyelemmel arra, hogy a jogalkalmazás során a bíróságok a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell, hogy értelmezzék,⁶²⁰ diszkriminatív, így elfogadhatatlan lenne az az álláspont, miszerint az uniós jogi ügyekben az Európai Unió Bírósága elismerje a jogalkotó felelősségét az általa okozott kárért, míg ez e belső – nemzeti – jog alapján ne legyen lehetséges.⁶²¹ Valóban erős érv az állami immunitásra történő hivatkozás ellen, hogy az állam a deliktuális felelősségi alakzat alapján – az Európai Unió Bírósága nemzeti bíróságokra kötelező jogértelmezése szerint – kétséget kizáróan felel az uniós jog neki betudható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkért.⁶²² Hiszen az Európai Unió Bírósága a Francovich ügyben⁶²³ az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy az államnak felelnie kell a közösségi jog neki felróható megsértésének eredményeként az egyéneknek okozott veszteségért és kárért, megnyitva a tagállamok jogharmonizációs kötelezettségszegései miatti kárfelelősségének lehetőségét. Amennyiben a tagállam megszegi arra irányuló kötelezettséget, hogy megtegyen minden, ahhoz szükséges lépést, hogy a közösségi jog rendelkezése teljesen hatályossá váljék, akkor kárfelelősség terheli, amennyiben az irányelv által célzott eredmény arra is kiterjed, hogy egyénekre is ruházzon jogokat, ha ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján meghatározható, illetve okozati összefüggés áll fenn az állam kötelezettségének megszegése és az érintett személy által elszenvedett kár között. Az Európai Unió Bírósága a közösségi hűség elvére⁶²⁴ vezette vissza a tagállami felelősséget, amely az uniós jog megsértéséből eredő károkozás következményeinek jóvátétele mellett az egyének számára biztosítandó hatékony jogvédelmet is felöleli. Hiszen az uniós szabályozás hatékonyság szenvedne csorbát, ha az egyének nem fordulhatnának jogorvoslatért a tagállamokkal szemben és nem követelhetnének kártérítést a nem megfelelő jogalkotás miatt.⁶²⁵

⁶¹⁸ Fővárosi Törvényszék 28.P.20.810/2017/28.

⁶¹⁹ BDT2017. 3737.

⁶²⁰ Alaptörvény 28. cikk

⁶²¹ BDT2018. 3817.

⁶²² Czukorné Farsang i. m. 479.

⁶²³ Francovich and Others v Italian State, Joined Cases C-6/90 and C-9/90 [1991] ECR I-5357.

⁶²⁴ Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdés

⁶²⁵ Lásd bővebben: Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 2001/5. 243–246.; Szabó i. m. 47.

Az a megközelítés tehát, hogy a jogalkotó abszolút immunitást élvez, gyökeresen megváltozott. Az egyesek szerint elavult – az állam számára köz-, és magánjogi viszonyaiban egyaránt korlátlanúságot biztosító – bírói gyakorlaton túllépve, elvi síkon megalapozták a jogalkotással okozott kárért való felelősség megvalósulásának lehetőségét, azzal, hogy az állami magánjogi viszonyokban kimondták az immunitás hiányát.⁶²⁶ A tekintetben tehát egyetértés mutatkozik, hogy a jogalkotó károkozására a deliktuális felelősség szabályai alkalmazandók, azonban annak tényállási elemei vonatkozásában nincs egységes álláspont.⁶²⁷ A jogellenességről – ami a károkozásért való felelősség megállapításának feltétele – akkor beszélhetünk, ha az alkotmányellenes jogalkotás tényét az Alkotmánybíróság megállapítja és a normát megsemmisíti, illetve a jogalkotó Alaptörvény valamely rendelkezését sértő mulasztását⁶²⁸ kimondja.⁶²⁹ Az így tehát alkotmányellenesnek minősített jogalkotói tevékenység kell, hogy okozati összefüggésben álljon a bekövetkezett kárral. Az érvényes közjogi jogviszonyból eredő károsodást azonban mindenki túrni köteles, ennek okozásáért a közhatalmat gyakorló szerv nem vonható polgári jogi felelősségre. A jogszerű magatartással oksági összefüggésben elszenvedett vagyonsökkenés nem minősül polgári jogi kárnak. Az a felek jogviszonyából eredő kötelezettség eredménye.⁶³⁰

Összességében az mondható el, hogy a – gordiuszi csomónak is tekinthető⁶³¹ – jogalkotással okozott kár kérdésében kialakult polémia a jogirodalomban és a joggyakorlatban sincs teljesen feloldva. Az államnak a polgári jogi kártérítési felelősségét megállapíthatónak tartó megközelítések végső soron a jogállamiság elvére alapozzák, hogy az állam köteles megtéríteni a jogellenesen okozott kárt, hiszen annak alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.⁶³² De magában foglalja azt a feladatot is, miszerint az állami kényszerrel támogatott közigazgatás hatalmasságával szemben meg kell védeni az egyént. Ez a veszélyeztetettség pedig különösen jelentős olyan esetekben, amikor a kikényszeríthető hatalmi akarat jogellenessé válik, és ezzel kárt okoz.⁶³³ Emellett a kártérítés – a kompenzáción túl – preventív jellegű funkcióval is bírhat, ami azt jelenti, hogy a jogalkotót kárfelelőssége motiválhatja arra, hogy törekedjen minél inkább a jogállami keretek betartására.⁶³⁴ Másrészt viszont perek sokaságát vetítheti előre, ha az állam immunitását elvetjük e területen, ráadásul azokban az esetekben, amikor a bíróság elmarasztalja az államot, az a központi költségvetésre is kihatással van.⁶³⁵ A polgári jogi kártérítési felelősség lehetőségét elvető megközelítések az államtól az állampolgárok vagy jogi személyek számára hibás jogalkotással okozott hátrány kompenzálására alkalmatlannak tartják ezt a megoldást. Ugyan valós társadalmi igényt elégít ki a hibás jogalkotásért való helytállási kötelezettsége az államnak, azonban azt jobban szolgálná egy nem felelősség alapú rendszert jelentő, helytállási kötelezettségről szóló szabályozás. Ez egyaránt igazságos lenne az állampolgárok számára, prevenciót jelentene az állam felé, és a szuverenitását sem korlátozná.⁶³⁶ Más kritikus hangok

⁶²⁶ Szász i. m. 133.

⁶²⁷ Szabó i. m. 53.

⁶²⁸ Lásd: BDT 2018.3816.

⁶²⁹ Karsai i. m. 314; Czukorné Farsang i. m. 480

⁶³⁰ Ocskó (2021a) i. m. 173.

⁶³¹ Kiss Rebeka: Beperegni az államot? – avagy hogyan érvényesíthető az, amit jogi norma kifejezetten nem tesz lehetővé. *Arsboni*, 2021. június 24. <https://arsboni.hu/beperegni-az-allamot/>

⁶³² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat 456.

⁶³³ Borbás Beatrix: A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből – különös tekintettel a felrúthatósági kritériumra. *Jogtudományi Közöny*, 2011/4. 241.

⁶³⁴ Stípkovits (2019) i. m.

⁶³⁵ Stípkovits (2017) i. m. 326; Menyhárd (2018) i. m. 40.

⁶³⁶ Menyhárd (2018) i. m. 41.

szerint nem is hiányolják sokan jogrendszerünkben a jogalkotó kárfelelősségét rögzítő tényállást, amely amúgyis inkább politikai célok érvényesítésének lenne az eszköze, semmint a jogszabályok kijavíthatóságának lehetősége.⁶³⁷

5.2 Az állam kártérítési felelőssége a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetben

Látható tehát, hogy sem a jogirodalmi álláspont sem pedig a joggyakorlat alapján nem állapítható meg egyértelműen a jogalkotó kárfelelőssége, így nem meglepő, hogy e kérdés nem a különleges jogrendben hozott rendkívüli intézkedések nyomán került újra a tudományos közbeszéd homlokterébe. A kérdést egyáltalán felvető gondolkodók élből el is utasították a koronavírus-járvány során hozott vagy elmulasztott intézkedésekből származó károk ilyen módon történő megtérítésének lehetőségét.⁶³⁸ A fentiekben bemutatott, az állam polgári jogi kártérítési felelősségét megállapíthatónak tartó álláspont felől közelítve azonban elképzelhető lenne, hogy az Alkotmánybíróság döntésével alkotmányellenesnek nyilvánított különleges jogrendi rendelkezés nyomán keletkezett kár megtérítését követeljék az érintettek, hiszen a jogállamiság, és így a jogellenesen okozott kár megtérítésének kötelezettsége ugyanúgy érvényesül különleges jogrend idején is. Ugyanakkor ebből sem következhet, hogy az alkotmányos kereteknek megfelelően kihirdetett különleges jogrendben hozott, az Alaptörvény és más jogszabályok előírásainak megfelelő korlátozó intézkedések – amelyekből minden bizonnyal sokaknak káruk származik – megalapozzák az állam kártérítési felelősségét. Az érvényes közjogi jogviszonyból, jogszerű magatartásból fakadó hátrány nem minősülhet polgári jogi értelemben vett kárnak. A különleges jogrendi helyzet viszonylatában ez – ha úgy tetszik – az ára annak, hogy az egész társadalmat, az állam működését veszélyeztető válsághelyzeteket megfelelően kezeljék, következményeit elhárítsák, illetve mérsékeljék. A társadalom tagjai ennek érdekében le kell, hogy mondjanak szabadságaik egy részéről, az ebből fakadó károkat tűrni kötelesek.

A koronavírus-járvány veszélyhelyzeti gyakorlatában nem is találunk erre vonatkozóan adekvát példát. A korlátozó intézkedések hátrányos következményeinek bizonyos fokú orvoslására, kompenzációjára – amelyet a kormányzat bizonyos mértékig értelemeszerűen elengedhetetlennek tartott – más formában, különböző támogatási programok révén került sor, a krízishelyzet és a korlátozások által leginkább érintett gazdasági ágazatok és társadalmi csoportok vonatkozásában. Más európai országokban azonban találunk példát arra, hogy az állam kártérítési felelőssége érdemben felmerült a koronavírus-járvány kezelése során hozott alapjog-korlátozó intézkedések nyomán. Az alábbiakban Lengyelország és Németország példáját vesszük górcső alá, amelyek jogszabályi környezet és bírói gyakorlata e kérdésben iránymutatásul szolgálhat.

5.3 Az állam különleges jogrendi felelőssége Lengyelországban

Lengyelország vonatkozásában különösen is érdekes az állam felelősségének a vizsgálata a válságintézkedésekből származó károk kapcsán, ugyanis a Lengyel Köztársaság jogrendjében találunk olyan törvényt, amely kifejezetten a különleges jogrendi alapjog-korlátozásból eredő károk állami megtérítésének szabályait rögzíti. Illetőleg a koronavírus-járvány kapcsán komoly – kissé talán átpolitizált⁶³⁹ – közjogi vita zajlott, és a szakirodalom is kiemelten foglalkozott, elsősorban a vállalkozások veszteségei kapcsán azzal, hogy milyen jogalapja lehet a lengyel

⁶³⁷ Tamás i. m. 52.

⁶³⁸ Lásd: Julesz i. m. 127.

⁶³⁹ Małgorzata Pyziak-Szafnicka: Naprawienie szkód spowodowanych ograniczeniami praw i wolności w czasie epidemii SARS-CoV-2. *Państwo i Prawo*, 2022/ 9. 112.

járványkezelés során keletkezett károk állami kompenzációjának. Abban ugyanis nagyjából konszenzus alakult ki, hogy bár teljes körű kártérítés nem várható el, azonban a jogszabályokból származó károk megtérítendők.⁶⁴⁰

5.3.1 A különleges jogrend szabályozása Lengyelországban

Ahogy arra a fentiekben – az Európai Unió tagállamainak alkotmányos szabályozásának összehasonlítása körében – röviden kitértünk, a lengyel alkotmány önálló fejezetben⁶⁴¹ rendelkezik a kizárólag különös veszély, és az általános alkotmányos intézkedések elégtelensége esetén törvényi felhatalmazás alapján bevezethető rendkívüli intézkedésekről.⁶⁴² A három nevesített különleges jogrendi szituáció – a hadiállapot,⁶⁴³ a szükségállapot⁶⁴⁴ és a veszélyhelyzet⁶⁴⁵ – mindegyikének részletszabályait önálló törvény⁶⁴⁶ rögzíti.⁶⁴⁷ A hadiállapotot az állam külső fenyegetettsége, területe ellen elkövetett fegyveres agresszió, nemzetközi egyezményen alapuló védelmi kötelezettség, illetve az államapparátus rendes működését akadályozó, az állam függetlensége, területi integritása, jelentős gazdasági érdekeltségei elleni támadás esetén,⁶⁴⁸ a szükségállapotot pedig az állam alkotmányos rendje, az állampolgárok vagy a közrend fenyegetettsége miatt, valamint a terrorcselekmények elleni védelem, és a kibertér biztonsága érdekében,⁶⁴⁹ a kormány kérelmére a köztársasági elnök hirdetheti ki. A veszélyhelyzetet viszont – saját kezdeményezésre vagy az érintett vajdaság kérelmére⁶⁵⁰ – rendeletével maga a kormány jogosult bevezetni természeti katasztrófa, vagy ahhoz hasonló jellegű műszaki baleset következményeinek megelőzése vagy elhárítása céljából.⁶⁵¹ Ez utóbbi fogalmak kapcsán a veszélyhelyzetről szóló törvény – értelmező rendelkezései között – példálózó jellegű felsorolást ad, rögzítve, hogy a természeti katasztrófa körébe a természeti erők működésével kapcsolatos olyan események tartoznak, mint például a szélsőséges időjárási jelenségek, tüzek, árvizek, növényi vagy állatbetegségek, illetve az emberi

⁶⁴⁰ Radosław Strugała: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikające z zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w okresie pandemii COVID-19. *Przegląd Prawa Handlowego*, 2021/5. 27.

⁶⁴¹ Lengyel Alkotmány XI. Fejezet Rendkívüli intézkedések (Stany nadzwyczajne)

⁶⁴² Lengyel Alkotmány 228. cikk (1)–(2) bekezdés

⁶⁴³ *Stan wojenny*

⁶⁴⁴ *Stan wyjątkowy*

⁶⁴⁵ *Stan klęski żywiołowej*

⁶⁴⁶ A hadiállapotról és a fegyveres erők főparancsnokának hatásköréről szóló 2002. augusztus 29-i törvény (Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, a továbbiakban: Hadiállapotról szóló törvény); A szükségállapotról szóló 2002. június 21-i törvény (Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, a továbbiakban: Szükségállapotról szóló törvény); Veszélyhelyzetről szóló törvény

⁶⁴⁷ A Lengyel Köztársaság különleges jogrendi szabályozásáról lásd bővebben: Tadeusz Bryk: Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2011/1. 223–234.; Mateusz Radajewski: Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle Konstytucji RP. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2018/4.; Bogumił Szmulik – Jarosław Szymanek: *Introduction to the Constitution of the Republic of Poland*. Varsó, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2019. 131–134.; Marcin Miemiec: Stany nadzwyczajne stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Prawa i Administracji*, 2016/106. 19–27.; Krystian Complak: Rozdział XI. in: Monika Haczkowska (szerk.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Varsó, Wolters Kluwer, 2014.; Marcin Kazimierzczuk: Konstytucyjne podstawy stanu wyjątkowego. In: Wojciecha Kotowicza (szerk.): *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe na początku XXI wieku*. Olsztyn, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, 2019. 112–127; Németh i. m. 358–361; Zombory – Németh i. m. 189–198.

⁶⁴⁸ Lengyel Alkotmány 229. cikk; Hadiállapotról szóló törvény 2–3. §

⁶⁴⁹ Lengyel Alkotmány 230. cikk (1) bekezdés; Szükségállapotról szóló törvény 2. §

⁶⁵⁰ Veszélyhelyzetről szóló törvény 5. § (1) bekezdés

⁶⁵¹ Lengyel Alkotmány 232. cikk

fertőző betegségek.⁶⁵² A műszaki hiba fogalma pedig az épületek, műszaki eszközök vagy berendezések olyan váratlan károsodását vagy megsemmisülését foglalja magában, amelynek következtében azok használhatatlanná válnak, vagy a továbbiakban nem lehetnek tulajdonjog tárgyai.⁶⁵³ A szükségállapot és a veszélyhelyzet kizárólag meghatározott időtartamra (előbbi legfeljebb kilencven, utóbbi pedig legfeljebb harminc napra) hirdethetők ki. Ha viszont nem állt helyre az állam rendes működése, a Képviselőház jóváhagyásával újabb határozott időtartamra – a szükségállapot esetében maximum 60 nappal – mindkét különleges jogrendi helyzet meghosszabbítható. Amennyiben pedig e két különleges jogrendi helyzet elrendelésének okai már nem állnak fent, lehetőség van azok köztársasági elnök, illetve kormány általi, idő előtti megszüntetésére.⁶⁵⁴ A hadiállapot esetében viszont nem rögzít határidőt a lengyel alkotmány, azt a fenyegetettség megszűnése esetén a kormány kérelmére a köztársasági elnök szünteti meg.⁶⁵⁵ Mindhárom rendkívüli állapot kihirdethető az állam egész területére vagy csak meghatározott részére.⁶⁵⁶

A különleges jogrend során hozott rendkívüli intézkedések törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletek útján hozhatók. Az ezen intézkedésekkel bevezetett cselekményeknek pedig arányosnak kell lenniük a veszély mértékével és arra kell irányulniuk, hogy az állam rendes működése a lehető leggyorsabban helyreálljon.⁶⁵⁷ Ennek megfelelően a hadiállapot, a szükségállapot, illetve a veszélyhelyzet részletszabályait tartalmazó törvények rögzítik, hogy rendkívüli állapot idején az államhatalom mely aktorai bírnak kivételes hatáskörökkel a krízishelyzet megszüntetése, hatásainak megelőzése és enyhítése, az állampolgárok biztonságának garantálása, valamint a közrend és a rendes alkotmányos berendezkedés helyreállítása érdekében.⁶⁵⁸ A lengyel alkotmány, illetve az egyes rendkívüli állapotokról szóló törvények lehetővé teszik, hogy különleges jogrend idején bizonyos alapvető jogokat és szabadságokat az általános alapjog-korlátozási klauzula által meghatározott feltételektől eltérően korlátozzanak, illetve felfüggeszsenek.⁶⁵⁹ Főszabály szerint az alapvető szabadságjogok gyakorlását – azok lényeges tartalmának sérelme nélkül – kizárólag törvény korlátozhatja, ha az a demokratikus államban biztosított biztonság, közrend, természetes környezet, egészség, közérkölc, valamint mások szabadságai és jogai védelmében elengedhetetlen.⁶⁶⁰ A lengyel alkotmány a hadiállapot és a szükségállapot vonatkozásában az érinthetetlen alapjogok körét határozza meg, így ezen időszakokban sem korlátozható az emberi méltóság, az állampolgárság, az élet védelme, az emberi bánásmód, a büntetőjogi felelősség kérdésköre, a bírósághoz fordulás joga, a személyhez fűződő jogok, a lelkiismereti és

⁶⁵² Veszélyhelyzetről szóló törvény 3. § (1) bekezdés 2) pont

⁶⁵³ Veszélyhelyzetről szóló törvény 3. § (1) bekezdés 3) pont

⁶⁵⁴ Lengyel Alkotmány 230. és 232. cikk; Szükségállapotról szóló törvény 2. és 5. §; Veszélyhelyzetről szóló törvény 5–6. §

⁶⁵⁵ Hadiállapotról szóló törvény 8. §

⁶⁵⁶ Lengyel Alkotmány 229. cikk; 230. cikk (1) bekezdés; 232. cikk

⁶⁵⁷ Lengyel Alkotmány 228. cikk (2) és (5) bekezdés

⁶⁵⁸ Hadiállapotról szóló törvény 9–15. §; Szükségállapotról szóló törvény 8–9. §; Veszélyhelyzetről szóló törvény 7–8. §

⁶⁵⁹ Az alapjogok különleges jogrendi korlátozásáról lásd bővebben: Mariusz Jabłoński: Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych. *Przeгляд Prawai Administracji*, 2016/106. 173–191.; Kinga Machowicz: Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce. *Zeszyty Naukowe SGSP / Szkoła Główna Służby Pożarniczej*, 2009/38. 65–79.; Michał Brzeziński: Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda. *Studia Politologiczne*, 2017/45, 278–280.; Marcin Kazimierzuk: Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie. *Polski Rocznik Praw Człowieka I Prawa Humanitarne*, 2018/9. 117–122.; Wojciech Szczołka: Ograniczenia ochrony dóbr osobistych w warunkach stanów nadzwyczajnych wprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)*, 2022/1. 159–181.; Németh i. m. 361–364.; Zombory – Németh i. m. 198–200.

⁶⁶⁰ Lengyel Alkotmány 31. cikk (3) bekezdés.

vallásszabadság, és a petíció joga hadiállapot és szükségállapot idején sem korlátozható.⁶⁶¹ Hogy mégis melyek azok az alapvető szabadságjogok – mint például a gyülekezési jog, a sajtószabadság, a magántitokhoz való jog, a mozgás szabadsága és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, valamint a sztrájkjog – amelyek hadiállapot és szükségállapot bevezetése esetén korlátozás alá eshetnek, azt törvény rögzíti.⁶⁶² Ezzel szemben a veszélyhelyzet kapcsán a lengyel alkotmány a korlátozható jogok körét határozza meg, lehetőséget biztosítva ezáltal a gazdasági tevékenység szabadsága, a személyes szabadság, a magánlakás sérthetlensége, a mozgás- és letelepedési szabadság, a sztrájkjog, a tulajdonhoz való jog, a munkához való jog, a biztonságos és egészséges munkakörülményekhez való jog, valamint a pihenéshez való jog törvény alapján történő korlátozására.⁶⁶³ Ennek részletszabályait pedig a veszélyhelyzetről szóló törvény bontja ki.⁶⁶⁴

5.3.2 Az állam felelőssége az alapvető jogok különleges jogrend idején történő korlátozásából eredő károkért

A lengyel alkotmány különleges jogrendi fejezete kitér az állam különleges jogrend idején bekövetkező károkért való felelősségének kérdésére is. Rögzíti ugyanis, hogy a rendkívüli intézkedéseket szükségessé tevő időben bekövetkező emberi és állampolgári szabadságok és jogok korlátozásából eredő vagyoni hátrány kárpótlásának elveit, mértékét és módját törvény határozza meg.⁶⁶⁵ Ezzel összhangban az *emberi és állampolgári szabadságok és jogok különleges jogrend idején történő korlátozásából eredő vagyoni kár megtérítéséről szóló 2002. november 22-i törvény* (a továbbiakban: Rendkívüli kártérítési törvény)⁶⁶⁶ határozza meg az alapvető jogok különleges jogrend – hadiállapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet – idején történő korlátozásából eredő vagyoni károk megtérítésének feltételeit, mértékét és eljárását.⁶⁶⁷ Lengyelországban tehát alkotmányos és törvényi szinten egyaránt megjelenik a jogrendszerben a különleges jogrendi intézkedésekből fakadó károkozásért való állami felelősség kérdése. A törvény értelmében kártérítést követelhet az Államkincstártól⁶⁶⁸ az, aki különleges jogrend idején hozott, az emberi és állampolgári jogokat és szabadságokat korlátozó intézkedésekből fakadóan anyagi kárt szenvedett.⁶⁶⁹ Az állam kártérítési kötelezettségének nem feltétele tehát, hogy a korlátozó intézkedés jogellenes legyen, az az állam jogszerű különleges jogrendi működéséhez kapcsolódik.⁶⁷⁰ Vagyis a különleges jogrend bevezetésétől annak hatályon kívül helyezéséig terjedő időszakban különleges jogrendi intézkedésként hozott és kizárólag az alapvető jogok és szabadságok korlátozásából fakadó kár térítendő meg. Az állam kártérítési kötelezettsége nem terjed ki tehát azokra a károkra, amelyek ugyan a különleges jogrend idején keletkeztek, azonban nem az alapjog-korlátozás következményei. Illetve önmagában a

⁶⁶¹ Lengyel Alkotmány 233. cikk (1) bekezdés

⁶⁶² Hadiállapotról szóló törvény 18–30. §; Szükségállapotról szóló törvény 15–16. §

⁶⁶³ Alkotmány 233. cikk (3) bekezdés

⁶⁶⁴ Veszélyhelyzetről szóló törvény 20–26.

⁶⁶⁵ Lengyel Alkotmány 228. cikk (4) bekezdés

⁶⁶⁶ *Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela* (a továbbiakban: Rendkívüli kártérítési törvény) A törvény részletes elemzéséről lásd például: Ewa Łętowska: *Za głupstwa królów placą ich narody (II). Reżim prawny indemnizacji w ustawie 2002 r. – przegląd.* *konstytucyjny.pl*, 2020b. április 16. <http://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-ii-rezim-prawny-indemnizacji-w-ustawie-2002-r-przeklad/>; Marcin Jerzy Konarski: *Ciężary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych.* *Przeгляд Prawa Administracyjnego*, vol. 3. (2020) 100–101.

⁶⁶⁷ Rendkívüli kártérítési törvény 1. §

⁶⁶⁸ *Skarb Państwa*

⁶⁶⁹ Rendkívüli kártérítési törvény 2. § (1) bekezdés és 3. § (1) bekezdés

⁶⁷⁰ Strugała i. m. 27.

különleges jogrend kihirdetése sem alapozza meg az állam felelősségét.⁶⁷¹ Az állami intézkedések és a kár bekövetkezése közötti ok-okozati összefüggés tehát elengedhetetlen. A – Rendkívüli kártérítési törvény háttérjogszabályaként szolgáló⁶⁷² – lengyel Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: lengyel Ptk.)⁶⁷³ értelmében a kártérítésre kötelezett a károkozó cselekmény vagy mulasztás szokásos következményeiért tartozik felelősséggel.⁶⁷⁴ A kártérítés mértéke azonban szűkebb körű a lengyel Ptk. általános szabályaihoz⁶⁷⁵ képest,⁶⁷⁶ hiszen az kizárólag a tényleges kárra, a károsult vagyonaiban előálló értékcsökkenésre (*damnum emergens*) korlátozódik, így az elmaradt vagyoni előnyre (*lucrum cessans*) nem terjed ki.⁶⁷⁷ Abban az esetben pedig, ha a kár magának a károsultnak vagy pedig harmadik személynek a hibájából következett be, egyáltalán nem jár kártérítés.⁶⁷⁸ A kártérítés ténylegesen megítélt mértékét nagyban befolyásolhatja az is, hogy a károsult, tekintettel a rendkívüli körülményekre és az annak következtében előálló hátrányos helyzetére, milyen állami támogatásban vagy egyéb hasonló juttatásban részesült.⁶⁷⁹

Ami a kártérítési igény érvényesítésének szabályait illeti, a károsult írásbeli kérelmével a kár bekövetkezése helye szerint illetékes vajdához fordulhat, rögzítve az elszenvedett vagyoni kár mértékét, bekövetkezésének helyét, idejét és körülményeit, valamint a kifogásolt alapjogkorlátozás típusát, amelyből a kár származott.⁶⁸⁰ Az igény érvényesítésére a Rendkívüli kártérítési törvény szubjektív és objektív határidőt is megállapít. Ugyanis a kártérítési igény a kár bekövetkezéséről való tudomásszerzést követő egy év, de legkésőbb a különleges jogrend megszüntetésétől számított három év elteltével elévül.⁶⁸¹ A benyújtott kártérítési igényről – a lengyel közigazgatási eljárási kódex⁶⁸² szabályai alapján⁶⁸³ – a vajda haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem benyújtásától számított három hónapon belül határozatával döntést hoz. A vajda határozata végleges, azt a kérelmező bíróság előtt támadhatja meg.⁶⁸⁴

Az igen rövid, ugyanakkor logikusan felépített törvény egyes vélemények szerint nehezen minősíthető a különleges jogrend idején történő alapjogkorlátozásból eredő károk elleni védelem hatékony eszközének, elsősorban a felperesre háruló bizonyítási teherre való tekintettel.⁶⁸⁵ Kiváltképp kijelenthető ez annak ismeretében, hogy a Rendkívüli kártérítési törvényt a gyakorlatban egyszer sem alkalmazták, így mindezidáig nem alakult ki bírósági gyakorlata. A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetig, illetve az annak kezelése nyomán kialakult közjogi-politikai vita kibontakozásáig a szakirodalom is alig foglalkozott vele.⁶⁸⁶ A koronavírus-járvány kapcsán azonban e kérdés is komoly publicitást kapott. Ahogyan arra a koronavírus-járvány lengyelországi kezelése bemutatásakor már a fentiekben kitértünk, az egészségügyi válsághelyzetet kísérő közjogi viták során elhangzó egyes vélemények szerint az alkotmányosan megalapozott és indokolt veszélyhelyzet kihirdetése helyett azért alkottak meg és hirdettek ki egy új, gyakorlatilag különleges

⁶⁷¹ Marlena Pecyna: Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19. *Państwo i Prawo*, 2020/12. 33.; Łętowska (2020b) i. m.

⁶⁷² Rendkívüli kártérítési törvény 2. § (3) bekezdés

⁶⁷³ *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (a továbbiakban: Lengyel Ptk.)

⁶⁷⁴ Lengyel Ptk. 361. § (1) bekezdés

⁶⁷⁵ Lengyel Ptk. 361. § (2) bekezdés

⁶⁷⁶ Łętowska (2020a) i. m.

⁶⁷⁷ Rendkívüli kártérítési törvény 2. § (2) bekezdés

⁶⁷⁸ Rendkívüli kártérítési törvény 3. § (2) bekezdés

⁶⁷⁹ Pecyna i. m. 35.

⁶⁸⁰ Rendkívüli kártérítési törvény 4. § és 5. § (1) bekezdés

⁶⁸¹ Rendkívüli kártérítési törvény 8. §

⁶⁸² *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*

⁶⁸³ Rendkívüli kártérítési törvény 7. §

⁶⁸⁴ Rendkívüli kártérítési törvény 5. § (4) bekezdés és 6. §

⁶⁸⁵ Łętowska (2020b) i. m.

⁶⁸⁶ Łętowska (2020a) i. m.

jogrendinek tekinthető szituációt a járványhelyzet képében, hogy ne az alkotmányban nevesített kategória legyen hatályban, ami magával hozhatta volna az állam kártérítési felelősségének lehetőségét.

5.3.3 A közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősség a lengyel Ptk.-ban

Veszélyhelyzet bevezetésének hiányában tehát nem merülhet fel, hogy a koronavírus-járvány leküzdése érdekében hozott korlátozó intézkedések által okozott károkat a Rendkívüli kártérítési törvény alapján térítse meg az állam. Megfelelő jogalapot jelenthet viszont a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősség. A lengyel alkotmány értelmében ugyanis mindenki jogosult kártérítésre, amennyiben valamilyen közhatalmi szerv jogellenes cselekménye neki bárminemű sérelmet okozott.⁶⁸⁷ A lengyel Ptk. 417. §-a rögzíti, hogy a közhatalom gyakorlása során elkövetett jogellenes cselekménnyel vagy mulasztással okozott kárért az Államkincstár, a helyi önkormányzati szerv vagy a törvény erejénél fogva ilyen hatáskört gyakorló más jogi személy felel.⁶⁸⁸ A szakirodalmi álláspont⁶⁸⁹ és az ítélkezési gyakorlat⁶⁹⁰ nyomán a közhatalom gyakorlásának körébe sorolható az állami főhatalom birtokában végzett döntéshozatal mellett a szervezési, ellenőrzési, felügyeleti vagy utasítási jogkörök gyakorlása is, és olyan intézmények tevékenysége vonatkozásában is felmerülhet a kártérítési felelősség e formája, mint például a Lengyel Nemzeti Bank,⁶⁹¹ a Nemzeti Egészségügyi Alap,⁶⁹² vagy a Társadalombiztosítási Intézet.⁶⁹³ A közhatalom gyakorlásának jogellenessége fontos kritériuma a kártérítési felelősségnek. A vonatkozó szakirodalmi értelmezés⁶⁹⁴ azonban nem egységes, hogy a jogellenes cselekménynek, illetve mulasztásnak a jogrenddel – így az alkotmánnyal, a törvényekkel, a ratifikált nemzetközi szerződésekkel, az uniós joggal, a törvényi felhatalmazás alapján kiadott rendeletekkel – azaz a jogi normákból eredő konkrét előírásokkal vagy tilalmakkal kell ellentétesnek lennie, vagy tágabban értelmezve a társadalmi együttélés szabályainak, elveinek megsértése is megalapozza a felelősséget.

Ehhez képest *lex specialis*nak tekinthető a lengyel Ptk. 417¹. és 417². §-a. Előbbi a normatív aktus, jogerős ítélet vagy határozat jogellenes meghozatalából eredő, illetve jogszabály alapján

⁶⁸⁷ Lengyel Alkotmány 77. cikk (1) bekezdés. Lásd bővebben például: Leszek Bosek: *Bezprawie legislacyjne*. Varsó, Wolters Kluwer, 2021. 49–131.

⁶⁸⁸ Lengyel Ptk. 417. § (1) bekezdés.

⁶⁸⁹ Ewa Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*. Varsó, Wydawnictwo C.H. Beck, 2006. 242.; Marek Safjan: *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2005/1. 31–32.; Adrianna Szczechowicz: *Kilka uwag o odpowiedzialności władzy publicznej w Polsce*. *Studia Prawnoustrojowe*, 2019/43. 325–326.

⁶⁹⁰ Lásd például: a Legfelsőbb Bíróság számú 2013. november 7-i V CSK 519/12. számú (*Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2013 r. V CSK 519/12 Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Naruszenie prawa stanowiące podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na gruncie art. 417 § 1 k.c. Przesłanka ustalenia czy szkodą została wyrządzona przez policjanta przy wykonywaniu władzy publicznej*), 2014. június 6-i III CSK 211/13. számú (*Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r. III CSK 211/13 Powierzenie przez organ władzy publicznej zadania z zakresu użyteczności publicznej (zadania publicznego) innemu podmiotowi spoza sfery władzy publicznej jako przejaw działalności niewładczej*) és 2015. november 18-i III CSK 16/15. számú (*Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2015 r. III CSK 16/15 Wykonywanie władzy publicznej przy sporządzaniu testamentu allograficznego*) ítéleteit, valamint a lengyel alkotmánybíróság 2006. május 23-i SK 51/05. számú döntését (*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2006 r. SK 51/05*).

⁶⁹¹ *Narodowy Bank Polski*

⁶⁹² *Narodowy Fundusz Zdrowia*.

⁶⁹³ *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*

⁶⁹⁴ Lásd például: Leszek Jantowski: Art. 417. In: Małgorzata Balwicka-Szczyrba – Anna Sylwestrzak (szerk): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.; Grzegorz Karaszewski: Art. 417. in: Jerzy Ciszewski – Piotr Nazaruk (szerk): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

kötelezően kibocsátandó ítélet, határozat vagy normatív aktus elmulasztásából fakadó kárért való felelősséget rögzíti.⁶⁹⁵ Fontos kitétel, hogy a kártérítési igény érvényesítéséhez előzetesen 'megfelelő eljárásban' meg kell állapítani a szóban forgó normatív aktus, ítélet vagy határozat alkotmánnyal, ratifikált nemzetközi szerződéssel vagy törvénnyel való összeegyeztethetőségét. A lengyel Ptk. azonban nem rendelkezik arról, hogy e megelőző eljárást mely bíróságok jogosultak lefolytatni. A lengyel alkotmány 188. cikke alapján a lengyel alkotmánybíróság jogosult a törvények és nemzetközi egyezmények alkotmányossága, a törvények nemzetközi szerződésekkel való összeegyeztethetősége, valamint a központi állami szervek aktusainak alkotmánnyal, ratifikált nemzetközi egyezményekkel és törvényekkel való összhangja tárgyában határozni. Így az alkotmánybíróságnak kell határozatában kimondania a megtámadott normatív aktus alkotmányellenességét a kártérítési igény érvényesítéséhez.⁶⁹⁶ Az kérdéses azonban, hogy nem jogosultak-e a rendes bíróságok is adott ügyben megállapítani egy normatív aktus alkotmányellenességét, illetve hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete, amelyben kimondja egy jogszabály nemzetközi joggal való összeütközését, értékelhető-e a kártérítési igény érvényesítéséhez szükséges előzetes döntésként.⁶⁹⁷ Mint ahogyan az is megemlítené, hogy az alkotmány értelmében a helyi önkormányzati szervek határozatainak és az államigazgatás területi szervei normatív aktusainak törvényességi ellenőrzésére a közigazgatási bíróságok és a Közigazgatási Felsőbíróság⁶⁹⁸ jogosultak.⁶⁹⁹ Ennek az előzetes, elkülönült döntésnek fontos funkciója, hogy a kártérítési perek ne váljanak a jogszabályok – illetve ítéletek és határozatok – alkotmány-, valamint jogellenességéről való döntésnek a színterévé. Az ugyanis erősen aláásná a jogbiztonságot.⁷⁰⁰ Egyedül a jogszabályi kötelezettség ellenére elmaradó normatív aktusok vonatkozásában tekint el ettől az előzetes eljárástól a lengyel Ptk. Ilyen esetben a kiadás elmulasztásának jogellenességét a kártérítési ügyben eljáró bíróság jogosult megállapítani. Míg az ítélet vagy határozat elmulasztásából eredő kár kapcsán szintén szükséges a megelőző eljárás.⁷⁰¹ A jogalkotói mulasztásból eredő kártérítés megítéléséhez az szükséges, hogy a normatív aktus kibocsátására annak ellenére ne kerüljön sor, hogy az erre irányuló kötelezettséget jogszabály írja elő. A rendelkezésnek legalább a normatív aktus minimális tartalmát meg kell határoznia, és nem pusztán felhatalmazást, hanem kötelezettséget kell jelentenie.

A lengyel Ptk. 417². §-a méltányossági alapú kártérítési szabályozást tartalmaz. E szakasz alapján ugyanis ha a közhatalom jogszerű gyakorlása személyi sérülést okoz, a károsult teljes vagy részleges vagyoni kártérítést kérhet, különösen, ha anyagi nehézségei vagy keresőképtelensége alapján a méltányosság elve ezt megköveteli.⁷⁰²

A közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősség megállapításához elengedhetetlen, hogy a lengyel Ptk. által megkívánt okozati összefüggés fennálljon a jogellenes közhatalmi tevékenység vagy mulasztás, valamint a bekövetkezett kár között. A kártérítés mértéke pedig – szemben a Rendkívüli kártérítési törvényben foglaltakkal – a tényleges kár mellett az elmaradt vagyoni előnyre is kiterjed.⁷⁰³

⁶⁹⁵ Lásd bővebben: Leszek Jantowski: Art. 417(1). In: Małgorzata Balwicka-Szczyrba – Anna Sylwestrzak (szerk): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

⁶⁹⁶ Bagińska i. m. 376–379.; Krzysztof Piotr Sokołowski: O bezprawiu legislacyjnym uwag kilka. *PS*, 2016/3. 41.

⁶⁹⁷ Ocskó (2021b) i. m. 178.; Haczkowska i. m. 55.

⁶⁹⁸ *Naczelny Sąd Administracyjny*

⁶⁹⁹ Lengyel Alkotmány 184. cikk.; Bagińska i. m. 379–380.

⁷⁰⁰ Grzegorz Karaszewski: Art. 417(1). In: Jerzy Ciszewski – Piotr Nazaruk (szerk): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

⁷⁰¹ Lengyel Ptk. 417¹. § (3)–(4) bekezdés.

⁷⁰² Lásd bővebben: Grzegorz Karaszewski: Art. 417(2). In: Jerzy Ciszewski – Piotr Nazaruk (szerk): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.; Leszek Jantowski: Art. 417(2). In: Małgorzata Balwicka-Szczyrba – Anna Sylwestrzak (szerk): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

⁷⁰³ Lengyel Ptk. 361–362. §

5.3.4 A koronavírus-járvány kezelésére irányuló állami intézkedések okozta károk megtérítése

A lengyel állam koronavírus-járvány kezelése során keletkezett károk megtérítésével kapcsolatos felelősségét vizsgáló szakirodalom a kártérítés jogalapját a lengyel Ptk. fentiekben bemutatott rendelkezéseiben találta meg, tekintettel a járványhelyzet kezelése érdekében hozott korlátozó rendelkezések alkotmányellenességére, valamint a veszélyhelyzet kihirdetésének elmaradásában megvalósuló jogalkotói mulasztásra.

A korlátozó rendelkezések alkotmányosságát formailag és tartalmilag egyaránt kétségbe vonták. Alaki szempontból azt sérelmezték, hogy az alapvető jogokat rendeleti szinten korlátozták, holott a lengyel alkotmány alapjog-korlátozásról szóló bekezdése⁷⁰⁴ értelmében az alkotmányos jogok és szabadságok gyakorlását csak törvény korlátozhatja. Különleges jogrend idején el lehet ettől térni, azonban a bevezetett járványhelyzet nem tekinthető annak.⁷⁰⁵ A korlátozó rendelkezéseket ugyan a Lengyel Járványügyi tv. felhatalmazása alapján bocsátották ki, ugyanakkor sérelmezhető, hogy az csupán a lehetséges korlátozások listáját tartalmazza, nem rögzít a rendeletek tartalmára vonatkozó iránymutatásokat. Így a korlátozások részletes tartalma, hatálya, vagyis a szabályozás lényegi része kizárólag rendeleti szinten lett meghatározva, így azok módosítása is lehetséges a törvényi szintű szabályozás módosítása nélkül.⁷⁰⁶ Tartalmi szempontból pedig amiatt tekintik többen is alkotmányellenesnek a korlátozó rendelkezéseket, mert azok sértik a szabadságok és jogok lényeges tartalmát, az arányosság, valamint a törvény előtti egyenlőség elvét.⁷⁰⁷ A járványkezelés során egyes alapvető jogokat – így például a szabad mozgáshoz való jogot, a gyülekezési jogot, illetve a vállalkozás szabadságát⁷⁰⁸ – a lengyel kormány (időlegesen) felfüggesztette, nem tartva tiszteletben az alapvető jogok lényeges tartalmát. Hiszen az alapjog-korlátozási klauzula alapján erre rendes jogrendi körülmények között nem kerülhetne sor, kizárólag különleges jogrend bevezetése esetén.⁷⁰⁹ Megjegyzendő az is, hogy a rendeleti korlátozások sokszor túlnőttek – a fentiek szerint szintén vitatott – törvényi felhatalmazáson.⁷¹⁰ Egyes vélemények szerint a korlátozó intézkedések igen szelektíven rendelkeztek bizonyos tevékenységek tilalmáról, így hiányolták a jogalkotás során érvényesülő egyenlőséget.⁷¹¹

Mindezek mellett, többek véleménye szerint azért, hogy bár fennálltak az alkotmányban rögzített feltételei, a kormány mégsem vezetett be veszélyhelyzetet, e mulasztás nyomán felmerülhet az állam kártérítési felelőssége a lengyel Ptk. 417¹. § (4) bekezdése alapján.⁷¹² Tehát ez esetben nem a korlátozó rendelkezések alkotmányellenessége, hanem a különleges jogrendi helyzet kihirdetésének hiánya alapozná meg a kártérítési igényt. Ezzel kapcsolatosan azonban

⁷⁰⁴ Lengyel Alkotmány 31. cikk (3) bekezdés.

⁷⁰⁵ Paulina Wolszczak: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przedsiębiorcom przy wykonywaniu władzy publicznej w trakcie epidemii COVID-19 w wyniku ograniczenia ich praw lub wolności. *Palestra*, 2023/5. 38.; Monika Florczak-Wątor: Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. *Państwo i Prawo*, 2020/12. 11–13.; Pecyna i. m. 27–29.; Strugała i. m. 28.

⁷⁰⁶ Marcin Myszogład: Czy możliwa jest odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa w związku ze szkodami poniesionymi przez przedsiębiorców w wyniku obostrzeń wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19? *spcgblog.pl*, 2021. május 12. <https://spcgblog.pl/covid/czy-mozliwa-jest-odpowiedzialnosc-odszkodowawcza-skarbu-panstwa-w-zwiazku-ze-szkodami-poniesionymi-przez-przedsiębiorców-w-wyniku-obostrzeń-wprowadzonych-w-zwiazku-z-epidemia-covid-19/>

⁷⁰⁷ Florczak-Wątor i. m. 13–17.; Wolszczak i. m. 31–38.; Myszogład i. m.

⁷⁰⁸ Wąsikowski i. m. 20–23.

⁷⁰⁹ Haczkowska i. m. 47–50.

⁷¹⁰ Florczak-Wątor i. m. 13.

⁷¹¹ Strugała i. m. 29.

⁷¹² Strugała i. m. 30–31.; Haczkowska i. m. 55.

igencsak vitatható, hogy a kormány alkotmányban rögzített, a veszélyhelyzet kihirdetésére irányuló hatásköre mennyiben tekinthető kötelezettségnek. Ismert azonban olyan álláspont is, amely szerint, bár a lengyel alkotmány nem írja elő a feltételek fennállása esetén a kormány számára a veszélyhelyzet bevezetését, azonban tekintettel az állam általános – a társadalmi rend fenntartására, állampolgárai védelmére – irányuló kötelezettségére, mégis köteles ilyen helyzetben különleges jogrendet hirdetni.⁷¹³ Más vélemény szerint viszont egyértelműen nincs alkotmányos alapja a veszélyhelyzet bevezetésének elmulasztása miatti kártérítési igénynek.⁷¹⁴ A kártérítési felelősség megállapításához szükséges a sérelmezett cselekmények, illetve mulasztások – jelen esetben az alkotmányellenes alapjog-korlátozó rendelkezések kibocsátása, valamint a veszélyhelyzet kihirdetésének elmulasztása és a bekövetkezett kár közötti okozati összefüggés bizonyítása. Kétlépcsős teszt alkalmazásával vizsgálandó tehát, hogy a korlátozó rendelkezések jogszerűsége esetén is bekövetkezett-e volna a kár, és amennyiben igen, az szokásos következményként⁷¹⁵ értékelhető-e.⁷¹⁶ Illetőleg vajon a korlátozó intézkedések ugyanúgy kárt okoztak volna abban az esetben, ha azokat különleges jogrendi körülmények között bocsátják ki. Ennek bizonyítása a járványhelyzet során gyakran változó jogszabályi környezet – számos rendelet meghozatala, módosítása, hatályának meghosszabbítása – miatt igen nehézkes.⁷¹⁷ De leginkább arra juthatunk, hogy irreleváns, hogy a korlátozó intézkedéseket milyen jogforrások tartalmazzák, illetve veszélyhelyzetben hozták-e őket. Az azonos tartalmú korlátozások a megfelelő alkotmányos keretek között is azonos mértékben avatkoznának be az alkotmányos jogokba és szabadságokba, illetve azonos gazdasági hatást váltanának ki, vagyis a károkozás ugyanúgy fennállna. Viszont, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére sor került volna, alkalmazható lenne a Rendkívüli kártérítési törvény, és az alapjogok jogszerű korlátozásából eredő károk megtérítésére – a vagyonban bekövetkezett értékcsökkenés mértékéig – sor kerülhetne. Amelynek viszont a különleges jogrend bevezetésének elmulasztása miatt nincs jogalapja. E vonatkozásban tehát megtalálhatjuk a kívánt okozati összefüggést, és megítélhető lenne az a kártérítés, amely különleges jogrend bevezetése esetén is járna a károsultnak.⁷¹⁸ Ugyancsak problémás lehet a kár mértékének meghatározása és bizonyítása, mely utóbbi a felperest terheli. Hiszen ennek során a ténylegesen fennállt és egy feltételezett állapot összehasonlítása szükséges. Az egyes vállalkozások kapcsán így vizsgálandó, hogy a károsult milyen intézkedéseket tett volna a korlátozások hiányában, valamint hogy a bevételkiesés mennyiben az alkotmányellenes korlátozások következménye. Ebből a szempontból azt érdemes összehasonlítani, hogy miként alakult e vállalkozások nyereségének csökkenése a koronavírus-járvány alatt, olyan időszakban, amikor az alapjog-korlátozások hatályban voltak és olyankor, amikor nem.⁷¹⁹ Emellett többen felhívják arra a figyelmet, hogy az úgynevezett válságellenes pajzs⁷²⁰ keretében – amely a munkahelyek védelme, a vállalkozók finanszírozása, az egészségügyi ellátás, a pénzügyi rendszer megerősítése és az állami beruházások pilléreire alapuló, a koronavírus-járvány okozta válság kezelésére irányuló jogszabály-csomag – a lengyel kormányzat különböző támogatásokat, juttatásokat, kompenzációkat, illetve mentességeket biztosított a vállalkozások számára. Ezek bár egyes vélemények szerint nem

⁷¹³ Florczak-Wątor i. m. 9.

⁷¹⁴ Łętowska (2020a) i. m.

⁷¹⁵ Lásd: Lengyel Ptk. 361. §

⁷¹⁶ Pyziak-Szafnicka: i. m. 120–122.

⁷¹⁷ Wolszczak i. m. 35.

⁷¹⁸ Pyziak-Szafnicka i. m. 122–123.; Wolszczak i. m. 42.

⁷¹⁹ Wolszczak i. m. 35–36.

⁷²⁰ Tarcza antykryzysowa

bizonyultak elégségesnek,⁷²¹ azonban mind tekintetbe veendő annak érdekében, hogy a károsultaknak az esetleges kártérítésből ne származzon nyeresége.⁷²²

Az elmélet és a szakirodalom kiemelten foglalkozott tehát a korlátozások által okozott károk állami megtérítésének kérdésével. Érdemes azt is megvizsgálni, hogy mindez a bírósági gyakorlatban miként jelent meg. E körben a varsói kerületi bíróság 2022. szeptember 30-i II C 520/21. számú döntését⁷²³ tudjuk egyedül kiemelni. A bíróság ítéletével elutasította egy fitnessklub-láncot üzemeltető vállalkozó keresetét, aki százezer *zloty* összegű kártérítést követelt az Államkinctártól, amiért a koronavírus terjedése elleni küzdelemre vonatkozó jogszabályokkal bevezetett tilalmak 2020. március 14. és június 5. között ellehetetlenítették üzlete működését. A felperes álláspontja szerint a rendeleti intézkedések alkotmányellenesen korlátozták alapvető jogait és szabadságait, különösen a vállalkozás szabadságát. Tekintettel arra, hogy a rendeletek olyan szabályokat rögzítettek, amelyek a lengyel alkotmány értelmében törvényi szintre tartoznak. Ezen túlmenően az intézkedésekkel – és a veszélyhelyzet kihirdetésének elmulasztásával – a vállalkozás szabadságának lényeges tartalmát sértették. A felperes a lengyel alkotmány 77. cikk (1) bekezdése, valamint a lengyel Ptk. 417¹ § (1) bekezdése alapján kérte az alkotmányellenes rendelkezésekből származó vagyoni kára megtérítését. A bíróság megállapította, hogy hiányzik az alkotmánybíróság előzetes döntése a koronavírus-járvány kezelése érdekében hozott rendeletek alkotmányellenességére vonatkozásában, ami pedig – a lengyel Ptk. alapján – a kártérítés megítélésének egyértelmű feltétele. A varsói bíróság kifejtette, hogy a rendes bíróságok nem jogosultak a normatív aktusok alkotmánnyal való összeegyeztethetlenségének megállapítására. Ugyanis – álláspontja szerint – a jogalkotó nem ok nélkül használta a 'megfelelő eljárásban' kifejezést a lengyel Ptk. 417¹ §-ában. Hiszen abban az esetben, ha pusztán a kártérítési igényt elbíráló bíróság megállapíthatná a normatív aktus jogellenességét, felesleges lenne a lengyel Ptk. kérdéses fordulata. Így pedig *contra legem* a lengyel Ptk. 417¹ § (1) bekezdésének minden olyan értelmezése, amely eltekint attól a követelménytől, hogy a normatív aktusnak az alkotmánnyal, ratifikált nemzetközi szerződéssel vagy törvénnyel való összeegyeztethetlenségét 'megfelelő eljárásban' kell előzetesen megállapítani. A bíróság azt is rögzítette, hogy a lengyel alkotmány rendelkezéseink közvetlen alkalmazhatósága⁷²⁴ sem jelenti azt, hogy a jogszabályok alkotmányosságát külön-külön ellenőrizhető lenne az egyes kártérítési perekben. Hiszen az alkotmánybírósági döntés kötelező ereje a jogszabályi hierarchiának való megfeleléséről általános jellegű, az alkotmányellenes rendelkezés alkalmazását megtagadó bírói határozatáé azonban csak az adott esetre korlátozódik. Így tehát, a koronavírus-járvány kezelésére irányuló rendelkezések jogellenességét kimondó alkotmánybírósági határozat hiányában nincs jogalapja a kártérítés megítélésének. Ehelyütt kell megemlíteni, hogy nem sokkal a koronavírus-járvány kitörése után a lengyel miniszterelnök⁷²⁵ és a lengyel parlament elnöke⁷²⁶ 2020 augusztusában, illetve szeptemberében külön-külön az alkotmánybírósághoz fordult a lengyel Ptk. 417¹ § (1) bekezdés alkotmányellenessége tárgyában. Mindkét indítványt azt nehezményezte, hogy a lengyel Ptk. nem határozza meg, hogy pontosan milyen eljárásban állapítandó meg a normatív aktus jogellenessége a kártérítési igény érvényesíthetőségéhez. Nincs rögzítve az alkotmánybíróság általánosan kötelező jellegű határozatának⁷²⁷ szükségessége. Végül azonban egyik ügyben sem

⁷²¹ Lásd például: Anna Hadała-Skóra: State Liability for Damages in the COVID-19. Pandemic – Selected Issues. *Przeгляд Prawa Konstytucyjnego*, 2022/6. 383.

⁷²² Pecyna i. m. 31–33.; Wolszczak i. m. 36–38.; Pyziak-Szafnicka i. m. 123.

⁷²³ Wyrok Sądu Okręgowy w Warszawie z 30 września 2022 r. (II C 520/21)

⁷²⁴ Lengyel alkotmány 8. cikk (2) bekezdés

⁷²⁵ K 18/20 Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Lásd: <https://trybunal.gov.pl/s/k-18-20>

⁷²⁶ K 21/20 Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Lásd: <https://trybunal.gov.pl/s/k-21-20>

⁷²⁷ Lásd: Lengyel alkotmány 188. és 190 cikk

született érdemi döntés, az eljárásokat az Alkotmánybíróság 2024 februárjában, illetve júniusában megszüntette,⁷²⁸ pedig a koronavírus-járvány kezelése során hozott intézkedések által okozott károk lengyel Ptk. 417¹ § (1) bekezdés szerinti megtérítése kapcsán akár komoly jelentőséggel is bírtak volna e döntések.⁷²⁹

Nincs szükség azonban az alkotmánybíróság 'megfelelő eljárására' a jogalkotói mulasztásból eredő kár esetén. Így ezt a kérdést érdemben vizsgálhatta a varsói kerületi bíróság. Megállapította, hogy sem az alkotmány, sem pedig a veszélyhelyzetről szóló törvény nem rögzíti a veszélyhelyzet kihirdetésének kötelezettségét. Tehát a Ptk. 417¹ § (4) bekezdése alapján sem állapítható meg az állam kártérítési felelőssége. De még ha fel is merülhetne egy normatív aktus jogellenes elmulasztása, a felperesnek kellene bizonyítania, hogy milyen mértékű kártérítésre lenne jogosult. Ezt azonban nem tette meg. És mivel jelen ügyben a felperes a kárt elsősorban a korlátozások hatására elmaradt hasznával azonosította, az nem lenne megtéríthető, hiszen hiányzik a szükséges okozati összefüggés a bevételi elmaradása és a veszélyhelyzet bevezetésének hiánya között.

Mindemellett jelen ítéletében a bíróság három fontos megállapítást tett a kártérítési igény érvényesíthetősége és a kár mértékének meghatározása vonatkozásában. Álláspontja szerint az üzlet bezárása nem jelentette az üzlet teljes megszűnését, hiszen a felperes továbbra is tudott bizonyos árukat értékesíteni és online tanfolyamokat tartani. A korlátozással érintett időszak alatt a felperes állami támogatásban részesült, amelynek csak egy részét kellett visszatérítenie. Illetve igaz, hogy a bezárások miatt a felperes nem termelt nyereséget, ugyanakkor a költségei is bizonyosan csökkentek. Mindezek pedig mind-mind figyelembeveendőek az elszenvedett kár meghatározása és bizonyítása során.⁷³⁰

Érdemes röviden kitérni arra is, hogy a közigazgatási bíróságok számos esetben⁷³¹ hatályon kívül helyezték a járványhelyzeti korlátozások megsértése miatt kiszabott bírságot, tekintettel azok alkotmányellenességére. A közigazgatási bírósági döntések indokolásaiban megállapítást nyert, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésének elmaradása ellenére rendeleti úton olyan mértékű alapjog-korlátozás valósult meg, amelyre kizárólag különleges jogrend idején van lehetőség. Emellett a korlátozó rendelkezések alapjául szolgáló törvényi felhatalmazás sem kellően pontos. Így a járványhelyzeti korlátozó rendeletek sértik az alapvető jogok – például a vállalkozási szabadság, a mozgásszabadság vagy a szabad gyülekezés jogának – lényeges tartalmát.⁷³² Találunk tehát a járványhelyzeti jogszabályok alkotmányellenességét kimondó bírósági döntéseket, azonban a kártérítési felelősség megállapítása és az igény érvényesítése, a fentiekben részletezett feltételek miatt összetettebb kérdés,⁷³³ így mindezidáig nem is került még rá sor.

⁷²⁸ Lásd: Postanowienie z dnia 15 lutego 2024 r.; Postanowienie z dnia 26 czerwca 2024 r.

⁷²⁹ Lásd bővebben: Hadała-Skóra i. m. 378–383.

⁷³⁰ A döntés összefoglalásáról lásd bővebben: Jan Podkowik – Katarzyna Libiszewska: Bezprawie legislacyjne sąd może stwierdzić po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. *prawo.pl*, 2023. április 21. <https://www.prawo.pl/samorzad/bezprawie-legislacyjne-sad-moze-stwierdzic-po-orzeczeniu-tk,520812.html>; Małgorzata Kryszkiewicz: Najpierw wyrok TK, później odszkodowanie za pandemiczne zakazy. *Dziennik Gazeta Prawna*, 2023. május 10. <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8712462,wyrok-tk-odszkodowanie-za-pandemiczne-zakazy-covid-19-firma.html>

⁷³¹ Lásd például: Az opolei vajdasági közigazgatási bíróság 2020. október 27-i II SA/Op 219/20. számú ítélete (*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu w dniu 27 października 2020 r. II SA/Op 219/20*); a gliwicei vajdasági közigazgatási bíróság 2021. január 14-i III SA/Gl 420/20. számú ítélete (*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2021 r. III SA/Gl 420/20*); a gliwicei vajdasági közigazgatási bíróság 2021. január 27-i III SA/Gl 625/20. számú ítélete (*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2021 r. III SA/Gl 625/20*)

⁷³² Lásd bővebben: Myszołgład i. m.

⁷³³ Pyziak-Szafnicka i. m. 120.

5.3.5 Az állam különleges jogrendi felelőssége lengyel szabályozásának értékelése

A lengyel jogrendszerben tehát biztosítva van, hogy a különleges jogrendi alapjog-korlátozások károsultjai egyszerűsített, a közigazgatási és a polgári jog intézményeit és eljárásrendjét ötvöző kártérítési eljárásban⁷³⁴ a tényleges kár mértékéig kártérítésben részesüljenek. Tekintettel arra, hogy itt a jogszerű jogkorlátozásból fakadó károk megtérítéséről van szó, ez a szabályozás túlmutat a lengyel Ptk.-beli közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősségen, és inkább értelmezhető egyfajta állami gesztusként, amely az állampolgárok válsághelyzetek leküzdésében való együttműködését hivatott biztosítani.⁷³⁵ Minden bizonnyal a koronavírus-járvány kezelése során keletkezett károk megtérítésének kérdése is egyértelműbb és egyszerűbben megítélhetőbb lenne a Rendkívüli kártérítési törvény alkalmazásával. A különleges jogrend bevezetésének elmaradása azonban ezt ellehetetlenítette. A kormányzat elmulasztása és az egyidejűleg bevezetett járványhelyzeti korlátozásai nyomán – amellyel formailag ugyan nem, de gyakorlatilag rendkívüli intézkedések voltak hatályban⁷³⁶ – egyes vélemények szerint a koronavírus-járvány lengyel kezelése példátlan jogi káoszt teremtett, rámutatva az államapparátus hiányosságaira, aláásva a jogbiztonság és jogállamiság elveit.⁷³⁷ Más vélemények szerint azonban a Lengyel Járványügyi tv. módosítása és a járványhelyzet kihirdetése alkotmányos és megfelelő közjogi kereteket teremtett a koronavírus-járvány kezeléséhez.⁷³⁸

Ugyanakkor a kialakult szituáció korábban nem tapasztalható új szintre emelte az alapjogokról, illetve a korlátozásukból eredő károk megtérítéséről szóló közjogi-politikai diskurzust.⁷³⁹ Amelynek eredményeként arra a következtetésre juthatunk, hogy a közhatalom gyakorlásával – és különösen a jogellenes normatív aktus kibocsátásával, illetve a jogalkotói mulasztással – okozott kárért való felelősség lengyel Ptk.-ban rögzített szabályai nem teremtenek megfelelő jogalapot a koronavírus-járvány kezelése céljából kibocsátott korlátozó rendelkezésekből származó kár megtérítéséhez. Hiszen számos ténybeli és jogi kérdés tisztázása, így a kár pontos mértékének meghatározása, illetve a bekövetkezett kár és a korlátozó rendelkezések közötti, a lengyel Ptk. által megkövetelt okozati összefüggés bizonyítása komoly nehézséget jelenthet. Ráadásul a lengyel alkotmánybíróságnak a sérelmezett normatív aktus jogellenességét kimondó előzetes döntése is elengedhetetlen a kártérítési igény érvényesítéséhez. Mindemellett azért sem tekinthető a polgári peres út a legmegfelelőbbnek az ilyen jellegű károk megtérítéséhez, mert fennáll annak veszélye, hogy az egyes bíróságok eltérő ítélkezési gyakorlata egyenlőtlenséghez vezet, amit fokozhat az is, hogy a gazdasági élet erősebb szereplői könnyebben tudják igényeiket érvényesíteni.⁷⁴⁰ Mindezek alapján többen is arra a következtetésre jutottak, hogy a kormányzati intézkedésekből származó károk gyorsabban és hatékonyabban téríthetők meg állami támogatások révén, így a válságellenes pajzsként elnevezett, különböző támogatásokat és mentességeket tartalmazó jogszabálycsomag megfelelő eszköz volt Lengyelországban a kompenzációra.⁷⁴¹ Ugyanakkor volt olyan vélemény, amely kritikával illette azt, hogy a módosított Lengyel Járványügyi tv.-ből hiányzik a kártérítésre vonatkozó szabályozás, és

⁷³⁴ Kinga Drewniowska: Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19. *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM*, 2021/7. 86.

⁷³⁵ Brzeziński i. m. 282–285.

⁷³⁶ Alexander Martin Juranek: O zwyczajnej odpowiedzialności w niezwykłych czasach, czyli analiza odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa w związku z wykonywaniem władzy publicznej w stanach zagrożenia epidemicznego, epidemii i innych, również niezwykłych. *Transformacje Prawa Prywatnego*, 2021/4. 91–92.

⁷³⁷ Wąsikowski i. m. 28–30.; Bała i. m. 117.; Haczkowska i. m. 58.

⁷³⁸ Leszek Bosek: *Stan epidemii. Konstrukcja prawna*. Varsó, C. H. Beck, 2022. 135.

⁷³⁹ Wąsikowski i. m. 29–30.

⁷⁴⁰ Pyziak-Szafnicka i. m. 125–126.

⁷⁴¹ Bosek (2022) i. m. 257.; Pecyna i. m. 36.

felvetette, hogy az a Rendkívüli kártérítési törvényhez hasonló tartalommal kiegészítésre szorult volna, hogy a járványhelyzeti korlátozásokból származó kártérítés ne ütközzön a bemutatott nehézségekbe.⁷⁴²

5.4 Az állami kártérítés lehetősége Németországban a koronavírus-járvány során

Németországban már a legelső korlátozó intézkedések bevezetésekor felmerült az állami kártérítés lehetőségének kérdése.⁷⁴³ Ennek megfelelően találunk is bírósági gyakorlatot a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelése során hozott intézkedésekből fakadó károk állami megtérítése kapcsán. Legyen szó a korlátozások miatt elmaradt vagyoni előny vagy az azokból származó nem vagyoni kár megtérítéséről.

5.4.1 A koronavírus-járvány németországi kezelése

A koronavírus-járvány kezelése közjogi kereteinek az összehasonlításakor a fentiekben bemutatott modellek közül a Franciaországra és Svédországra is jellemző áll a legközelebb a némethez, ugyanis – alkalmazható különleges jogrendi kategória hiányában – a járványügyi törvény módosításával teremtették meg a felmerülő krízis megoldásához szükséges feltételeket. Németországban ugyanis az egészségügyi válsághelyzet kezelése érdekében – azt követően, hogy a szükséges intézkedéseket eleinte a társadalmi kapcsolatok korlátozásáról szóló, a szövetségi kancellár, valamint a szövetségi államok kormányfői által hozott iránymutatások rögzítették – törvénycsomagot⁷⁴⁴ fogadtak el 2020 márciusában, amelynek legfontosabb elemeként a német fertőzésvédelmi törvényt⁷⁴⁵ is módosították.⁷⁴⁶ E módosítás⁷⁴⁷ lehetővé tette, hogy a Szövetségi Gyűlés⁷⁴⁸ országos jelentőségű járványhelyzetet⁷⁴⁹ hirdessen ki, amelynek törvényi feltétele, hogy az Egészségügyi Világszervezet által kihirdetett nemzetközi kiterjedésű egészségügyi vészhelyzet miatt a Német Szövetségi Köztársaság egész területén komoly közegészségügyi kockázatot jelentsen a fertőző betegség országba történő behozatala, illetve – akár a Német Szövetségi Köztársaság több tartományát is érintő – terjedése.⁷⁵⁰ A német fertőzésvédelmi törvény módosításának eredményeként országos jelentőségű

⁷⁴² Bosek (2022) i. m. 254–259.

⁷⁴³ Matthias Cornils: Corona, entschädigungs-rechtlich betrachtet. *VerfBlog*, 2020. március 13. <https://verfassungsblog.de/corona-entschaedigungsrechtlich-betrachtet/>

⁷⁴⁴ A lakosság országos járványhelyzet idején való védelméről szóló 2020. március 27-i törvény (*Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020*). E törvényt a későbbiekben három alkalommal is kiegészítették. Lásd: lakosság országos járványhelyzet idején való védelméről szóló második törvény (*Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*); lakosság országos járványhelyzet idején való védelméről szóló harmadik törvény (*Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*); lakosság országos járványhelyzet idején való védelméről szóló negyedik törvény (*Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*).

⁷⁴⁵ *Infektionsschutzgesetz – Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen* (a továbbiakban: IfSG)

⁷⁴⁶ De Negri Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája. In: Nagy Zoltán –Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 424. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1

⁷⁴⁷ A törvényt módosításról lásd bővebben: Stephan Rixen: Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/16. 1097–1103.; Anika Klafki: Neue Rechts-grundlagen im Kampf gegen Covid-19: Der Gesetzesentwurf zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite. *VerfBlog*, 2020. március 25. <https://verfassungsblog.de/neue-rechtsgrundlagen-im-kampf-gegen-covid-19/>

⁷⁴⁸ *Bundestag*

⁷⁴⁹ *Epidemische Lage von nationaler Tragweite*

⁷⁵⁰ IfSG 5. § (2) bekezdés

járványhelyzetben a szövetségi egészségügyi miniszter – a szövetségi államok hatásköreinek sérelme nélkül – jogosult rendeletet alkotni a járványhelyzet kezelése érdekében.⁷⁵¹ Szintén a módosításnak köszönhetően a német fertőzésvédelmi törvény 28a. §-ában rögzíti, hogy a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelése érdekében, országos jelentőségű járványhelyzetben milyen kivételes védelmi intézkedések hozhatók. Így – többek között – lehetőség van kijárási korlátozás bevezetésére, különböző szabadidős, kulturális, vallási vagy sportrendezvények megtartásának korlátozására vagy tilalmára, ilyen jellegű létesítmények, vendéglátóhelyek, valamint üzletek működésének felfüggesztésére és tilalmára, illetőleg utazási korlátozás vagy tilalom elrendelésére is.⁷⁵² E rendelkezések meghozatalára és a védelmi intézkedések foganatosítására – amelyek időbeli hatálya korlátozott, legfeljebb négy hét, ugyanakkor meghosszabbítható⁷⁵³ – a szövetségi tartományok jogosultak.⁷⁵⁴ Így a koronavírus-járvány kezelése során – összhangban a szövetségi és tartományi szint közötti hatáskörök megosztásának rendszerével – a szövetségi tartományok kormányai játszottak központi szerepet⁷⁵⁵ a különböző korlátozó intézkedések meghozatala révén.

Németországban tehát nem alkotmányos szinten rögzített különleges jogrendi szabályok adták a koronavírus-járvány kezelésének közjogi keretét,⁷⁵⁶ lévén a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (a továbbiakban: Német Alaptörvény)⁷⁵⁷ nem is rögzít olyan kategóriát, amely a járványhelyzet vonatkozásában alkalmazható lett volna. A külső fegyveres támadás vagy annak veszélye esetén kihirdethető⁷⁵⁸ védelmi helyzet⁷⁵⁹, az azt megelőző állapotot jelentő, külpolitikai konfliktushelyzet kiéleződésének valószínűsége esetén alkalmazható⁷⁶⁰ szükséghelyzet,⁷⁶¹ a Szövetség vagy valamely tartomány létét, illetve szabad demokratikus alaprendjét fenyegető veszélyt jelentő belső veszélyhelyzet,⁷⁶² valamint a természeti katasztrófa vagy különösen súlyos szerencsétlenség⁷⁶³ alkotmányos szinten rögzített kategóriái egyaránt nem bizonyultak megfelelő jogi keretnek a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezeléséhez.⁷⁶⁴

Ennek ellenére többen kritikával illették a járványkezelés kereteit,⁷⁶⁵ tekintettel arra, hogy az országos jelentőségű járványhelyzet – az annak során hozható korlátozó intézkedések miatt – gyakorlatilag rendkívüli helyzetként értékelhető, így áttöri annak alkotmányos rendjét.⁷⁶⁶ Kétségbe vonták a meghozott – korábban alig tapasztalható⁷⁶⁷ – alapjog-korlátozások szükségességét, arányosságát, valamint azok jogalapját is.⁷⁶⁸ Illetve az is közjogi viták tárgyát

⁷⁵¹ IfSG 5. § (4) bekezdés

⁷⁵² IfSG 28a. § (1) bekezdés

⁷⁵³ IfSG 28a. § (5) bekezdés

⁷⁵⁴ IfSG 32. §

⁷⁵⁵ De Negri i. m. 425–426.

⁷⁵⁶ A koronavírus-járvány németországi kezelésének közjogi kereteiről lásd bővebben: Thorsten Kingreen: Der demokratische Rechtsstaat in der Corona-Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2021/38. 2766–2771.

⁷⁵⁷ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (a továbbiakban: Német Alaptörvény)

⁷⁵⁸ Német Alaptörvény 115/A. cikk

⁷⁵⁹ *Verteidigungsfall*

⁷⁶⁰ Német Alaptörvény 80/A. cikk, lásd: De Negri i. m. 417–418.

⁷⁶¹ *Spannungsfall*

⁷⁶² Német Alaptörvény 91. cikk

⁷⁶³ *Naturkatastrophe besonders schwerer Unglücksfall*

⁷⁶⁴ De Negri i. m. 428.

⁷⁶⁵ Matthias Schrappe – Hedwig François-Kettner – Franz Knieps – Holger Pfaff – Klaus Püschel – Gerd Glaeske: Pandemie durch SARS-CoV-2/Covid-19. *MedR*, vol. 38. no. 8. (2020) 641–642.

⁷⁶⁶ Günter Frankenber: *COVID-19 und der juristische Umgang mit Ungewissheit*. *VerfBlog*, 2020. április 25. <https://verfassungsblog.de/covid-19-und-der-juristische-umgang-mit-ungewissheit/>

⁷⁶⁷ Christoph Möllers: *Parlamentarische Selbst-entmächtigung im Zeichen des Virus*, *VerfBlog*. 2020. március 26. <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/>

⁷⁶⁸ Andrea Edenharter: *Nächtliche Ausgangssperre in Bayern auch an Heiligabend: Wo bleibt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit?* *VerfBlog*, 2020. december 20. <https://verfassungsblog.de/nachtliche-ausgangssperre-in->

képezte, hogy a szövetségi állam mely szintjén szükséges és célszerű dönteni a járványkezelés szabályairól.⁷⁶⁹ A kritikák hangsúlyozták, hogy bár a vírus terjedése elleni akut intézkedésként indokoltak lehetnek az olyan rendelkezések, mint például bizonyos – emberek találkozásával járó – események megtiltása vagy a kávézók, éttermek, iskolák és óvodák bezárása, azonban a járványhelyzet nem szolgáltathat indokot ahhoz, hogy a szabadságjogokat egy tollvonással felfüggeszzék.⁷⁷⁰ A korlátozások jogalapjával elsősorban a bevezetett kijárási korlátozások vonatkozásában foglalkoztak, kétségbe vonva annak szükséges védelmi intézkedés jellegét, egyúttal hangsúlyozva a német fertőzésvédelmi törvény megfelelő, jogbiztonságot⁷⁷¹ garantáló módosításának fontosságát, még a lakosság védelméről szóló 2020. márciusi törvénycsomag elfogadása előtt.⁷⁷² Ugyanakkor a törvénymódosítást is kritizálták, elsősorban az egészségügyi miniszter kiterjesztett hatásköre, illetve az alapvető jogokba való nagymértékű beavatkozás lehetősége miatt.⁷⁷³ Egyes kritikus vélemények pedig odáig merészkedtek, hogy a demokratikus jogállami keretek megtartását is veszélyeztetve látták.⁷⁷⁴ Voltak azonban, akik már a járványhelyzet első szakaszában is indokoltak tartották a bevezetett intézkedéseket, lévén a koronavírus-járvány megjelenésével járó bizonytalanság miatt mindenképp szükséges az állam határozott fellépése, ráadásul ilyenkor nehéz megítélni az alapjog-korlátozások alkotmányosságát.⁷⁷⁵ E körben érdemes röviden kitérni a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak⁷⁷⁶ az országos jelentőségű járványhelyzet során hozott kijárási, kapcsolattartási, illetve különböző üzletek, szabadidős és sportlétesítmények, valamint éttermek működését és nyitva tartását érintő korlátozások alkotmányellenessége okán benyújtott alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos gyakorlatára is.⁷⁷⁷ A panaszosok szerint a sérelmezett intézkedések szükségtelenül és aránytalanul korlátozták a Német Alaptörvényben foglalt személyi szabadsághoz,⁷⁷⁸ a házasság és a család védelméhez,⁷⁷⁹ a foglalkozás szabad megválasztásához,⁷⁸⁰ illetve a tulajdonhoz⁷⁸¹ való alapjogokat. Emellett pedig a kérdéses korlátozások nem is voltak alkalmasak arra, hogy általuk a jogalkotói cél megvalósuljon, sőt

[bayern-auch-an-heiligabend/](#); Aidan Harker – Jonas Deyda – Katharina Söker – Laurens Brandt: Versammlungsfreiheit in der Krise: Die gerichtliche Verhandlung der Versammlungsfreiheit in Zeiten des Coronavirus. *VerfBlog*, 2020. április 14. <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-in-der-krise/>

⁷⁶⁹ Christian Waldhoff: Der Bundesstaat in der Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2021/38. 2772–2777.

⁷⁷⁰ Andrea Edenharter: Freiheitsrechte ade?: Die Rechtswidrigkeit der Ausgangssperre in der oberpfälzischen Stadt Mitterteich. *VerfBlog*, 2020. március 19. <https://verfassungsblog.de/freiheitsrechte-ade/>

⁷⁷¹ Andrea Kießling: Ausgangssperren wegen Corona nun auch in Deutschland (?). *JuWissBlog*, 2020/29. 2020. március 19. <https://www.juwiss.de/29-2020/>

⁷⁷² Lásd például: Johannes Bethge: Ausgangssperre. *VerfBlog*, 2020. március 24. <https://verfassungsblog.de/ausgangssperre/>; Anika Klafki: Corona-Pandemie: Ausgangssperre bald auch in Deutschland? *JuWissBlog*, 2020/27. 2020. március 18. <https://www.juwiss.de/27-2020/>; Claudia Maria HOFMANN: Verhältnis-mäßigkeit mit der Holz-hammer-methode: Ausgangsbeschränkungen in Bayern, *VerfBlog*, 2020. április 13. <https://verfassungsblog.de/verhaeltnismaessigkeit-mit-der-holzhammermethode/>

⁷⁷³ MÖLLERS i. m.; Maximilian STEINBEIS: Sancta Corona, ora pro nobis. *VerfBlog*, 2020. március 27. <https://verfassungsblog.de/sancta-corona-ora-pro-nobis/>

⁷⁷⁴ Hans Michael HEINIG: Gottesdienstverbot auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes: Verfassungsrechtliche Rechtfertigung und Grenzen. *VerfBlog*, 2020. március 17. <https://verfassungsblog.de/gottesdienstverbot-auf-grundlage-des-infektionsschutzgesetzes/>

⁷⁷⁵ Lásd például: Christian KATZENMEIER: Grundrechte in Zeiten von Corona. *MedR*, vol. 38. no. 6. (2020) 461–465.

⁷⁷⁶ Bundesverfassungsgericht

⁷⁷⁷ Lásd például: Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 781/21. számú döntése (*Bundesverfassungsgericht*, 19.11.2021 - 1 BvR 781/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 798/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 889/21, 1 BvR 860/21., a továbbiakban: *BVerfG* 1 BvR 781/21.); a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 1295/21. számú döntése (*Bundesverfassungsgericht*, 23.03.2022 - 1 BvR 1295/21.)

⁷⁷⁸ Német Alaptörvény 2. cikk

⁷⁷⁹ Német Alaptörvény 6. cikk

⁷⁸⁰ Német Alaptörvény 12. cikk

⁷⁸¹ Német Alaptörvény 14. cikk

egyes intézkedések egyenesen kontraproduktívak voltak. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a sérelmes intézkedések az alkotmányos jogokat az elérni kívánt célhoz – az élet és az egészség védelme, ideértve az egészségügyi ellátórendszer folyamatos működésének biztosítását is – viszonyítva arányosan, a szükséges mértékig korlátozták. Az Német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint ugyanis – a különböző orvostudományi szakértők megállapításai nyomán – nem állt rendelkezésre hasonlóan hatékony, az alapjogok kisebb fokú sérelmével járó eszköz. Így például az orrot és száját eltakaró maszk viselése, a megfelelő távolságtartás és a különböző higiéniai intézkedések egyaránt csökkentik a megbetegedés kockázatát, ám a fertőzésveszélyt nem szüntetik meg.⁷⁸² A korlátozások alkalmasságát pedig azzal indokolta, hogy a kérdéses szabályozás elfogadásakor a jogalkotó feltételezhette, hogy az emberek érintkezésének megelőzése jelentős mértékben hozzájárul a vírus terjedésének megelőzéséhez. Az alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az alkalmasság megállapításához elegendő a cél elérésének lehetősége. E tekintetben tehát irreleváns, ha utólag ez a prognózis esetleg tévesnek bizonyul. A korlátozás alkalmasságának megállapításához nem szükséges, hogy a konkrét intézkedések hatásáról, illetve hatékonyságáról empirikus bizonyíték álljon rendelkezésre.⁷⁸³

Mindezek fényében az az álláspont tűnik leginkább megalapozottnak, miszerint túlzottak voltak a koronavírus-járvány kezelésének alkotmányosságát és jogállamiságát megkérdőjelező kritikák, nem beszélhetünk arról, hogy a járványhelyzet alapjogoktól mentes időszak lett volna. A korlátozások nyomán felmerülő viták és problémák inkább köszönhetőek a folyamatosan változó helyzetnek, az időtényezőből fakadó nyomásnak, valamint jogi környezet és a közigazgatási rendszer felkészületlenségének.⁷⁸⁴

5.4.2 A bezárásokból származó károk megtérítése

A Német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (a továbbiakban: BGH)⁷⁸⁵ több ítéletben is megalapozatlannak ítélte, és így elutasította azon kártérítési igényeket, amelyek a járványhelyzet kezelése érdekében elrendelt, különböző üzletek, illetve vállalkozások működését korlátozó intézkedések nyomán elmaradt bevételek állami megtérítésére irányultak. A BGH 2022. március 17-i III ZR 79/21. számú döntésében⁷⁸⁶ az étterem és szálloda tulajdonos felperes a koronavírus járvány brandenburgi visszaszorításáról szóló rendelet⁷⁸⁷ vendéglátói tevékenységet korlátozó intézkedéséből származó bevételkiesése megtérítését kérte. A rendelet következtében a felperesnek ugyanis zárva kellett tartania, vendéget nem fogadhatott. Ez idő alatt csupán az éttermen kívül tudott ételt és italt árusítani, ugyanakkor részesült segélyben. Kártérítésre irányuló keresetét a Potsdami Regionális Bíróság elutasította,⁷⁸⁸ és a regionális felsőbb bírósághoz benyújtott fellebbezése is sikertelen volt.⁷⁸⁹ A BGH 2023. május 11-i III ZR 41/22. számú ítéletében⁷⁹⁰ a felperes egy fodrászszalont üzemeltető egyéni vállalkozó, akinek üzletét a koronavírus terjedése elleni fertőzésvédelmi intézkedésekről szóló tartományi rendeletben⁷⁹¹ foglaltak alapján – a rendelet felsorolta a bezárandó intézményeket (például a

⁷⁸² BVerfG 1 BvR 781/21. 231–240. pont

⁷⁸³ BVerfG 1 BvR 781/21. 219–223. pont

⁷⁸⁴ Klaus Ferdinand GÄRDITZ: Grundrechtsschutz in der Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2021/38. 2764–2766.

⁷⁸⁵ *Bundesgerichtshof*

⁷⁸⁶ *Bundesgerichtshof, Urteil vom 17.03.2022 - III ZR 79/21.* (a továbbiakban: BGH III ZR 79/21.)

⁷⁸⁷ *Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 in Brandenburg*

⁷⁸⁸ *Landgericht Potsdam 24.02.2021 - 4 O 146/20.*

⁷⁸⁹ *Oberlandesgericht Brandenburg, 01.06.2021 - 2 U 13/21.*

⁷⁹⁰ *Bundesgerichtshof, Urteil vom 11.05.2023 - III ZR 41/22.* (a továbbiakban: BGH III ZR 41/22.)

⁷⁹¹ *Verordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2*

mozik, uszodák, sportlétesítmények, közkönyvtárak, bárók stb.), amelyek körében eleinte nem, csak későbbi módosítás révén kerültek nevesítésre a fodrászatok – szűk két hónapra bezárták. Az ebből származó bevételkiesése miatt követelt kártérítést a felperes Baden-Württemberg tartománytól, amely keresetét a Heilbronn-i Regionális Bíróság elutasította,⁷⁹² e döntés pedig – a hozzá benyújtott fellebbezés alapján – a Stuttgarter Regionális Felsőíróság szintén elutasította a hozzá benyújtott fellebbezést.⁷⁹³ A BGH 2023. augusztus 3-i III ZR 54/22. számú ítéletében⁷⁹⁴ a felperes – egy bajorországi székhelyű, bevételei kilencven százalékát előadásokból és koncertekből szerző zenei cég – a koronavírus-járvány leküzdésére irányuló tartományi rendeletek⁷⁹⁵ körében meghozott gyülekezési, illetve rendezvény tartási – eleinte általános tilalomból, majd – korlátozásokból származó elmaradt vagyoni előnye (bevételkiesése) megtérítését kérte Baden-Württemberg tartománytól. Azonban keresetét a regionális⁷⁹⁶ és a regionális felsőbíróság⁷⁹⁷ egyaránt elutasította.

A felperesek kártérítési igényeiket mindhárom esetben elsősorban a német fertőzésvédelmi törvényre, annak is 56. és 65. §-aira kívánták alapozni. Előbbi alapján kártérítésben részesülhet az, akit fertőzés, illetve fertőzés gyanúja miatt munkavégzésétől vagy szakmai tevékenységétől eltiltanak, az emiatt elmaradt vagyoni előny mértékéig.⁷⁹⁸ Vagyis a német fertőzésvédelmi törvény e rendelkezése méltányosságon alapuló, kivételes jellegű kártérítési lehetőséget biztosít a betegség miatt foglalkozástól eltiltott személyek számára, anyagi biztonságuk bizonyos fokú biztosítása érdekében. A BGH mindhárom esetben arra a megállapításra jutott, hogy a német fertőzésvédelmi törvény 56. §-a a felperes vonatkozásában nem bír relevanciával. Egyrészt azért mert nem fertőzöttsége (vagy annak gyanúja) miatt tiltották meg, hogy tevékenységét folytassa. Ahogyan a bíróság megállapította, önmagában a felperes foglalkozása – amely gyakorlását a jogalkotó a járványveszély csökkentése és a betegség terjedésének lassítása miatt függesztett fel, tehát végső soron veszélyesnek ítélte – nem alkalmas arra, hogy alátámassza a fertőzés gyanúját. Illetve az sem merülhet fel, hogy a jogszabály alkotmányos értelmezésével a felperest fertőzött vagy fertőzés gyanús személyként lehetne kezelni, hiszen a jogszabály szövege és megalkotásának célja határt szab az értelmezésnek. Az nem lehet ellentétes a törvényszövegben foglaltakkal és a jogalkotói szándékkal. A jogszabályi rendelkezés normatív tartalma nem változtatható meg. Ezeket a határokat lépné át a bíróság, ha a felperes német fertőzésvédelmi törvény 56. §-án alapuló kártérítési igényét megalapozottnak tartaná, hiszen az egyértelműen a fertőzéssel érintett személyek kivételes, méltányosságon alapuló kártérítését szolgálja. Másrészt azért sem lehet a német fertőzésvédelmi törvény 56. §-a a felperesek kártérítési igényének alapja, mert azok szakmai tevékenységének felfüggesztése az általános tilalmat rögzítő – vagyis nagy számú (meghatározhatatlan mennyiségű) embert és nem csak a

⁷⁹² Landgericht Heilbronn, 17.12.2020 - 4 O 83/20.

⁷⁹³ Oberlandesgericht Stuttgart, 09.02.2022 - 4 U 28/21.

⁷⁹⁴ Bundesgerichtshof, Urteil vom 03.08.2023 - III ZR 54/22 (a továbbiakban: BGH III ZR 54/22.)

⁷⁹⁵ A koronavírus terjedése elleni fertőzésvédelmi intézkedésekről szóló rendelet (*Verordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2*); a koronavírus rendezvényeken való terjedésének visszaszorításáról szóló rendelet (*Verordnung zur Eindämmung von Übertragungen des Corona-Virus [SARS-CoV-2] auf Veranstaltungen vom 29. Mai 2020 - Corona-VO Veranstaltungen*); a koronavírus magánrendezvényeken való terjedésének megfékezéséről szóló rendelet (*Verordnung zur Eindämmung von Übertragungen des Corona-Virus [SARS-CoV-2] auf privaten Veranstaltungen - Corona-VO private Veranstaltungen*).

⁷⁹⁶ Stuttgarter Regionális Bíróság 2021. február 26-i 7 O 285/20. számú ítélete (*Rechtsprechung LG Stuttgart, 26.02.2021 - 7 O 285/20*)

⁷⁹⁷ Stuttgarter Regionális Felsőbíróság 2022. február 23-i 4 U 70/21. számú ítélete (*Rechtsprechung OLG Stuttgart, 23.02.2022 - 4 U 70/21.*)

⁷⁹⁸ Az IfSG 56. §-a szerinti kártérítésről lásd például: Jan Stöß – Max Putzer: Entschädigung von Verdienstausfall während der Corona-Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/13. 1465–1470.; Henrik Eibenstein: Zur Entschädigung von durch Schließungsanordnungen betroffenen Gewerbetreibenden. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/13. 932.

felperest érintő – rendeletből származott, és nem pedig konkrét hatósági tilalomból.⁷⁹⁹ A német fertőzésvédelmi törvény 65. §-ában foglalt hatósági intézkedésekért járó kártérítés szabályai értelmében a fertőző betegségek megelőzésére irányuló általános⁸⁰⁰ és rendkívüli⁸⁰¹ intézkedésekből származó dologi kár vagy más – nem jelentéktelen mértékű – vagyoni hátrány megtérítendő.⁸⁰² A rendelkezésből egyértelműen kitűnik, hogy kizárólag a fertőző betegségek megelőzésére irányuló intézkedésekből származó károk megtérítésére alapít igényt, a fertőző betegségek leküzdésére irányuló védelmi intézkedések⁸⁰³ vonatkozásában nem. A védelmi intézkedések köre ugyan rendkívül széleskörűen értelmezhető, az elhatárolási pont azonban leginkább abban ragadható meg, hogy a megelőzés feltételezi, hogy az intézkedések foganatosítása időben megelőzi a kérdéses betegség megjelenését.⁸⁰⁴ A vizsgált esetben a szóban forgó rendelkezések a koronavírus Németországban való megjelenését, sőt világméretűvé nyilvánítását követően kerültek bevezetésre. (A Robert Koch Intézet⁸⁰⁵ tájékoztatása alapján már több ezer esetet regisztráltak Németországban is.) Természetesen a már megjelent járványok és betegségek további terjedésének megakadályozására irányuló ellenőrző intézkedéseknek is van megelőző hatásuk. Azonban ez nem indokolja a német fertőzésvédelmi törvény 65. §-ának kiterjesztő értelmezését. A német fertőzésvédelmi törvény rendszeréből egyértelműen következik, hogy egy intézkedés vagy megelőzési, vagy a védelmi kategóriába sorolható. Ezek alapján pedig egyértelműen megállapítható, hogy a felperes nem alapíthat kártérítési igényt a német fertőzésvédelmi törvény 65. §-ára.⁸⁰⁶ A BGH arra is kitért, hogy analógia útján sem alkalmazható a német fertőzésvédelmi törvény e két szakasza a vizsgált esetek vonatkozásában. Hiszen egyrészt nincs szó az azt lehetővé tévő joghézagról (nem tervezett szabályozási hiányosságáról), másrészt hiányzik a tényállások egyenértékűsége is. Akad ugyan olyan szakirodalmi álláspont, amely szerint a jogalkotó nem tudatos mulasztást követett el azzal, hogy nem rendezte a német fertőzésvédelmi törvény alapján kibocsátott kollektív működési vagy vállalkozási korlátozásokhoz, illetve tilalmakhoz kapcsolódó kártérítési szabályokat. Illetőleg nem tekinthető ésszerűnek a hatósági intézkedésekért való felelősség kizárólag megelőző intézkedésekre való korlátozása. Valamint annak helyessége is kétségsbe vonható, hogy az esetleges fertőzöttség miatt tevékenységüktől eltiltott „zavaró” személyekkel ellentétben a betegséggel nem érintettek nem részesülnek kártérítésben, pedig talán még inkább jogosultak lennének rá.⁸⁰⁷ Azonban – ahogyan a BGH hangsúlyozza – a német fertőzésvédelmi törvény kártérítési rendelkezéseinek kialakulása, valamint a jogalkotó koronavírus-járvány idején kifejtett jogalkotói tevékenysége inkább arra utal, hogy nem beszélhetünk joghézagról, és a jogalkotó a jogszerű fertőzésvédelmi intézkedések vonatkozásában szelektív kártérítési szabályozás mellett döntött és csak a károsodás bizonyos

⁷⁹⁹ BGH III ZR 54/22. 18–23. pont; BGH III ZR 79/21. 29–33. pont; BGH III ZR 41/22. 9. és 18–20. pontok

⁸⁰⁰ IfSG 16. §

⁸⁰¹ IfSG 17. §

⁸⁰² Az IfSG 65. §-a szerinti kártérítésről lásd például: Eibenstein i. m. 931–932.

⁸⁰³ IfSG 28. §

⁸⁰⁴ Minderről bővebben lásd: Hans-Peter Schwintowski: Haftung des Staates für (rechtmäßige) hoheitliche Corona-Eingriffe. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/48. 1475.

⁸⁰⁵ A Szövetségi Egészségügyi Hivatal jogutód intézményeiről szóló 1994. június 24-i törvény (Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes) 2. §-ában rögzítették a Fertőző és Nem fertőző Betegségek Szövetségi Intézete (Bundesinstitut für Infektionskrankheiten und nicht übertragbare Krankheiten), más néven a Robert Koch Intézet (Robert Koch Institut) létrehozását. A közvetlenül a Szövetségi Egészségügyi Minisztérium irányítása alá tartozó, berlini székhelyű intézet feladatkörébe tartozik többek között a betegségek felismerése, megelőzése és ellenőrzése; epidemiológiai kockázatok azonosítása, értékelése és kapcsolódó tájékoztatás nyújtása; egészségügyi jelentés készítése; genetikailag módosított termékek kockázatainak azonosítása. A Robert Koch Intézet e feladatait 4. §-ában az IfSG is megismétli, illetve kiegészíti.

⁸⁰⁶ BGH III ZR 79/21. 34–48. pont; BGH III ZR 41/22. 23–26. pontok

⁸⁰⁷ Lásd például: Thomas Winter – Sophie Charlotte Thürk: § 22 Entschädigungsansprüche. In: Hubert Schmidt: *COVID-19. Rechtsfragen zur Corona-Krise*. München, C. H. Beck, 32021. 783–820.

kategóriáira terjesztette azt ki. Ezt támasztja alá az is, hogy a lakosság országos járványhelyzet idején való védelméről szóló törvény csupán a német fertőzésvédelmi törvény 56. §-át egészítette ki az iskolák vagy gondozási intézmények ideiglenes bezárása miatt gondozásra szoruló gyermekek gondviselői keresetkiesésének kompenzálása érdekében.⁸⁰⁸ Nem állapítottak meg azonban kártérítési igényt azon iparosok számára, akiknek korlátozniuk kellett szakmai tevékenységüket, vagy nem gyakorolhatták azt a lezárási időszakok alatt, noha ekkor már több gazdasági ágazatot is komolyan érintettek a fertőzésvédelmi intézkedések, és előrelátható volt, hogy a működési korlátozások hosszabb távon is fennmaradnak. A jogalkotó még a későbbi időszakban sem látta indokoltnak, hogy – akár a sajtóban vagy tudományos platformokon – széles körben megvitassák az üzletek és vállalkozások bezárásáért, működésük korlátozásáért fizetendő kártérítések kérdését, és ennek megfelelően bővítsék a fertőzésvédelmi törvény kártérítési szabályait. A jogalkotó koronavírus-járvány alatti jogalkotási tevékenységére tekintettel tehát kizárható a joghézag, tehát a nem tervezett szabályozási hiányosság. A német kártérítési törvény szűken határoz meg kártérítési jogalapot, azt néhány kivételes helyzetre korlátozva. E szelektív koncepció értelmében pedig a lakossággal szembeni (jogszerű) járványkezelési intézkedések kompenzáció nélkül maradnak. Mindemellett nehezen hasonlítható össze a német fertőzésvédelmi törvény 56. és 65. §-a szerinti kártérítési szabályozás a német fertőzésvédelmi törvény védelmi intézkedésein alapuló korlátozásokkal és az abból fakadó kártérítési igényekkel. Hiszen az a német fertőzésvédelmi törvény 56. §-a inkább méltányossági rendelkezésnek tekinthető, ami a járvány által különösen érintett természetes személyek korlátozásából fakadó kárt hivatott kompenzálni. Ezzel szemben a koronavírus-járvány idején működési korlátozással és tilalommal érintett vállalkozók túlnyomórészt nem tekinthetők a fertőzés vagy annak gyanúja miatt „zavaró” hatású személynek. Elsősorban az általános vállalkozói kockázatnak vannak kitéve, ahogyan az egy válsághelyzet során – legalábbis kezdetben – elvárható tőlük. A német fertőzésvédelmi törvény 65. §-a pedig ugyan a fertőzéssel nem érintettek kártérítési igényét rögzíti, azonban – ahogyan a korábbiakban kifejtettük – kizárólag a megelőző intézkedések során felmerülő károk vonatkozásában.⁸⁰⁹

A BGH azt is kimondta, hogy a vizsgált esetekben a hivatali kötelesség megsértéséért való felelősség szabályaira sem alapozható a kártérítési igény. A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (a továbbiakban: Német Alaptörvény)⁸¹⁰ rögzíti, hogy amennyiben valaki egy rábízott közhivatal gyakorlása során megsérti harmadik személlyel szemben fennálló hivatali kötelességét, a felelősség alapvetően az államra vagy arra a testületre hárul, melynek szolgálatában áll.⁸¹¹ A Német Polgári Törvénykönyv⁸¹² pedig úgy rendelkezik, hogy abban az esetben, ha a köztisztviselő szándékosan vagy gondatlanságból megszegi a harmadik személlyel szemben fennálló hivatali kötelezettségét, köteles a harmadik személynek az ebből eredő kárt megtéríteni.⁸¹³ A sérelmezett rendeleteket azonban az alkotmányos követelményeknek megfelelően, a német fertőzésvédelmi törvényben foglalt felhatalmazás alapján jogszerűen bocsátották ki. Az azokban foglalt különböző korlátozások és tilalmak pedig a járvány elleni küzdelmet voltak hivatottak szolgálni. Elrendelésükkel tehát éppen, hogy az állam polgáraival és a lakossággal szemben fennálló kötelezettségét teljesítette a jogalkotó. A normatív igazságtalanságért való felelősségről pedig nem rendelkezik a törvény.⁸¹⁴

⁸⁰⁸ IfSG 32. § 56. § (1a) bekezdés

⁸⁰⁹ BGH III ZR 79/21. 49–60. pont; BGH III ZR 41/22. 10. és 27–28. pontok

⁸¹⁰ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (a továbbiakban: Német Alaptörvény)

⁸¹¹ Német Alaptörvény 34. cikk

⁸¹² *Bürgerliches Gesetzbuch* (a továbbiakban: BGB)

⁸¹³ BGB 839. §

⁸¹⁴ BGH III ZR 54/22. 24. pont; BGH III ZR 79/21. 76–78. pont

Ugyancsak megalapozatlannak találta a BGH a Német Alaptörvény kisajátítási szabályai⁸¹⁵ szerinti kártalanítással egyenértékű igény érvényesítését, amelyet mindhárom vizsgált esetben előterjesztettek.⁸¹⁶ Mert bár a szóban forgó kifogásolt korlátozások és tilalmak valóban közvetlenül érintették a felperesek tulajdonhoz való jogát,⁸¹⁷ azonban azok nem jogellenesek, illetve nem jelentenek kivételes terhet és áldozatvállalást. Hiszen a felperesek gazdasági ágazatának más szereplőit – és sok más ágazatot is – ugyanúgy érintették a korlátozások és a járványhelyzet negatív következményei.⁸¹⁸ A BGH arra a megállapításra jutott, hogy a kisajátítás nem megfelelő jogintézmény a tömegesen előforduló – igazából megbecsülhetetlen számú károsultat jelentő – károk megtérítésére.⁸¹⁹ Sőt nem lenne jogszerű, ha a bíróságok – a kisajátítás jogintézménye alapján – tömeges és nagymértékű kártérítést ítélnének meg egy világjárvány kapcsán. A BGH – visszautalva egy 1987-es, erdőkárokkal kapcsolatos döntésére⁸²⁰ – rögzítette, hogy az államháztartásra gyakorolt potenciálisan messzemenő következményekre való tekintettel, valamint a hatalmi ágak szétválasztásának elvét is tiszteletben tartva, az ilyen jellegű követelések megítélése inkább a jogalkotó hatáskörébe kellene, hogy tartozzon, az elsődleges jogvédelemmel nem elhárítható, indokolatlan vagyoni károk megtérítésére vonatkozó szabályozás megalkotása révén.⁸²¹ Mindemellett a BGH álláspontja szerint a tulajdonhoz való jog Német Alaptörvénnyel összhangban történő, arányos, a jogosult érdeke és a közjó egyensúlyát fenntartó korlátozása kártalanítás nélkül is előírható. Kivételes esetben törvény rögzíthet ilyen rendelkezést, azonban a német fertőzésvédelmi törvény és az az alapján kibocsátott jogszabályok ehhez nem biztosítanak jogalapot.⁸²² A BGH azt is kiemelte, hogy a koronavírus-járványhoz hasonló, rendkívüli hatással járó krízishelyzetek sokat követelnek a társadalom tagjaitól, így az állami kompenzációra való jogosultság kérdése az ilyen rendkívüli szituációkban is kivételesnek, speciálisnak tekinthető terhek vonatkozásában merülhet fel. Ez a felperes vonatkozásában azonban hiányzik. A működési tilalmak által okozott gazdasági károk megtérítése az állam pénzügyi lehetőségein túlmutatna, az alkotmány pedig nem kötelezi lehetetlenre az állami szerveket.⁸²³

A vizsgált ítéletek indokolásában a BGH kitért a sérelmezett korlátozó intézkedések jogszerűségének és alkotmányosságának kérdésére. Rögzítette, hogy bár a kifogásolt intézkedések valóban korlátozták a foglalkozás szabad megválasztásához és a tulajdonhoz való, Német Alaptörvényben foglalt alkotmányos jogokat (utóbbi úgy is, mint a vállalkozás alapításához és működtetéséhez való jogot), azonban azok jogszerűek.⁸²⁴ Hiszen a német fertőzésvédelmi törvény lehetővé teszi, hogy a tartományi kormányok a fertőző betegségek elleni küzdelem során rendeletben korlátozzák vagy akár meg is tiltsák például a tartózkodási hely szabad megválasztását, meghatározott helyekre vagy közterületekre való belépést, rendezvények vagy egyéb összejövetelek megtartását, illetve különböző közösségi létesítmények működését és látogatását.⁸²⁵ Emellett a kifogásolt tilalmak az alkotmányos rendelkezésekkel is összhangban állnak, tekintettel arra, hogy szükségesek, arányosak és a

⁸¹⁵ Német Alaptörvény 14. cikk (3) bekezdés

⁸¹⁶ A kisajátítás szabályai szerinti kompenzációról lásd bővebben például: Thomas Vießmann: Entschädigung für das coronabedingte Herunterfahren selbstständiger Erwerbstätigkeit. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2024/4. 190–191.; Jens Rinze – Rouven Schwab: Dulde und liquidiere – Staatshaftungsansprüche in Coronazeiten. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/27. 1909–1910.

⁸¹⁷ Német Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdés

⁸¹⁸ BGH III ZR 54/22. 25. pont; BGH III ZR 79/21. 67–71. pont

⁸¹⁹ Lásd még: Thomas Vießmann: Entschädigung für das coronabedingte Herunterfahren selbstständiger Erwerbstätigkeit. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2024/4. 190.

⁸²⁰ *Bundesgerichtshof, Urteil vom 10.12.1987 - III ZR 220/86.*

⁸²¹ BGH III ZR 54/22. 25. pont; BGH III ZR 79/21. 67–71. pont; BGH III ZR 41/22. 46. és 49. pontok

⁸²² BGH III ZR 41/22. 10. és 47–48. pontok

⁸²³ BGH III ZR 41/22. 10. és 51–52. pontok; BGH III ZR 54/22. 70. pont

⁸²⁴ BGH III ZR 54/22. 38. pont

⁸²⁵ IfSG 28. és 32. §

koronavírus-járvány megfékezésének – mint kitűzött jogalkotói célnak – az elérésére alkalmasak voltak. Hiszen a zárlatot elrendelő – valóban drasztikus – szabályozással az állam polgárai életének és egészségének védelmére vonatkozó kötelezettségének tett eleget, illetve az egészségügyi rendszer megfelelő működését igyekezett szavatolni. Az említett alapjogok korlátozására az élethez és az egészséghez való jog védelmével arányosan került sor. Az alkalmasság és szükségesség kérdése kapcsán – epidemiológiai megállapításokat figyelembevétele – a BGH arra a megállapításra jutott, hogy a sérelmezett rendelkezések objektíven alkalmasnak tekinthetők a koronavírus-járvány terjedésének lassítására, az egészségügyi ellátórendszer túlterheltségének megelőzésére. A BGH hangsúlyozta, hogy a jogalkotó joggal feltételezte, hogy a vírus terjedésének megakadályozására nem létezik más alkalmas, kisebb mértékű jogkorlátozással járó eszköz. Ugyanígy joggal feltételezhette a jogalkotó, hogy a társadalmi kapcsolatok minél gyorsabb és átfogó megelőzése kiemelten fontos volt a koronavírus-járvány ellenőrizetlen terjedésének megakadályozásához, illetve jelentősen csökkent volna a védelmi intézkedések hatékonysága a szabályozás alóli túl nagy számú kivétel megállapítása, illetve az előírások túlzott differenciálása esetén. Ugyan a fokozott higiéniai intézkedések – mint például a vásárlók számának korlátozása, száját és orrot eltakaró maszk viselése – bevezetése csökkenthette volna a fertőzés kockázatát az érintett helyiségekben, de ezek révén nem sikerült volna a bezárásokból származóhoz hasonló védelmet biztosítani.⁸²⁶ A korlátozások arányosságának és szükségességének vizsgálata során a BGH azt is kiemelte, hogy a járványhelyzet idején a jogalkotó a különböző korlátozásokat mindig az aktuális fertőzöttségi szinthez igazította, az újranyitás lehetőségét szem előtt tartva folyamatosan azok enyhítésén munkálkodott.⁸²⁷

A BGH mindhárom vizsgált ítéletében rögzítette, hogy a világjárvány által súlyosan érintett gazdasági ágazatok megsegítése nem feladata az államnak. Sokkal inkább a jóléti állam Német Alaptörvényben is rögzített elvéből⁸²⁸ következik, hogy az állam egésze közösen visel kizárólag bizonyos csoportokat érintő terheket. A jóléti állam elvéből fakadó kötelezettségének az állam eleget tehet például a központi költségvetésből finanszírozott ad hoc segélyprogramok létrehozásával, amelyek kellő rugalmasságot biztosítanak a felmerülő rendkívüli helyzet kezeléséhez. Ahogyan az egyébként a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kapcsán is történt. A vizsgált esetek felpereseinek egy része részesült is ilyen támogatásban.⁸²⁹ A 2023. május 11-i III ZR 41/22. számú ítéletében pedig – saját korábbi gyakorlatára⁸³⁰ hivatkozva – azt is rögzítette a BGH, hogy az olyan rendkívüli helyzetekben, mint a háborúk,

⁸²⁶ BGH III ZR 41/22. 10. és 31–37. pontok; BGH III ZR 54/22. 42–60. pont

⁸²⁷ BGH III ZR 41/22. 10. és 42–43. pontok

⁸²⁸ Német Alaptörvény 20. cikk (1) bekezdés

⁸²⁹ BGH III ZR 41/22. 53. pont; BGH III ZR 79/21. 74. pont; BGH III ZR 54/22. 71. pont

⁸³⁰ A vizsgált ügyben felperesként afgán állampolgárok követeltek kártérítést a BGH-tól, amiért hozzátartozóik egy légi csapás során elhunytak. Korábbi ítélkezési gyakorlatára támaszkodva a BGH elutasította a fellebbezést, tekintettel arra, hogy a felpereseknek sem a nemzetközi sem a nemzeti (német) jog alapján nem áll fenn kártérítési igényük. A BGH rögzítette, hogy nincs olyan általános nemzetközi jogi szabály, amely alapján az egyén a nemzetközi humanitárius jog megsértése miatt kártérítésre jogosult lenne. Ugyanígy nem alapozhatnak a felperesek kártérítési igényt a hivatali kötelezettség megsértéséért való felelősség Német Alaptörvény 34. cikkében, illetve a BGB 839. §-ában foglalt szabályaira. E szabályok ugyanis nem alkalmazhatók a német fegyveres erők bevetésével járó külföldi katonai cselekményekre. Hiszen a BGB szabályai a „rendes hivatali feladatokra” vonatkoznak, az ilyen ügyekben eljáró köztisztviselő döntése nem hasonlítható össze a harci bevetésben részt vevő katonáéval. A BGH álláspontja értelmében a német fegyveres erők külföldi bevetéseivel kapcsolatos kártérítési igények megítéléséről a jogalkotónak kell döntést hoznia, az nem lehet bírósági jogfejlesztés tárgya. Mindettől függetlenül azt is megállapította a BGH, hogy a nemzetközi humanitárius jog alapján nem beszélhetünk a hivatali kötelezettség vétkes megszegéséről, hiszen a döntéshozó parancsnok minden rendelkezésre álló felderítési lehetőséget felhasznált, és így objektíve nem volt képes felmérni a civil lakosság jelenlétét a légi csapás célterületén. Tehát a meghozott katonai döntés a nemzetközi jog alapján megengedettnek bizonyult. Lásd: a Német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság III ZR 140/15. számú ítélete (*Bundesgerichtshof, Urteil vom 06.10.2016 - III ZR 140/15*).

a külföldön zajló összetett katonai műveletek vagy a világjárványok bekövetkező károkért az állam nem tartozik polgári jogi kártérítési felelősséggel.⁸³¹

5.4.3 A karantén kötelezettségből származó nem vagyoni kár megtérítése

A különböző üzletbezárásokból és működési tilalmakból származó bevételkiesés megtérítésére irányuló perek mellett arra is több példát találunk, amikor fertőzés gyanú miatt elrendelt karantén kötelezettségből származó nem vagyoni kár megtérítését követelték, tekintettel a hivatali kötelezettség megsértésére, valamint a személyi szabadság alkotmányellenes megvonására.⁸³² Ezek között nagy számban fordultak elő olyan ügyek,⁸³³ amelyekben a felperes óvodás korú gyermek óvodai csoporttársai vagy óvónője pozitív koronavírus tesztje miatt kényszerült házi karanténba, annak ellenére, hogy az ő tesztjei negatívnak bizonyultak. A felperes személyi szabadságának e korlátozásából fakadó nem vagyoni kára – hogy a karantén komoly lelki traumát jelentett, frusztrációt, szorongást, stresszt és depressziót okozott⁸³⁴ – megtérítését követelte a Német Polgári Törvénykönyv alapján,⁸³⁵ hangsúlyozva, hogy alapvető jogainak jogellenes korlátozása az eljáró hatóság kötelezettségszegéséből⁸³⁶ származott. Hiszen egészséges embereket – egészségük bizonyítása ellenére is – fosztottak meg szabadságuktól. Olyannyira, hogy a felperes álláspontja szerint a karantén intézkedés elrendelése sértette a személyi szabadság megvonásának alkotmányos szabályait.⁸³⁷ Emellett a felperes azt is kifogásolta, hogy – a külföldről hazatérőkkel ellentétben – nem kapott lehetőséget karantén kötelezettsége lerövidítésére negatív teszt bemutatásával.⁸³⁸ A bíróságok arra a megállapításra jutottak, hogy az elrendelt karantén intézkedések arányosak és jogszerűek voltak, hiszen a német fertőzésvédelmi törvény lehetővé teszi⁸³⁹ a fertőzés gyanús személyek kórházi vagy más módon történő elkülönítését.⁸⁴⁰ A vizsgált ügyek felpereseit pedig helyesen minősítették a német fertőzésvédelmi törvény szerinti fertőzés gyanús személynek,⁸⁴¹ hiszen a felperes csoportjának tagjai fertőzöttek meg az elvégzett tesztek alapján. Az egészségügyi hatóság nem volt köteles a nevelési intézményből érkező megfelelő bejelentés nyomán további vizsgálatokat folytatni, az elvégzett koronavírus-teszt megalapozta a fertőzés gyanúját a felperes

⁸³¹ BGH III ZR 41/22. 53. pont

⁸³² Lásd például: A Kölni Regionális Felsőbíróság 2022. június 27-i 7 U 15/22. számú ítélete (*Oberlandesgericht Köln, 27.06.2022 - 7 U 15/22.*)

⁸³³ Lásd például: a Hamburgi Regionális Bíróság 2022. április 13-i 336 O 143/21. számú ítélete (*Landgericht Hamburg, 13.04.2022 - 336 O 143/21., a továbbiakban: LG Hamburg 336 O 143/21.*); a Kölni Regionális Bíróság 2021. október 26-i 5 O 117/21. számú ítélete (*Landgericht Köln, 26.10.2021 - 5 O 117/21., a továbbiakban: LG Köln 5 O 117/21.*); a Kölni Regionális Felsőbíróság 2022. június 27-i 7 U 200/21. számú ítélete (*Oberlandesgericht Köln, 27.06.2022 - 7 U 200/21., a továbbiakban: OLG Köln 7 U 200/21.*); a Düsseldorf-i Regionális Bíróság 2022. május 18-i 2b O 100/21. számú ítélete (*Landgericht Düsseldorf, 18.05.2022 - 2b O 100/21., a továbbiakban: LG Düsseldorf 2b O 100/21.*)

⁸³⁴ LG Hamburg 336 O 143/21. 18. pont; LG Düsseldorf 2b O 100/21. 13. pont

⁸³⁵ A BGB 823. §-a rögzíti a kártérítés általános szabályait, amely értelmében aki szándékosan vagy gondatlanságból jogellenesen sérti más élethez, testi épséghez, egészséghez való jogát, szabadságát, tulajdonát vagy bármely más jogát, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. A – szintén hivatkozott – 826. § alapján pedig a másnak szándékosan, közérkölsbe ütköző módon okozott kár is megtérítendő. A nem vagyoni kárról (*Immaterieller Schaden*) a BGB 253. §-a rögzíti egyrészt, hogy pénzbeli kártérítés csak törvényben meghatározott esetekben követelhető olyan kárért, amely nem vagyoni hátrány. Egyúttal a szakasz második bekezdése lehetővé is teszi, hogy a testi épséghez, az egészséghez, a személyi szabadsághoz, valamint a szexuális önrendelkezéshez való jog sérelméből származó nem vagyoni hátrányért méltányos pénzbeli kártérítés követelhető.

⁸³⁶ Német Alaptörvény 34. cikk; BGB 839. §

⁸³⁷ Német Alaptörvény 104. cikk

⁸³⁸ LG Hamburg 336 O 143/21. 4–31. pont

⁸³⁹ IfSG 30. §

⁸⁴⁰ LG Hamburg 336 O 143/21. 32–38. pont; OLG Köln 7 U 200/21. 28. pont

⁸⁴¹ IfSG 2. § 7. pont

vonatkozásában. Emellett ráadásul a vizsgált ügyek felperesei – a Robert Koch Intézet vonatkozó iránymutatásai alapján – az igazoltan fertőzött személyekkel közvetlen kapcsolatban voltak, mivel megfelelő védelem nélkül tartózkodtak velük ugyanabban a helyiségben, amely során közvetlenül érintkeztek (vagyis másfél méteres távolságon belül voltak) tíz percnél hosszabb ideig. Az iránymutatások értelmében egyébként ugyancsak közvetlen kapcsolatnak minősül az is, ha valaki egy igazoltan fertőzött személlyel került érintkezésbe, olyan nehezen megítélhető helyzetekben, mint például az iskolai osztályok és tanórák, valamint a különböző csoportos rendezvények.⁸⁴² A német fertőzésvédelmi törvény szerint kiszabott karantén, figyelembe véve a potenciális fertőzésveszélyt, azt hogy a felperes a szüleivel, megszokott környezetében lehetett, illetve hogy az intézkedés célja a fertőzési lánc megszakítása volt, arányos és ésszerű korlátozása a szabad mozgáshoz való jognak.⁸⁴³

Ugyancsak nem jelenti hivatali kötelezettség megsértését, hogy a felperes számára nem volt biztosítva a karantén időtartam lerövidítésének lehetősége, hiszen – a Robert Koch Intézet előírásai értelmében – az igazoltan fertőzöttekkel közvetlen kapcsolatba kerülő fertőzés gyanús személyek vonatkozásában a karantén idő előtti megszüntetése kizárt volt. A bíróságok azt is hangsúlyozták, hogy a negatív koronavírus-teszt sem bizonyítja egyértelműen a fertőzöttség lehetőségének hiányát. A koronavírus teszt eredménye csupán a mintavétel időpontjában meglévő fertőzöttséget igazolja, a lappangási időszakban kapott negatív teszt eredmény nem zárhatja ki a bizonyíthatóan fertőzött személlyel való közvetlen érintkezésen alapuló fertőzés gyanút.⁸⁴⁴ Még csak hátrányos megkülönböztetésről sem lehet szó, ha a vizsgált ügyek felpereseinek helyzetét a más országból beutazókéhoz hasonlítjuk, akik vonatkozásában lehetőség volt a karantén kötelezettség lerövidítésére. Hiszen utóbbiak esetében nem arról van szó, hogy fertőzött személlyel érintkeztek, hanem a fertőzéssel magasabb fokban érintett területről utaztak be, amely a járványhelyzet szempontjából kisebb kockázati tényezőt jelent.⁸⁴⁵ A bíróságok a személyi szabadság alkotmányellenes megvonásból származó kártérítési igényt is megalapozatlannak tartották, tekintettel arra, hogy a német fertőzésvédelmi törvény 30. §-a szerinti otthoni elkülönítés, a karantén végrehajtása önkéntesen történt, annak során fizikai kényszer alkalmazására nem került sor.⁸⁴⁶ Emellett a személyi szabadság megvonása – a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata alapján⁸⁴⁷ – akkor merül fel, ha a mozgásszabadságot teljes egészében korlátozzák. A lakáselhagyás tilalma pedig nem minősíthető ekként. Ahogyan arra például 2022. június 27-i 7 U 200/21. számú ítéletében a Kölni Regionális Felsőbíróság rámutatott, a felperesnek lehetősége volt kimenni a lakásból a kertbe, a teraszra, vagy akár az erkélyre.⁸⁴⁸

A legfelsőbb bírósági gyakorlat tehát egyértelmű a tekintetben, hogy a különböző létesítmények bezárását jelentő korlátozó intézkedések nyomán elmaradt bevételeket az állam nem köteles

⁸⁴² LG Hamburg 336 O 143/21. 39–48. pont; OLG Köln 7 U 200/21. 24., 31. és 33. pont; LG Düsseldorf 2b O 100/21. 36–41. és 51–54. pont

⁸⁴³ LG Hamburg 336 O 143/21. 52. pont; OLG Köln 7 U 200/21. 28. pont; LG Düsseldorf 2b O 100/21. 58–59. pont

⁸⁴⁴ Erről lásd még például Alsó-Szászország Közigazgatási Felsőíróságának október 22-i 13 ME 386/20. számú ítéletét (*Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 22.10.2020 - 13 ME 386/20*).

⁸⁴⁵ LG Hamburg 336 O 143/21. 51. pont; OLG Köln 7 U 200/21. 25–26. pont; LG Düsseldorf 2b O 100/21. 56. pont;

⁸⁴⁶ LG Hamburg 336 O 143/21. 49–50. pont OLG Köln 7 U 200/21. 35. pont; LG Düsseldorf 2b O 100/21. 61–62. pont

⁸⁴⁷ Lásd: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2019. szeptember 17-i 2 BvR 309/15. számú döntése (*Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 17.09.2019 - 2 BvR 309/15*.); a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2018. július 24-i 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16. számú ítélete (*BVerfG, Urteil vom 24.07.2018 - 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16*.)

⁸⁴⁸ OLG Köln 7 U 200/21. 35. pont

megteríteni. Habár a szakirodalomban találunk ezzel ellentétes álláspontot⁸⁴⁹ – egyes vélemények szerint az üzletbezárások az érintett gazdasági ágazatok képviselői számára kivételes terhet jelentenek, így pedig jogosultak lennének kompenzációra a kisajátítás szabályai szerint⁸⁵⁰ –, mégis prognosztizálható volt, hogy a BGH ilyen döntésre jut, és a koronavírus-járvány sem hoz jelentős változást az állami kártérítések gyakorlatába.⁸⁵¹ Abban ugyanakkor egyetértés látszik, hogy a német fertőzésvédelmi törvény szabályai nem adnak megfelelő választ egy világjárvány társadalmi és gazdasági megrázkódtatásainak méltányos kompenzálására. Így felvetődik a szabályozás felülvizsgálatának kérdése, amelyet a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet utóhatásaként a politikai döntéshozóktól többen reméltek.⁸⁵²

Összefoglalás

A demokratikus átalakulás, a modern, demokratikus jogállami keretek kiépülésének eredményeként a Magyar Köztársaság Alkotmányában megjelenő, az Alaptörvény hatálybalépésével terminológiailag is tisztázott különleges jogrendi szabályozás az évek során felmerülő újabb és újabb kihívásokra adandó megfelelő válaszlépés érdekében fokozatosan bővült, mindig kiegészülve további tényállásokkal, amelyeket mindig az aktuális, az állam működését, az alkotmányos rendet veszélyeztető rendkívüli esemény jellegéhez, természetéhez, sajátosságaihoz igazított az alkotmányozó. Ezzel azonban azt érte el, hogy az új szabályok kizárólag egy meghatározott típusú válsághelyzet kezelésére voltak alkalmazhatók, vagyis a különböző módosításokkal a különleges jogrendi szabályozás egyre inkább veszített rugalmasságából, a rendkívüli szabályokat tartalmazó rendelkezések nem a megkívánt általánosságot tükrözték. Mindezzel pedig a szabályozás elkerülhetetlenül magában hordozta a következő módosítások szükségességét, hiszen, ha nem kellően absztraktak a különleges jogrendi esetkörök, az új típusú veszélyek és krízisek nem fognak illeszkedni a meglévő definíciókhoz. Az ennek nyomán kialakult túlszabályozott, stabilitását veszítő alkotmányos szintű különleges jogrendi keretrendszer egyszerűsítésének – jogirodalomban is megjelenő – nélkülözhetetlenségét felismerte az alkotmányozó, és az Alaptörvény kilencedik módosításával elfogadott átfogó reformmal valóban több ponton egyszerűsítette a szabályozást. Így a különleges jogrendi tényállások számát csökkentette, egyidejűleg szélesítve az egyes kategóriákat, inkluzívabb, a különleges jogrend bevezetésére jogosult szervnek nagyobb mozgásteret engedő esetköröket megalkotva így. Ezzel a szabályozás rugalmasságát és stabilitását garantálva. Ugyancsak az egyszerűsítést, a veszélyt jelentő eseményekre történő gyors reagálás lehetőségét szolgálja az változtatás is, hogy a különleges jogrendi helyzetek mindegyikében a kormány vált a rendkívüli jogkörök felhatalmazottjává. Amely azért mondható jó döntésnek, mert így a rendes alkotmányos működés legerősebb szereplője bír kiemelt jelentőséggel rendkívüli körülmények között is. A korábban hasonló felhatalmazással bíró, az alkotmányos rendszer kevésbé markáns aktorai elveszítették rendkívüli rendeletalkotási jogkörüket, amelynek válsághelyzetbeli hatékonysága egyébként is igencsak kérdéses volt. A különleges jogrenddel szemben támasztott másik követelmény – az időbeli korlátozottság – is az Alaptörvény kilencedik módosítása révén teljesült, hiszen a korábbi szabályozás egyik esetkör vonatkozásában sem rögzített időbeli korlátot, csupán a különleges jogrendi rendeletek időbeli hatálya kapcsán jelent meg ez a kontroll eszköz. Ugyanakkor ez jelentősen be is határolta a válságkezelés lehetőségeit, életszerűnek mondható ugyanis, hogy a fennálló

⁸⁴⁹ Lásd például: Clemens Antweiler: Betriebsuntersagung durch Covid-19-Rechtsverordnungen: Eigentumseingriff und Entschädigung. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/9. 584–589.

⁸⁵⁰ Holger Grefrath: Sonderopfer in der Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2022/4. 215–220.

⁸⁵¹ Vießmann i. m. 191.

⁸⁵² Cornils i. m.; Grefrath i. m. 220.; Stöß – Putzer i. m. 1470–1471.

válsághelyzetben az – erre a korábbi szabályozásban felhatalmazott – Országgyűlés működésében korlátozva van, így nem tudja a szükséges rendkívüli intézkedéseket hatályukban fenntartani. Így ugyancsak üdvözlendő változás, hogy a kormány különleges jogrendi rendeleteinek a hatályos szabályozásban már nincs időbeli hatálya. Az Országgyűlés kiemelt kontroll szerepe pedig tovább erősödött a különleges jogrendi helyzetek meghosszabbítása kapcsán, emellett bármikor jogosult a kormány különleges jogrendi rendeleteit hatályon kívül helyezni. A kritikai hangok ellenére – álláspontunk szerint – az Alaptörvény kilencedik módosításával megvalósult különleges jogrendi reform megfelelő lépésnek tekinthető egy rugalmasabb és stabil, az előre nem látható veszélyek és válságok kezelését is lehetővé tevő szabályozás irányába, amelyben – annak érdekében, hogy a különleges jogrendi működés semmiképp ne tévesszen célt – a szükséges garanciák is helyet kaptak. Ezt kérdőjelezte meg és jelentett véleményünk szerint visszalépést az Alaptörvény tizedik módosítása, amellyel az alkotmányozó – a már elfogadott, de még hatályba nem lépett átfogó reformot megelőzően – a veszélyhelyzet kategóriáját módosította egy felmerülő konkrét veszélyeztető eseményre, az ukrajnai háborúra és az annak nyomán fellépő humanitárius katasztrófára válaszul. Mindez igencsak rossz fénytörésbe helyezte az új különleges jogrendi szabályozás időtállóságának kérdését, ráadásul egy olyan, háborúhoz kapcsolódó szituációt emelt be a veszélyhelyzet tényállásába, amely a többi kiváltó októl igencsak különbözik, vagyis idegen az addigi kategóriától. Kérdésesnek mondható az is, hogy egyáltalán szükség volt-e ilyen rövid idő után újfent belenyúlni a különleges jogrendi szabályozásba, hiszen az akkor még hatályban lévő előírások lehetővé tették volna a külső fegyveres támadás veszélye esetén kihirdethető megelőző védelmi helyzet bevezetését, ugyanakkor hangsúlyosan nem az ország megtámadásának veszélye indokolta a különleges jogrend elrendelését. Emellett pedig tudvalevő volt, hogy e kategóriát már kivezették a szabályozásból, így igencsak visszás lett volna egy gyakorlatilag megszüntetett jogintézmény alkalmazása néhány hónappal annak megszűnését megelőzően. Az átfogó reform hatályba lépését követően egyetlen háborús jelleggel bíró különleges jogrendi esetkörként a hadiállapot maradt a szabályozásban. Ennek kategóriáját úgy látszik az alkotmányozó nem kívánta annyira kitágítani, hogy szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet esetén is kihirdethető legyen, ha egyébként az ténylegesen nem veszélyezteteti hazánkat. Ugyanakkor az ennek nyomán bekövetkező humanitárius katasztrófa akár az Alaptörvény módosítás nélkül is minősülhetett volna az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos eseménynek, amely a veszélyhelyzet kihirdetésének alapja, hiszen az átfogó reform eredményeként az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség csak példálózó jelleggel jelenik meg a definícióban. 2022 májusában azonban még e két esemény megnevezése igencsak lehatárolta a kormány mozgásterét a veszélyhelyzet kihirdetése vonatkozásában. A veszélyhelyzeti kategória módosítása így végső soron indokolható, ugyanakkor hosszú távon, főként az átfogó reform hatálybalépésével kialakuló különleges jogrendi rendszer tükrében igencsak visszás. Kétségesse teszi, hogy az új különleges jogrendi keretrendszer kiállja az idők és kihívások próbáját, és a jövőbeli, addig nem tapasztalt válsághelyzet kezelése érdekében nem hasonlóan jár-e el az alkotmányozó. Véleményünk szerint ennek ellenkezőjére a kellően absztrakt különleges jogrendi szabályok, a megfelelő ellensúlyt és kontrollt jelentő többlet garanciák, a hatalommegosztás rendszerében végzett profiltisztítás, valamint az Alaptörvényben foglaltakat kiegészítő új sarkalatos törvényi szintű, rendszerszemléletű, a fokozatosság elvét követő szabályozás kellő biztosítékul szolgálnak. Megjegyzendő, hogy a hazai alkotmányos szintű különleges jogrendi szabályozás, a valóban komoly egyszerűsítés és rövidítés ellenére továbbra is túlszabályozottnak mondható európai összevetésben. Hiszen az Európai Unió tagállamai alkotmányainak döntő többsége nem tartalmaz külön fejezetben részletes szabályokat a különleges jogrendi tényállásokról, kihirdetésük feltételeiről, az annak során (vagy az arra való felkészülés jegyében) gyakorolható rendkívüli jogkörökről, a különböző alkotmányos intézmények különleges jogrendbeli

működéséről, kivételes szerepükről, valamint az alapvető jogok rendestől eltérő korlátozásának lehetőségéről. Emiatt is szükségszerű volt tehát a szabályozás átalakítása.

A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet komoly mérföldkőnek mondható a különleges jogrendi gyakorlatban, hiszen korábban egyszer sem hirdettek az egész ország területére kiterjedő hatállyal különleges jogrendet. Ezzel is magyarázható, hogy – ugyan nem beszélhetünk arról, hogy az első jelentős gyakorlati próbán elbukott volna, de – számos ponton kitűntek a szabályozás hibái és hiányosságai. Emiatt felmerült a bevezetett veszélyhelyzet Alaptörvény-ellenességének, illetve szükségességének kérdése. Utóbbi esetében megállapítható, hogy azon kritikák ellenére, miszerint a különleges jogrend bevezetését megelőzően szükséges lett volna más, enyhébb eszközökhöz nyúlni – az Eütv. járványügyi tevékenységre, valamint egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó rendelkezései alapján is van helye az általános szabályoktól eltérő korlátozó intézkedések bevezetésének –, a veszélyhelyzet bevezetése a fertőzések számával és súlyosságával, valamint a társadalmi és gazdasági élet működésére gyakorolt hatásával abszolút indokolható. Pont a fokozatosságot, a szükségesség elvének, valamint a különleges jogrend ultima ratio jellegének való megfelelést igazolja, hogy a járványhelyzet enyhébb időszakában nem különleges jogrendi, hanem éppen az Eütv. adta keretek között történt a járványkezelés. Az alkotmányosságot vitató kritikák egyrészt az akkor hatályos alkotmányi és törvényi szintű szabályozás összhangjának hiányát hangsúlyozták, illetve a megfelelő országgyűlési kontroll működését hiányolták a kormány rendkívüli rendeletalkotása vonatkozásában. Előbbi megosztotta a szakirodalmi álláspontot, és magunk is azon a véleményen vagyunk, hogy a kormány veszélyhelyzeti felhatalmazásának alkotmányossága levezethető az alaptörvényi rendelkezésekből, ugyanakkor üdvözlendő, hogy a vitatott ellentmondást az Alaptörvény kilencedik módosítása feloldotta. Utóbbi kapcsán pedig elmondható, hogy a veszélyhelyzet során folyamatosan működő Országgyűlés bármikor jogosult volt törvényi felhatalmazását visszavonni, a kormány kiterjesztő, törvényi szinten meghatározott korlátozásokon túli intézkedéseket is lehetővé tevő felhatalmazása pedig idővel kikerült a járványkezelés kereteit meghatározó jogszabályból. Minderre tekintettel a koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelése nem mondható túlzónak, az a koronavírus fertőzöttek és a betegségben elhunytak számának, valamint a járványhelyzet következtében jelentkező gazdasági válságnak az ismeretében szükséges és indokolt volt. Viszont az is megjegyzendő, hogy az államszervezet és a jogszabályi környezet nem volt kellőképpen felkészülve egy ilyen krízis veszélyhelyzeti kezelésére. Már csak amiatt sem mondhatjuk, hogy a koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelése a kormányzat részéről aránytalan reakció lett volna, hiszen Európa számos országában hasonló, az alapvető jogokat széleskörűen korlátozó intézkedések bevezetését látták szükségesnek a döntéshozók az egészségügyi válsághelyzet megoldása érdekében. Míg a koronavírus-járvány miatt azonos nehézségekkel szembesülő államok járvány leküzdésére irányuló korlátozó intézkedései hasonlóak voltak, az ezeknek keretet biztosító jogi szabályozásban számos különbséget tapasztalhattunk. Egyes országok esetében hiányzott az alkalmazható alkotmányos szintű különleges jogrendi keretrendszer, vagy az nem tartalmazott a humánjárvány jelentette egészségügyi válsághelyzetben bevezethető kategóriát. Így a különböző rendes jogrendi ágazati szabályok – a közegészségügyi vagy járványügyi törvények Franciaország, Németország vagy Svédország, míg a polgári védelmi szabályozást rögzítő törvény Olaszország vonatkozásában – intézményei biztosították a hátteret, ráadásul Franciaország és Németország esetében külön törvényi rendelkezések elfogadására volt szükség a megfelelőnek ítélt válaszlépések elfogadásához. A közjogi keretek jogszabályi megalapozottságának különbözősége ellenére a koronavírus-járvánnyal szembeni gyors és hatékony védekezés érdekében a vizsgált országok mindegyikében a kormányzat, vagy annak valamely tagja bírt kivételes felhatalmazással, hogy a szükséges intézkedések rendeleti úton meghozza. Ugyancsak hasonlóság mutatkozott a korlátozott szabadságjogok köre, illetve a

korlátozás intenzitása és formája vonatkozásában. A járvány jellegéből adódóan, hogy a rendkívüli helyzet megfelelő kezelése érdekében az államok elsősorban a szabad mozgáshoz való jogot, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát és a gyülekezési jogot korlátozták. Nem beszélhetünk tehát olyan egységes európai gyakorlatról, amely egy ilyen válsághelyzetben mintául szolgálna, és egy elvárható, kikényszeríthető mechanizmust jelentene az európai uniós tagállamok vonatkozásában. Ilyen egységes európai gyakorlat már csak a különböző közjogi-alkotmányos struktúrák miatt is nehezen elképzelhető. Az viszont az európai országok járványkezelésében közös, hogy a bevezetett különleges jogrendi állapot és az azzal járó rendeleti kormányzás, a törvényhozó szervek korlátozott mozgástere, valamint az alapjogok korlátozása komoly közjogi-politikai vitákat generáltak.

A különleges jogrend gyakorlati tapasztalatai vonatkozásában annak hosszú időn keresztül történő folyamatos fennállása lehet problematikus, hiszen azzal a különleges jogrend elsődleges célja – vagyis a normális állapotba való visszatérés – nem teljesül, ezáltal elveszítve valóban különleges jellegét, és megszokottá válik. Amely bár nem jelenti automatikusan, hogy az állam működése kilép a demokratikus keretek közül, azonban komoly veszélyt hordoz magában, ha általánossá válik a helyzet. Magyarországon a koronavírus-járvány miatt majdnem két évig folyamatosan veszélyhelyzet volt hatályban, amelyet rögtön az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében bevezetett veszélyhelyzet követett. Így 2020 márciusától 2026. május 14-ig – pár hónapos megszakítással – gyakorlatilag hat éven keresztül folyamatosan különleges jogrend volt hatályban, amely felveti, hogy ez idő alatt a kormány rendkívüli felhatalmazását és a célhoz kötöttség elvét túllépte.⁸⁵³

A visszaélések elkerülése, a rendkívüli felhatalmazás megfelelő ellensúlyozása miatt kiemelten fontos, hogy minél több garanciát építsen az alkotmányozó a különleges jogrendi szabályrendszerbe annak érdekében, hogy a rendkívüli jogkörök ellenében a szükséges kontroll érvényesüljön. E körben izgalmas kérdés, hogy a legfőbb népképviselői szervén keresztül közvetett módon érvényesülő mellett közvetlenül tud-e a nép kontrollt gyakorolni a kormányra a különleges jogrend kapcsán. A szabályozást, illetve a koronavírus-járvány kapcsán a gyakorlatot megvizsgálva elmondható azonban, hogy alapvetően hiányoznak a normatív keretei annak, hogy a népszavazás különleges jogrend idején komoly funkciót töltsön be. Az Alaptörvény a népszavazás tiltott tárgykörei között nevesít egyes különleges jogrendi esetköröket. E körből hiányzik ugyan a veszélyhelyzeti szituáció, ugyanakkor a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet a gyakorlatban is rámutatott arra, hogy a nép közvetlen kontrollja ekképpen nem tud érvényesülni. Hiába voltak a kivételes intézkedések hosszú ideig hatályban, mely időszak alatt lett volna lehetőség népszavazás tartására, ráadásul az is bizonyos, hogy a választópolgárok számos kérdésben szívesen kifejezték volna véleményüket, azonban törvényben zárták ki a népszavazás lehetőségét. Ugyanakkor más európai országokat megvizsgálva találunk példát ennek ellenkezőjére. Természetesen e körben Svájc emelhető ki, ahol népszavazás útján erősítették meg a kivételes jogköröket rögzítő jogszabályt. Vagyis e körben elsősorban a politikai, illetve közjogi kultúra meghatározó.

Egyfajta garanciaként funkcionálhat az is, ha az állam valamiképpen felelősségre vonható a különleges jogrend kezeléséért, az annak során hozott intézkedésekért. A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kapcsán vizsgálatra érdemes tartottuk, hogy az állam tartozik-e felelősséggel a válságintézkedések hiányából, a jogalkotói késedelemből vagy éppen a meghozott alapjog-korlátozó válságintézkedésekből származó kár megtérítéséért. A hazai jogirodalom, illetve joggyakorlat egyaránt nem szolgál egyértelmű válasszal a tekintetben, hogy a jogalkotónak van-e kárfelelőssége. A magyar jogrendszer nem tartalmaz a jogalkotással okozott kárhoz kötődő különleges felelősségi alakzatot. Azonban a Ptk. miniszteri indokolása

⁸⁵³ Lásd: Horváth Attila: Élni vagy visszaélni? A veszélyhelyzeti kormányrendeletek elemzése. *Közjogi Szemle*, 2024/2–3. 1–13.

kifejezetten utal rá, hogy a jogalkotással okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján felelős; a bírói gyakorlat pedig ezen álláspontot osztva fokozatosan abba az irányba mozdult el, hogy – az abszolút immunitás elvét visszaszorítva – az elvi lehetősége megnyílt a jogalkotással okozott kár polgári jog szerinti megtérítésének. Ugyanakkor továbbra is kérdéseket vet fel az állam polgári jogi jogalanyisága, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy kártérítési felelősség alanya legyen. A Ptk. viszont azt rögzíti, hogy az állam a polgári jogi jogviszonyokban vesz részt jogi személyként. A jogalkotással okozott kár, az azért való állami felelősség azonban nehezen besorolható a magánjog vagy a közjog területére, azok határán helyezhető el. Hiszen természetüket tekintve a jogalkotási tevékenység közjogi, a megalkotott és hatályba lépő jogszabállyal okozott esetleges kár viszont már magánjogi kategória. A jogalkotásért való kárfelelősség elutasítása így alapvetően arra vezethető vissza, hogy az államot, mint jogalkotót polgári jogi kötelezettségek nem, kizárólag közjogi kötelezettségek terhelik. Vagyis polgári jogi kötelezettségek alanya sem lehet, jogalkotóként nem rendelkezik magánjogi jogalanyisággal. Az ezzel ellentétes álláspontok viszont a jogállamiság elvére támaszkodva hangsúlyozzák, hogy a jogszabályok szerinti működés e vonatkozásban is megkövetelhető, a jogellenesen okozott kár megtérítése nem maradhat el. Nem egységes tehát a szakirodalmi álláspont, amelyet a joggyakorlat sem dönt el végérvényesen. Így a különleges jogrendi intézkedések vagy azok elmaradása nyomán sem alakult ki e kérdésben gyakorlat, annak elméleti lehetőségével sem igazán foglalkoztak. Fontos azonban, hogy ha fel is merült volna e kérdés, kizárólag a jogellenes – Alkotmánybíróság által Alaptörvény-ellenesnek ítélt – rendelkezések esetében lehetne kártérítésről beszélni. Az embereknek akár komoly kárt okozó, de a kihirdetett különleges jogrend szabályai szerint meghozott alapjog-korlátozó intézkedések esetében ez fel sem merülhet. Találunk viszont ilyenre példát Lengyelország jogrendjében, ahol a magyarhoz nagyon hasonló különleges jogrendi szabályozás alkotmányos szinten rögzíti a különleges jogrendi szabadság- és jogkorlátozásokból eredő vagyoni hátrány kárpótlásának lehetőségét. Eszerint állami kártérítést követelhet az, aki különleges jogrend idején hozott, az emberi és állampolgári jogokat és szabadságokat korlátozó intézkedésekből fakadóan anyagi kárt szenvedett. Amely kár alatt – a lengyel Ptk.-hoz képest szűkített módon – kizárólag kizárólag a tényleges kár, a károsult vagyonaiban előálló értékcsökkenésre értendő, az elmaradt vagyoni előny nem. Az állam kártérítési kötelezettségének nem feltétele tehát, hogy a korlátozó intézkedés jogellenes legyen, az az állam jogszerű különleges jogrendi működéséhez kapcsolódik. Vagyis a különleges jogrend bevezetésétől annak hatályon kívül helyezéséig terjedő időszakban különleges jogrendi intézkedésként hozott és kizárólag az alapvető jogok és szabadságok korlátozásából fakadó kár térítendő meg. Fontos azonban, hogy önmagában a különleges jogrend kihirdetése nem alapozza meg az állam felelősségét. Biztosított tehát a lengyel jogrendszerben, hogy a különleges jogrendi alapjog-korlátozások károsultjai egyszerűsített, a közigazgatási és a polgári jog intézményeit és eljárásrendjét ötvöző kártérítési eljárásban a tényleges kár mértékéig kártérítésben részesüljenek. Tekintettel arra, hogy itt a jogszerű jogkorlátozásból fakadó károk megtérítéséről van szó, ez a szabályozás túlmutat a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősségen, és inkább az állampolgárok válsághelyzetek leküzdésében való együttműködésének biztosítására szolgáló értelmezhető állami gesztusként értékelhető. Arra a kérdésre azonban, hogy mennyire tekinthető ez a szabályozás előremutatónak, illetve követendő példának, erős választ ad a gyakorlati megvalósulás hiánya, ugyanis e rendelkezések még sohasem voltak alkalmazva. Hiába adott volna remek apropót ehhez a koronavírus-járvány, amelyet Lengyelország tartalmát tekintve nagyon hasonlóan kezelt, mint a különleges jogrendet kihirdető Magyarország, azonban formálisan nem vezettek be alkotmányos szinten rögzített rendkívüli intézkedést, így nem volt meg a szükséges jogalapja a korlátozásokból származó károk állami kompenzációjának a különleges jogrendi szabályok alapján. Hiába tűnik tehát jó megoldásnak a lengyel szabályozás, amely az alapvető jogok rendkívüli helyzetekben való korlátozásából származó elkerülhetetlen

károsodás megfelelő mértékű és könnyen érvényesíthető kompenzációját látszik biztosítani, a gyakorlat mindezt egyelőre nem igazolta. Így a koronavírus-járvány során is a polgári jogi keretek álltak a károsultak rendelkezésére, azonban a közhatalom gyakorlásával – és különösen a jogellenes normatív aktus kibocsátásával, illetve a jogalkotói mulasztással – okozott kárért való felelősség lengyel szabályai nem bizonyultak megfelelő jogalapnak az egészségügyi válsághelyzet kezelése céljából kibocsátott korlátozó rendelkezésekből származó kár megtérítéséhez. Hiszen számos ténybeli és jogi kérdés tisztázása, így a kár pontos mértékének meghatározása, valamint a bekövetkezett kár és a korlátozó rendelkezések közötti okozati összefüggés bizonyítása komoly nehézséget jelent. Kijelenthető, hogy a kormányzati intézkedésekből származó károk gyorsabban és hatékonyabban téríthetők meg különböző állami támogatások révén. Hasonló következtetés vonható le a német bírói gyakorlatból is, amely a különböző bezárásokból, illetve karantén intézkedésekből származó károk állami megtérítésére irányuló perek kapcsán egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy a korlátozások miatt elmaradt vagyoni előny vagy az azokból származó nem vagyoni kár megtérítésére az állam nem kötelezhető. Elmondható tehát, hogy a különleges jogrendi intézkedésekből, illetve azok elmulasztásából származó – az alapjogok-korlátozása miatt elkerülhetetlen – károk enyhítésére vagy kompenzálására a kártérítési szabályok nem biztosítanak megfelelő kereteket, hiszen ezek az esetek inkább a jogszabályokon túli, az állam morális, erkölcsi, szolidaritási alapú többlet felelősségének körébe sorolhatók. Így a különleges jogrendi intézkedésekért való állam kárfelelősség kevésbé tud kontroll funkciót betölteni annak érdekében, hogy a rendkívüli felhatalmazással kizárólag célhoz kötötten, az alapjogokat a feltétlenül szükséges mértékben korlátozva éljenek.

Felhasznált irodalom

Giorgio Agamben: *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, Stanford University Press, 1998.

Giorgio Agamben: *State of Exception*. Chicago, University of Chicago Press, 2005.

Ambrus István: A koronavírus-járvány és a büntetőjog. *MTA Law Working Papers*, 2020/5.

Odile Ammann: Regulatory Uncertainty Over Emergency Powers in Switzerland. *The Regulatory View*, 2020. május 29. <https://www.theregreview.org/2020/05/29/ammann-regulatory-uncertainty-over-emergency-powers-switzerland/>

Antal Attila: *A jog és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás. Jog és politika a válságok korában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2024.

Clemens Antweiler: Betriebsuntersagung durch Covid-19-Rechtsverordnungen: Eigentumseingriff und Entschädigung. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/9. 584–589.

Nikolai Atanassov – Hubert Dalli – Costica Dumbrava – Gianna Eckert – Ulla Jurviste – Anja Radjenovic – Sofija Voronova: States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States II. *European Parliamentary Research Service*, 2020. május 13. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)651914](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651914)

Ewa Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*. Varsó, Wydawnictwo C.H. Beck, 2006.

Bakó Beáta: Mennyit rólunk nélkülünk? Közvetlen demokrácia Magyarországon, Svájcban és Ausztriában. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/3. 167–185.

Paweł Bała: Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2. *Przełom Konstytucyjny*, 2020/2. 110–119.

Balázs István – Hoffman István: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2020. 46–52.

Balogh András József: Quo Vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán. In: Farkas Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 167–186.

Baranya Róbert: Bűnösnek találta a bíróság Gódegy Györgyöt, felfüggesztett börtönt kapott. *Mandiner*, 2021. szeptember 20. https://mandiner.hu/cikk/20210920_bunosnek_talalta_a_birosag_godeny_gyorgyot?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=mandiner&fbclid=IwAR3cUJTMi4HM_XNFZP4cNZpoF6h_ySKmUKkoue89U2IEP-jh4FSqDq3oSog8

Baranya Róbert: Feljelentésdömping rémhírterjesztés miatt, akadtak haszonlesői is a pandémiának. *Mandiner*, 2021. augusztus 3. https://mandiner.hu/cikk/20210801_feljelentesdomping_remhirterjesztes_miatt?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=mandiner&fbclid=IwAR3WT3mvi-1XOdn5HE0EjV-C3HVeNqr6TrvUJUqhwCnUUa607QIvV9rJPLo

Samo Bardutzky – Saša Zagorc: Slovenia: Second Wave of Challenges to Constitutionalism. *VerfBlog*, 2021. március 19. <https://verfassungsblog.de/slovenia-second-wave-of-challenges-to-constitutionalism/>

Belovics Ervin: A köznyugalom elleni bűncselekmények. In: Belovics Ervin (szerk.): *Büntetőjog II. Különös rész.* 5., hatályosított kiadás, Budapest, HVG-ORAC, 2016.

Bencze Mátyás – Ficsor Krisztina: *A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírterjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései.* MTA JTI blog, 2020. április 2. <https://jog.tk.hu/blog/2020/04/a-remhirterjesztes-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei>

Bencze Mátyás – Györy Csaba: Hírek szárnyán: A rémhírterjesztés bűncselekménye és a jogbiztonság. *Magyar Tudomány*, 2021/5. 614–624. <https://doi.org/10.1556/2065.182.2021.5.5>

Naja Bentzen – Albin Boström – Micaela Del Monte – Ingeborg Odink – Martina Prpic – Mari Tuominen: States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States III. European Parliamentary Research Service, 2020. június 17. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)651972](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651972)

Johannes Bethge: Ausgangssperre. *VerfBlog*, 2020. március 24. <https://verfassungsblog.de/ausgangssperre/>

Marco Bignami: Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus, *Questione Giustizia*, 2020. április 7. https://www.questionegiustizia.it/articolo/chiacchiericcio-sulle-liberta-costituzionali-al-tempo-del-coronavirus_07-04-2020.php

Krisztina Binder – Maria Diaz Crego – Gianna Eckert – Silvia Kotanidis – Rafal Manko – Micaela Del Monte: States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States. *European Parliamentary Research Service*, 2020. május 4. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)649408](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649408)

Laura Biarella: Crisi in Ucraina: stato di emergenza e aiuti dall'Italia. *Altalex*, 2022. március 1. <https://www.altalex.com/documents/news/2022/03/01/crisi-in-ucraina-stato-di-emergenza-e-aiuti-dall-italia>

Agnieszka Bielecka: Poland Finally Lifts State of Emergency at Belarus Border. Human Rights Watch, 2022. július 6. <https://www.hrw.org/news/2022/07/06/poland-finally-lifts-state-emergency-belarus-border>

Patricia Birnie – Alan Boyle – Catherine Redgwell: *International Law and the Environment.* 3. kiadás. Oxford University Press, 2009.

Bod Tamás: Rémhírterjesztésért bevették a gyulai ellenzéki kör helyi vezetőjét, a Momentum tagját. *Magyar Narancs*, 2020. május 13. <https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/a-gyulai->

kossuth-kor-elnoket-remhirterjesztes-miatt-a-rendorseg-hajnalban-eloallitotta-129717?fbclid=IwAR1l_4kJoFDhi1gYEqvaSeAIO6dSkavsz5ftnSQBO13fr70eHGfofRwj6rc

Bódi Stefánia – Szuhai Ilona: A civilizációk összecsapása? A tömeges bevándorlás által életre hívott migrációs válsághelyzet elemzése és a különleges jogrend. *Hadtudomány*, 2016/1–2. 41–51.

Borbás Beatrix: A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből – különös tekintettel a felróhatósági kritériumra. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/4. 232–242.

Leszek Bosek: *Stan epidemii. Konstrukcja prawna*. Varsó, C. H. Beck, 2022.

Leszek Bosek: *Bezprawie legislacyjne*. Varsó, Wolters Kluwer, 2021.

Michał Brzeziński: Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda. *Studia Politologiczne*, 2017/45. 276–286.

Tadeusz Bryk: Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2011/1. 223–234.

Luca Buscema: The State of Emergency and the (Inalienable) Firmness of the Values of Freedom of a Democratic Order: the Italian Approach. *Rivista AIC*, 2019/2. 211–243.

Kristina Cendic – Gosztonyi Gergely: Freedom of Expression in Times of Covid-19: Chilling effect in Hungary and Serbia. *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 6., No. 2 (2020) 14–29. <https://doi.org/10.47305/JLIA2060014c>

Chronowsky Nóra – Petrétei József: Az alkotmányjogi felelősségről. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/7–8. 277–287.

Milan Čič: *Komentár k ústave Slovenskej Republiky*. Zsolna, Eurokódex, 2012.

Antonio Coco – Talita de Souza Dias Part I: Due Diligence and COVID-19: States' Duties to Prevent and Halt the Coronavirus Outbreak. *EJIL:Talk!*, 2020. március 24. <https://www.ejiltalk.org/part-i-due-diligence-and-covid-19-states-duties-to-prevent-and-halt-the-coronavirus-outbreak/>

Krystian Complak: Rozdział XI. in: Monika Haczkowska (szerk.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Varsó, Wolters Kluwer, 2014.

Matthias Cornils: Corona, entschädigungs-rechtlich betrachtet. *VerfBlog*, 2020. március 13. <https://verfassungsblog.de/corona-entschaedigungsrechtlich-betrachtet/>

Csink Lóránt: Alapjogok a különleges jogrend idején. *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2022/6. 1–13.

Csink Lóránt: Közvetlen demokrácia. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország Alkotmányos Intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 139–152.

Csink Lóránt: Mi lesz velünk terror esetén? Gondolatok a terrorveszély-helyzet kivezetésével összefüggésben. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/4. 1–11.

Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 7–16.

Zuzana Cunderlikova – Micaela Del Monte – Gianna Eckert – Silvia Kotanidis – Vendula Langova – Violeta Rakovska: States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States IV. *European Parliamentary Research Service*, 2020. július 7. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)652002](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)652002)

Sławomir Czarnow: Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka. *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, 2021/3. 11–42.

Czukorné Farsang Judit: A jogalkotással okozott károkért való polgári jogi kártérítési felelősség kérdései. *Magyar Jog*, 2019/9. 477–488.

De Negri Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 414–433. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1

Maria Diaz Crego – Silvia Kotanidis: States of emergency in response to the coronavirus crisis. Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic. *European Parliamentary Research Service*, 2020. december. 4. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)659385](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)659385)

Domaniczky Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig). In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 78–121. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_4

Marek Domin: Referendum on early elections in Slovakia: Constitutional challenges in times of crisis. *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, Vol. 3., No. 1 (2021) 197–207. <https://doi.org/10.13130/2612-6672/15465>

Kinga Drewniowska: Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w czasie pandemii COVID-19. *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM*, 2021/7. 75–87.

Drinóczi Tímea: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis. *MTA Law Working Papers*, 2020/13. 1–26.

Drinóczi Tímea – Agnieszka Bień-Kacała: COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism. *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 8., No. 1–2. (2020) 171–192. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1782109>

Šimon Drugda: The People v Their Representatives: The Slovak Constitutional Court Blocks Referendum on Early Election. *VerfBlog*, 2021. szeptember 14. <https://verfassungsblog.de/the-people-v-their-representatives/>

Andrea Edenharter: Freiheitsrechte ade?: Die Rechtswidrigkeit der Ausgangssperre in der oberpfälzischen Stadt Mitterteich. *VerfBlog*, 2020. március 19. <https://verfassungsblog.de/freiheitsrechte-ade/>

Andrea Edenharter: Nächtlliche Ausgangssperre in Bayern auch an Heiligabend: Wo bleibt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit? *VerfBlog*, 2020. december 20. <https://verfassungsblog.de/nachtliche-ausgangssperre-in-bayern-auch-an-heiligabend/>

Egresi Katalin: *Az olasz alkotmány*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2013.

Henrik Eibenstein: Zur Entschädigung von durch Schließungsanordnungen betroffenen Gewerbetreibenden. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/13. 930–935.

Erdős Csaba: Gondolatok a különleges jogrendi alapjogkorlátozás alkotmánybíróági gyakorlatáról, *Jog-Állam-Politika*, 2022/2. Különszám 103–120.

Marika Ericson – Olof Wilske: Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin. *Svensk Juristtidning*, 2020/10. 1080–1097.
Gárdos-Orosz Fruzsina – Pap András László: A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai. *Magyar Tudomány*, 2021/5. 583–592. <http://doi.org/10.1556/2065.182.2021.5.2>

Európai Bizottság: *A COVID-19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket*. Brüsszel, JOIN (2020) 8 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=HU>

Európai Bizottság: *Cselekvési terv a félretájékoztatással szemben*. JOIN (2018) 36 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0036&from=EN>

Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. *Iustum Aequum Salutare*. 2017/4. 17–29.

Farkas Ádám: Bevezetés a különleges jogrend témakörének fontosabb alapkérdéseibe. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szküllá és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Budapest, 2020. 19–39.

Farkas Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól. *Belügyi Szemle*, 2020/5. szám, 9–22. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.5.1>

Farkas Ádám: Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről a modern államiságban. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szküllá és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Budapest, 2020. 317–345.

Farkas Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, *Szakmai Szemle*, 2016/3, 174–189.

Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és intézményei*. Tizennyolcadik, átdolgozott és kibővített kiadás, Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2013.

Monika Florczak-Wątor: Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. *Państwo i Prawo*, 2020/12. 5–22.

Günter Frankenberg: *COVID-19 und der juristische Umgang mit Ungewissheit. VerfBlog*, 2020. április 25. <https://verfassungsblog.de/covid-19-und-der-juristische-umgang-mit-ungewissheit/>

Klaus Ferdinand Gärditz: Grundrechtsschutz in der Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2021/38. 2761–2766.

Lydia Gall: Hungary's New 'State of Danger'. *Human Rights Watch*, 2022. június 8. <https://www.hrw.org/news/2022/06/08/hungarys-new-state-danger>

Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In: Varga Zs. András – Patyi András. – Schanda Balázs (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Budapest, CLARUS Press, 2015. 305–320.

Angelo Jr Golia – Laura Hering – Carolyn Moser – Tom Sparks: Constitutions and Contagion. European Constitutional Systems and the COVID-19 Pandemic. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 81., No. 1. (2021) 147–234. <https://doi.org/10.17104/0044-2348-2021-1-147>

Holger Grefrath: Sonderopfer in der Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2022/4. 215–220.

Oren Gross – Fionnuala Ní Aoláin: *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>

Petra Guasti: The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. The Rise of Autocracy and Democratic Resilience. *Democratic Theory*, Vol. 7., No. 2 (2020) 47–60. <https://doi.org/10.3167/dt.2020.070207>

Monika Haczkowska: Konstytucja w „czasach zarazy” czyli o zaniechaniach organów władzy i ich konsekwencjach (skutkach) prawnych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, 2021/1. 41–63.

Anna Hadała-Skóra: State Liability for Damages in the COVID-19. Pandemic – Selected Issues. *Przeгляд Prawa Knstytucyjnego*, 2022/6. 373–384.

Halász Zsolt: Veszélyhelyzet szabályozásának egyes példái. Szabályozási megoldások Svájcban és Magyarországon. *Pázmány Law Working Papers*, 2020/10. 1–12.

Halmai Gábor: The Pandemic and Constitutionalism. *Jus Cogens*, Vol. 4., No. 3. (2022) 303–315. <https://doi.org/10.1007/s42439-022-00069-2>

Aidan Harker – Jonas Deyda – Katharina Söker – Laurens Brandt: Versammlungsfreiheit in der Krise: Die gerichtliche Verhandlung der Versammlungsfreiheit in Zeiten des Coronavirus. *VerfBlog*, 2020. április 14. <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-in-der-krise/>

Michael Head: *Emergency Powers in Theory and Practice. The Long Shadow of Carl Schmitt*. London, Routledge, 2016. <https://doi.org/10.4324/9781315563282>

Hegedős Soma – Karácsony András – Monostori Markus: Alkotmányosság és járványveszély. *Jogelméleti Szemle*, 2020/4. 28–42. <https://doi.org/10.59558/jesz.2020.4.28>

Hans Michael Heinig: Gottesdienstverbot auf Grundlage des Infektions-schutz-gesetzes: Verfassungsrechtliche Rechtfertigung und Grenzen. *VerfBlog*, 2020. március 17. <https://verfassungsblog.de/gottesdienstverbot-auf-grundlage-des-infektionsschutzgesetzes/>

Johan Hirschfeldt: Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick. *Svensk Juristtidning*, 2020/10. 1148–1171.

Hoffman István – Balázs István: A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2022. 253–262.

Hoffmann István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2. 1–39.

Hoffmann Tamás – Marton Péter – Łukasz Gruszczyński: Az államok felelőssége a SARS-COV-2-járvány feltartóztatásához mint nemzetközi betegségmegelőzéshez kapcsolódóan. *Magyar Tudomány*, 2021/5. 593–602. <https://doi.org/10.1556/2065.182.2021.5.3>

Claudia Maria Hofmann: Verhältnis-mäßigkeit mit der Holz-hammer-methode: Ausgangsbeschränkungen in Bayern, *VerfBlog*, 2020. április 13. <https://verfassungsblog.de/verhaeltnismaessigkeit-mit-der-holzhammermethode/>

Hojnyák Dávid – Szinek Csütörtöki Hajnalka: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 217–240. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_9

Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: Összegzés – A koronavírus-járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 610–623.

Horváth Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 149–173.

Horváth Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 122–148. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_5

Horváth Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái - Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 2020/4. 17–25.

Horváth Attila: Élni vagy visszaélni? A veszélyhelyzeti kormányrendeletek elemzése. *Közjogi Szemle*, 2024/2–3. 1–13.

Horváth Attila: Emergency Regimes in the European Constitutions – A Comparative Overview. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 16., No. 2 (2025) 388–404. <https://doi.org/10.1017/err.2025.22>

Horváth Attila: Összegzés – A különleges jogrend az alkotmányokban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. 2021. 624–643. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_29

Horváth Zita: A minősített időszakok szabályozásának rendszere, tartalma. *Hadmérnök*, 2008/2. 157–160.

Faisal Husseini – Michal Bartoň – Marian Kokeš – Martin Kopa: *Listina základních práv a svobod. Komentář*, Prága, C.H.Beck, 2020.

Mariusz Jabłoński: Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych. *Przeгляд Prawai Administracji*, 2016/106.173–191.

Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.

Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. 7. kiadás*. Budapest, HVG-Orac, 2020b. 435–465.

Jakab András – Till Szabolcs: Alkotmányvédelem – Különleges jogrend. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020a. 1033–1072.

Leszek Jantowski: Art. 417. In: Małgorzata Balwicka-Szczyrba – Anna Sylwestrzak (szerk): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

Leszek Jantowski: Art. 417(1). In: Małgorzata Balwicka-Szczyrba – Anna Sylwestrzak (szerk): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

Leszek Jantowski: Art. 417(2). In: Małgorzata Balwicka-Szczyrba – Anna Sylwestrzak (szerk): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

Anna Jonsson Cornell: Författningsberedskap i praktiken – en kommentar med anledning av lagen om ändring i smittskyddslagen. *Svensk Juristtidning*, 2020/5. 377–381.

Lars Jonung: Sweden's Constitution Decides Its Covid-19 Exceptionalism. *Lund University Department of Economics – School of Economics and Management, Working Paper*, 2020/11. 1–12.

Julesz Máté: *Az egészséghez fűződő jog. A póttanyaságtól a COVID-19-ig*. Budapest, Medicina Könyvkiadó Zrt., 2021.

Alexander Martin Juranek: O zwyczajnej odpowiedzialności w niezwykajnych czasach, czyli analiza odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa w związku z wykonywaniem władzy publicznej w stanach zagrożenia epidemicznego, epidemii i innych, równie niezwykajnych. *Transformacje Prawa Prywatnego*, 2021/4. 89–109.

Kádár Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. 5–46.

Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás átalakítása. In: Zsezserán Anikó (szerk.): *A védelmi igazgatás aktuális kérdései, a különleges jogrend rendszerének reformja*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2023. 10–25.

Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/4, 7–34.

Kádár Pál: A magyar különleges jogrendi szabályozás az Alaptörvény tizenötödik módosítása tükrében és a Vb. válságkezelési szabályrendszerének módosulása. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2025/1. 1–17.

Kádár Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség tesztje. *Honvédségi Szemle*, 2021/2. 3–13.

Kádár Pál: A short overview of the regulations of Hungarian defence and security regulations. *Hadtudomány*, 2022/1. 61–73. <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2022.32.1.61>

Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. 1–17.

Kádár Pál: Az összehangolt védelmi tevékenység szabályozása. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2023/4. 1–10.

Kádár Pál: Sarkalatos átalakulások: A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, 2014/36.

Kádár Pál – Hoffman István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 2021/3. 1–11.

Karácsony András – Nagypál Szabolcs: Jogállam és rendkívüli helyzet. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 39–47. https://doi.org/10.36250/00925_02

Karácsonyi Lili: Különleges jogrend vagy kivételes hatalom? - A veszélyhelyzet és a jogállamiság. *TK JTI blog*, 2022. április 4. <https://jog.tk.hu/blog/2022/04/kulonleges-jogrend-vagy-kiveteles-hatalom>

Grzegorz Karaszewski: Art. 417. In: Jerzy Ciszewski – Piotr Nazaruk (szerk.): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

Grzegorz Karaszewski: Art. 417(1). In: Jerzy Ciszewski – Piotr Nazaruk (szerk.): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

Grzegorz Karaszewski: Art. 417(2). In: Jerzy Ciszewski – Piotr Nazaruk (szerk.): *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*. LEX/el, 2023.

Karsai Dániel: A jogalkotással okozott kárról. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/6. 309–315.

Christian Katzenmeier: Grundrechte in Zeiten von Corona. *MedR*, vol. 38. no. 6. (2020) 461–465.

Marcin Kazimierzuk: Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie. *Polski Rocznik Praw Człowieka I Prawa Humanitarnego*, 2018/9. 111–124.

Marcin Kazimierzuk: Konstytucyjne podstawy stanu wyjątkowego. In: Wojciecha Kotowicza (szerk.): *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe na początku XXI wieku*. Olsztyn, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, 2019. 112–127.

Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 2001/5. 235–246.

Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása. *Jura*, 2001/1. 66–77.

Kecskés László: *Perelhet -e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1988.

Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó-, valamint jogtudományi visszhangja. In: Kelemen Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2017. 12–14.

Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlamentari Szemle*, 2016/1. 70–91.

Kelemen Roland: A kivételes hatalom elméleti rendszere. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/3. 1–53.

Kelemen Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon. In: Farkas Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 59–86.

Kelemen Roland: A különleges jogrend, mint jogrendi fogalom jellemzői. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend*

elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Budapest, 2020. 185–203.

Kelemen Roland: Az 1912-es kivételes hatalmi törvény születése és rendszere. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól.* Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2020. 81–111.

Kelemen Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1–2. 37–68.

Kelemen Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In: Bartkó Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019. 9–34.

Keszely László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati jogalkalmazói szemszögből. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 77–89.

Daniel Kettiger – Andreas Lienhard: Swiss Courts Facing the Challenges of COVID-19. *International Journal for Court Administration*, Vol. 12., No. 2. (2021) 1–9. <https://doi.org/10.36745/ijca.380>

Andrea Kießling: Ausgangssperren wegen Corona nun auch in Deutschland (?). *JuWissBlog*, 2020/29. 2020. március 19. <https://www.juwiss.de/29-2020/>

Thorsten Kingreen: Der demokratische Rechtsstaat in der Corona-Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2021/38. 2766–2771.

Kiss Barnabás: A svéd alkotmányfejlődés főbb elemei. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 1991/1. 167–177.

Kiss Rebeka: Beperelni az államot? – avagy hogyan érvényesíthető az, amit jogi norma kifejezetten nem tesz lehetővé. *Arsboni*, 2021. június 24. <https://arsboni.hu/beperelni-az-allamot/>

Anika Klafki: Corona-Pandemie: Ausgangssperre bald auch in Deutschland? *JuWissBlog*, 2020/27. 2020. március 18. <https://www.juwiss.de/27-2020/>

Anika Klafki: Neue Rechtsgrundlagen im Kampf gegen Covid-19: Der Gesetzesentwurf zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite. *VerfBlog*, 2020. március 25. <https://verfassungsblog.de/neue-rechtsgrundlagen-im-kampf-gegen-covid-19/>

Klein Tamás: A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. *Glossa Iuridica*, 2020/Jog és vírus Különszám 211–234.

Andreas Kley: Vollmachtenregime. *Historisches Lexikon der Schweiz HLS*, 2020. október 6. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2020-10-06/>

Friedrich Kojá: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In: Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 797–817.

Koltay András: A rémhírtérjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról. *In Medias Res*, 2020a/2. 322–338.

Koltay András: Koronavírus és szólásszabadság vészhelyzet idején. *Index*, 2020. március 24. https://index.hu/velemeney/2020/03/24/szolasszabadsag_btk_remhirterjesztes_szigoritas/

Marcin Jerzy Konarski: Ciężary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. *Przeгляд Prawa Administracyjnego*, vol. 3. (2020) 83–109.

Komáromi László: Közvetlen demokrácia. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 223–243.

Daniel Krošlák: *Ústavné právo*. Pozsony, Wolters Kluwer, 2016.

Małgorzata Kryszkiewicz: Najpierw wyrok TK, później odszkodowanie za pandemiczne zakazy. *Dziennik Gazeta Prawna*, 2023. május 10. <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8712462,wyrok-tk-odszkodowanie-za-pandemiczne-zakazy-covid-19-firma.html>

Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban. *Jogtudományi Közölny*, 2001/2. 70–81.

Lakatos László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása. *MTA Law Working Papers*, 2014/49. 1–10.

Lánczi András: Ki a felelős? A politikai felelősség nyomában. *Politikatudományi Szemle*, 2011/4. 16–29.

László Viktória: Az Alaptörvény hatálybalépését követő és közvetlenül azt megelőző időszak különleges jogrend hazai szabályozásának összehasonlító elemzése. *Hadtudományi Szemle*, 2018/4. 366–385.

Lehotay Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 2010/1. 395–413.

Ewa Łętowska: Za głupstwa królów płacą ich narody – indemnizacja w czasie zarazy (cz. I). *konstytucyjny.pl*, 2020a. április 12. <http://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/>

Ewa Łętowska: Za głupstwa królów płacą ich narody (II). Reżim prawny indemnizacji w ustawie 2002 r. – przegląd. *konstytucyjny.pl*, 2020b. április 16. <http://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-ii-rezim-prawny-indemnizacji-w-ustawie-2002-r-przeglad/>

Alessandro Lovari: Spreading (Dis)Trust: Covid-19 Misinformation and Government Intervention in Italy. *Media and Communication*, Vol. 8., No. 2 (2020) 458–461. <https://doi.org/10.17645/mac.v8i2.3219>

Alessandro Lovari – Nicola Righetti: La comunicazione pubblica della salute tra infodemia e fake news: il ruolo della pagina Facebook del Ministero della Salute nella sfida social al Covid-19. *Mediascapes journal*, 2020/15. 156–173.

Jonas F. Ludvigsson: The first eight months of Sweden's COVID-19 strategy and the key actions and actors that were involved. *Acta Paediatr*, 2020/109. <https://doi.org/10.1111/apa.15582> 2459–2471.

Kinga Machowicz: Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce. *Zeszyty Naukowe SGSP / Szkoła Główna Służby Pożarniczej*, 2009/38. 65–79.

Miroslav Mareš – Daniel Novák: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (110/1998 Sb.) – Komentář*. Prága, Wolters Kluwer, 2019.

Marinkás György: A Covid-járvány uniós szintű kezelése – A hatáskörök hálójának elmélete. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 52–76. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_3

Menyhárd Attila: Közjogi vagy magánjogi állam? In: Menyhárd Attila (szerk.): *350 éves az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai II. kötet*. Budapest, Elte Eötvös Kiadó, 2018b. 879–890.

Menyhárd Attila: Lehet-e a jogalkotónak polgári jogi felelőssége? In: Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018a. 33–42.

Merkl Zoltán: A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: A honvédelmi törvény módosításai és egyéb jogszabályi változások a fegyverhasználatban. *Belügyi Szemle*, 2016/6. 108–119.

Mészáros Gábor: A kivételes állapot jogelméleti alapjai. *JURA*, 2017/1. 309–320.

Mészáros Gábor: „Alkotmány, válságban” – a különleges helyzetek kezelésének dimenziói az Alaptörvény elfogadásától napjainkig, *Jura*, 2017/2. 118–133.

Mészáros Gábor: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of Covid-19. *MTA Law Working Papers*, 2020/17. 1–19.

Mészáros Gábor: Egy "menekültcsomag" veszélyei: mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet? *Fundamentum*, 2015/2–3. 107–119.

Mészáros Gábor: Kivételes kormányzati hatalom, alkotmányos béklyók nélkül. *Magyar Helsinki Bizottság*, 2022. november 14. 20. <https://helsinki.hu/kiveteles-kormanyzati-hatalom-alkotmanyos-beklyok-nelkul/>

Mészáros Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? Avagy a 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. *Fundamentum*, 2019/3–4. 64.

Mészáros Gábor: Rethinking the Theory of State of Exception After the Coronavirus Pandemic? – The Case of Hungary. In: Mario Reljanović (szerk.): *Regional Law Review: Collection of*

Papers from the First International Scientific Conference. Belgrád, Institute of Comparative Law, 2020. 91–100. https://doi.org/10.18485/iup_rlr.2020.ch7

Mészáros Gábor: Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 31–41.

Mezőlaki Erik: A köznyugalom elleni bűncselekmények. In: Karsai Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 753–775.

Marcin Miemiec: Stany nadzwyczajne stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. *Przegląd Prawa i Administracji*, 2016/106. 19–27.

Miskolci Törvényszék – Büntetővégzés a rémhírterjesztéssel vádolt férfi ügyében. 2021. április 27. <https://birosag.hu/aktualis-kozlemenyek/miskolci-torvenyszek-buntetovegzes-remhirterjesztessel-vadolt-ferfi-ugyeben>

Mógor Judit–Horváth László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakról szóló szabályozásban. *Bolyai Szemle* 2009/3. 35–46.

Monori Zsuzsanna Éva: A szólásszabadság korlátozása a büntetőjog eszközeivel II. – A rémhírterjesztés bűncselekményének elemei. *NMHH Médiatudományi Intézet Blog*, 2021. június 3. https://nmhh.hu/cikk/220740/A_szolasszabadsag_korlatozasa_a_buntetojog_eszkozeivel_II_A_remhirterjesztes_buncselekmenyenek_elemei

Christoph Möllers: Parlamentarische Selbst-entmächtigung im Zeichen des Virus, *VerfBlog*. 2020. március 26. <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/>

Marcin Myszogład: Czy możliwa jest odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa w związku ze szkodami poniesionymi przez przedsiębiorców w wyniku obostrzeń wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19? *spcgblog.pl*, 2021. május 12. <https://spcgblog.pl/covid/czy-mozliwa-jest-odpowiedzialnosc-odszkodowawcza-skarbu-panstwa-w-zwiazku-ze-szkodami-poniesionymi-przez-przedsiębiorcow-w-wyniku-obostrzen-wprowadzonych-w-zwiazku-z-epidemia-covid-19/>

Nagy Zoltán – Horváth Attila: The (too?) complex regulation of emergency powers in Hungary. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe*, Budapest, Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, 2022. 149–187. https://doi.org/10.47079/2022.znah.epicaee.1_7

Németh Ágnes: Az Alkotmánybíróság működése és döntései a veszélyhelyzet idején. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2021/1. 20–30.

Németh Bettina: A COVID-19 világjárvány és az államok nemzetközi felelősségének kérdése. In: Kappel Gergely – Kis Kelemen Bence – Pozsárkó András (szerk.): *Az egészségügy és a jog kapcsolata*. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Óriás Nándor Szakkollégiuma, 2020. 121–129.

Németh Zoltán: Különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 358–375. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_16

Ocskó Eszter: A jogalkotással okozott felelősség közjogi szempontból – az AB gyakorlatának tükrében. In: Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021a. 163–176.

Ocskó Eszter: Állami felelősség a COVID-19 járvány kapcsán. in: Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021b. 169–179.

Ősze Áron: A különleges jogrend alaptörvényi reformja. *Parlamentari Szemle*, 2021/1, 5–21.

Ősze Áron: Analízis a magyar különleges jogrendi szabályozás hatékonyságáról, *Diskurzus*, 2018/2. 33–44.

Jerzy Paśnik: Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego. *Przełąd Prawa Publicznego*, 2020/11. 69–85.

Pécsi Törvényszék – Jogerősen megrovásban részesítette a Pécsi Járásbíróság a rémhírterjesztőt. 2020. október 6. <https://birosag.hu/aktualis-kozlemenyek/pecsi-torvenyszek-jogerosen-megrovasban-reszesitette-pecsi-jarasbirosag>

Marlena Pecyna: Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19. *Państwo i Prawo*, 2020/12. 23–37.

Pethő Sándor: *Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé*, Budapest, Doxa Könyvek, 1993.

Petrétei József: A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei. *Állam- és Jogtudomány*, 2015/4. 24–44.

Jan Petrov: The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks? *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 8., No. 1–2. (2020) 71–92. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1788232>

Pintér Luca: A rémhírterjesztéses ügyek töredéke jutott el a bíróságokig. *Index*, 2020. június 15. https://index.hu/belfold/2020/06/15/remhirterjesztes_kozveszellyel_fenyeges_ugyeszseg_birosag/

Jan Podkowik – Katarzyna Libiszewska: Bezprawie legislacyjne sąd może stwierdzić po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. *prawo.pl*, 2023. április 21. <https://www.prawo.pl/samorzad/bezprawie-legislacyjne-sad-moze-stwierdzic-po-orzeczeniu-tk,520812.html>

Małgorzata Pyziak-Szafnicka: Naprawienie szkód spowodowanych ograniczeniami praw i wolności w czasie epidemii SARS-CoV-2. *Państwo i Prawo*, 2022/ 9. 112–128.

Rácz Lilla: A veszélyhelyzet első kihirdetésének évfordulójára: 365 nap rövid veszélyhelyzeti kronológiája. *TK JTI blog*, 2021. március 11. <https://jog.tk.hu/blog/2021/03/a-veszelyhelyzet-elso-kihirdetesenek-evfordulojara>

Rácz Lilla: Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben – a koronavírus-járvány első hulláma alatt Magyarországon hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendszerezése és rövid bemutatása (2020. március 11. [15. óra] – 2020. június 18.) In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2020. 323–371.

Rácz Lilla: Rendeleti kormányzás Magyarországon járványügyi készültség és a második veszélyhelyzeti kormányzás idején (2020. június 18. – 2021. február 8.) In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2022. 435–488.

Mateusz Radajewski: Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle Konstytucji RP. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2018/4.

Regős Franciska: Az államok etikai felelősségének néhány kérdése a COVID-19 járvány idején. *Glossa Iuridica*, 2021/Különszám – Vírus és etika. 165–179.

Ritó Evelin – Szabó Balázs: Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól. *In Medias Res*, 2021/2. 274–277.

Jens Rinze – Rouven Schwab: Dulde und liquidiere – Staatshaftungsansprüche in Coronazeiten. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/27. 1905–1911.

Stephan Rixen: Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/16. 1097–1103.

Rixer Ádám: Az állam felelősségének egyes kérdései. *De iurisprudentia et iure publico*, 2011/1. 1–23.

Clinton L. Rossiter: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. New York, Harcourt Brace, 1948.

Sabjanics István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 221–232.

Marek Safjan: Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2005/1. 13–34.

Ságvári Ádám: Különleges jogrend a francia jogban, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 179–188.

Ságvári Ádám: Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra. *jtiblog*, 2016. <https://jog.tk.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen>

Sári János: A kormány. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. 2.*, átdolgozott kiadás. Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 423–438.

Kim Lane Scheppelle: Orban's Emergency. *VerfBlog*, 2020. március 29. <https://verfassungsblog.de/orbans-emergency/>

Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE Tempus, 1992.

Matthias Schrappe – Hedwig François-Kettner – Franz Knieps – Holger Pfaff – Klaus Püschel – Gerd Glaeske: Pandemie durch SARS-CoV-2/Covid-19. *MedR*, vol. 38. no. 8. (2020) 637–644.

Hans-Peter Schwintowski: Haftung des Staates für (rechtmäßige) hoheitliche Corona-Eingriffe. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/48. 1473–1480.

Simicskó István: A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével, *Hadtudomány*, 2016/3–4. 100–113. o.

Vladimír Sládeček: Vláda a nouzový stav, *Správní právo*, 2020/5–6. 266–284.

Smuk Péter: A válság alkotmányjoga – az alkotmányjog válsága? In: Bodzási Balázs (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések 2023. Válság és jog*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2023. 135–159. <https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Smuk.135>

Krzysztof Piotr Sokołowski: O bezprawiu legislacyjnym uwag kilka. *PS*, 2016/3.

Aleš Sova: Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu. *Správní právo*, 2020/5.

Spitzer Jenő: Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Budapest, 2020. 235–258.

Maximilian Steinbeis: Sancta Corona, ora pro nobis. *VerfBlog*, 2020. március 27. <https://verfassungsblog.de/sancta-corona-ora-pro-nobis/>

Stipkovits Tamás István: A jogalkotással okozott kár bemutatása, két hazai precedens segítségével. In: Lapsánszky András – Smuk Péter – Szigeti Péter (szerk.): *Közérdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017 312–327.

Stipkovits Tamás István: A jogalkotással okozott kár megítélése alkotmány-jogi és polgári jogi szempontból. In: Király Péter Bálint (szerk.): *Optimi Nostri 2017*. Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium 2018. 261–309.

Stipkovits Tamás István: Leviathan a pórázon – avagy a jogalkotó kárfelelőssége. *Arsboni*, 2019. július 6. <https://arsboni.hu/leviathan-a-porazon-avagy-a-jogalkoto-karfelelossege/>

Jan Stöß – Max Putzer: Entschädigung von Verdienstausfall während der Corona-Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2020/13. 1465–1471.

Radosław Strugała: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikające z zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w okresie pandemii COVID-19. *Przeгляд Prawa Handlowego*, 2021/5. 26–32.

Stumpf István: Kormányzati cselekvés és alkotmányos korlátok a járványban. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 49–65. https://doi.org/10.36250/00925_03

Jindřiška Syllová: *K vyhlášení nouzového stavu v březnu 2020, opatřením vlády a ministerstva zdravotnictví*. Prága, Parlamentní institut, 2020.

Szabó Csaba – Horváth László: Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának Összevetése a különleges jogrend vonatkozásában. *Hadmérnök*, 2012/2. 395–404.

Szabó Patrik: A jogalkotással okozott kárért való felelősség hazai bírósági gyakorlatáról röviden. *Ars Boni*, 2022/3–4. 47–53.

Szabó Zoltán: *Rémhírt terjesztek vagy véleményt nyilvánítok? A szólásszabadság korlátozása a koronavírus okozta veszélyhelyzet alatt – (I. Rész)*. *Arsboni*, 2021. június 21. <https://arsboni.hu/remhirt-terjesztek-vagy-velemenyt-nyilvanitok-i-resz/>

Szabó Zsolt: A rémhírterjesztés és a közveszéllyel fenyegetés a COVID-19-járvány tükrében, különös tekintettel a két bűncselekmény elhatárolására. In: Ambrus István (szerk.): *COVID-19 és büntetőjog. Az emberi egészség, a köznyugalom és más jogtárgyak védelme járvány idején*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 141–164.

Szalai András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás Archivum*, 2013/1. 125–143.

Szalay Dániel: A TASZ jogásza szerint rémisztő, hogy a rendőrség bevitte a kormányfőt bíráló szerencsi férfit rémhírterjesztés vádjával – a hatóság furcsa magyarázatot adott a történetekre. *Media1*, 2020. május 12. <https://media1.hu/2020/05/12/a-tasz-jogasza-szerint-remiszto-hogy-a-rendorseg-bevitte-a-kormanyfot-biralo-szerencsi-ferfit-remhirterjesztes-vadjaval-a-hatosag-furcsa-magyarazatot-adott-a-tortentekre/>

Szász Viktória: Az állami immunitás a jogalkotással okozott kárral összefüggésben. *JURA*, 2020/3. 123–134.

Adrianna Szczechowicz: Kilka uwag o odpowiedzialności władzy publicznej w Polsce. *Studia Prawnoustrojowe*, 2019/43. 325–334.

Wojciech Szczotka: Ograniczenia ochrony dóbr osobistych w warunkach stanów nadzwyczajnych wprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)*, 2022/1. 159–181.

Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3. 115–139.

Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9. 1–22.

Szilvásy György Péter: A különleges jogrend és a rendeletalkotás. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/1. 105–131.

Szinek János – Szinek Csütörtöki Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 530–548. http://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_24

Bogumił Szmulik – Jarosław Szymanek: *Introduction to the Constitution of the Republic of Poland*. Varsó, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2019.

Tamás András: Felelősség jogalkotásért. In: Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 44–53.

Teknős László: Magyarországon kihirdetett veszélyhelyzetek katasztrófavédelmi, honvédelmi szempontú elemzése. *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2021/20. 1–25.

Till Szabolcs: Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2016/1–2. 7–63.

Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4, 55–75.

Till Szabolcs: A kvázi különleges jogrendi intézményrendszer és a kapcsolódó honvédségi feladatok. In: Zsezerán Anikó (szerk.): *A védelmi igazgatás aktuális kérdései, a különleges jogrend rendszerének reformja*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2023. 26–56.

Till Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/19. 1–39.

Till Szabolcs: Különleges jogrend. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2019. <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>

Tóth J. Zoltán: A válság joga. Jogfilozófiai és jogbölcseleti megközelítések. In: Bodzási Balázs (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések 2023. Válság és jog*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2023. 188. 185–222. <https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.TothJ.185>

Giovanna Trinchella: Coronavirus, il costituzionalista: “Libertà limitate? Diritto alla salute prevale. Deputato positivo? Tutti i parlamentari devono votare”. *Il Fatto Quotidiano*, 2020. március 11. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/11/coronavirus-il-costituzionalista-liberta-limitate-diritto-alla-salute-prevale-deputato-positivo-tutti-i-parlamentari-devono-votare/5733370/>

Trócsányi László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 26–36. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1

Felix Uhlmann: Concentration of Powers in the Federal Executive: The Application of Emergency Powers in Switzerland, *VerfBlog*, 2020. április 30. <https://verfassungsblog.de/concentration-of-powers-in-the-federal-executive-the-application-of-emergency-powers-in-switzerland/>

Felix Uhlmann: Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: SWITZERLAND. *VerfBlog*, 2020. március 23. <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-switzerland/>

Felix Uhlmann – Eva Scheifele: Legislative response to Coronavirus (Switzerland). *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 8. No. 1–2 (2020) 115–130. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1783076>

Felix Uhlmann – Odile Ammann: Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look Into the Future. *VerfBlog*, 2021. március 1. <https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/>

Ungvári Álmos: A különleges jogrendi szabályozás Olaszországban: a hadiállapot és a kivételes hatalomgyakorlás egyéb esetei. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 457–479. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_21

Vádemelés rémhírterjesztés miatt – a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Főügyészség sajtóközleménye. 2021. június 21. <http://ugyeszseg.hu/vademeles-remhirterjesztes-miatt-a-szabolcs-szatmar-bereg-megyei-fougyeszseg-sajtokozlomenye/>

Vaidotas A. Vaičaitis: Specialieji teisiniai režimai Lietuvos teisinėje sistemoje. *Teisė*, Vol. 117 (2020) 79–98. <https://doi.org/10.15388/Teise.2020.117.5>

Varga Zs. András: A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése. *Jog-Állam-Politika*, 2011/Különszám. 37–52.

Varga Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, Budapest, 2012.

Vékás Lajos: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*. Budapest, Complex Kiadó, 2008.

Thomas Vießmann: Entschädigung für das coronabedingte Herunterfahren selbstständiger Erwerbstätigkeit. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2024/4. 188–191.

Vörös Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2020. 17–43.

Christian Waldhoff: Der Bundesstaat in der Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2021/38. 2772–2777.

Adam Wąsikowski: Prawa i wolności obywatelskie w warunkach epidemii COVID-19. *Zbliżenia Cywilizacyjne*, 2021/1. 11–32.

Yasmine Willi – Gero Nischik – Dominik Braunschweiger – Marco Pütz: Responding to the COVID-19 Crisis: Transformative Governance in Switzerland. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 111., No. 3 (2020) 302–317. <https://doi.org/10.1111/tesg.12439>

Thomas Winter – Sophie Charlotte Thürk: § 22 Entschädigungsansprüche. In: Hubert Schmidt: *COVID-19. Rechtsfragen zur Corona-Krise*. München, C. H. Beck, ³2021.

Paulina Wolszczak: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przedsiębiorcom przy wykonywaniu władzy publicznej w trakcie epidemii COVID-19 w wyniku ograniczenia ich praw lub wolności. *Palestra*, 2023/5. 27–47.

World Health Organization: *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 45*. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4

Chiara Zarcone: Guerra e Costituzione. *Altalex*, 2019. február 25. www.altalex.com/documents/news/2019/02/25/guerra-e-costituzione

Zombory Katarzyna – Németh Zoltán: To introduce or not to introduce? Regulation of the state of emergency under the 1997 Polish Constitution vs the COVID-19 pandemic. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (eds.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe*. Budapest, Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, 2022. 189–220. https://doi.org/10.47079/2022.znah.epicaee.1_8

A szerző témához kapcsolódó publikációinak listája

1. Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: A Visegrádi Együttműködés országainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Iustum Aequum Salutare*, 2021/1. 305–323.
2. Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1. 122–138.
3. Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: Összegzés. In: Nagy Zoltán – Horváth, Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 610–623.
4. Horváth Attila – Ungvári Álmos: Kockázatok és mellékhatások: az olasz alkotmánybíróság döntései a kötelező Covid-oltásokról. *Pro Futuro - A Jövő Nemzedékek Joga*, 2023/1. 1–21.
5. Nagy Zoltán – Hojnyák Dávid – Horváth Attila – Ungvári Álmos: Summary: Pondering about emergency powers during COVID-19. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (eds.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe: From Martial Law to COVID-19*. 2022. 343–367.
6. Sabjanics István – Ungvári Álmos: Pandémia és különleges jogrend Magyarországon. *Scientia et Securitas*, 2021/ 3. 284–291.
7. Ungvári Álmos: A kivételes állapot alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Svédországban. In: Nagy Zoltán – Horváth, Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 504–529.
8. Ungvári Álmos: A koronavírus-járvány hatása a különleges jogrendi szabályozás reformjára. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium-miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2022/24. 231–242.
9. Ungvári Álmos: A koronavírus-járvány hatása a szabad vallásgyakorlás jogára a Visegrádi Együttműködés államaiban. In: Badacsonyi, Zoltán (szerk.): *Betű és Lélek: Jog és jogtudomány a kereszténység nézőpontjából*. Budapest, Petrecz Sándor Alapítvány, 2021. 243–271.
10. Ungvári Álmos: A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelésének áttekintése. In: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.): *A tudomány kertjéből*. Budapest, Pázmány Press, 2022. 107–124.
11. Ungvári Álmos: A különleges jogrendi szabályozás átalakítása: Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2022/1. 2–14.
12. Ungvári Álmos: A különleges jogrendi szabályozás Olaszországban: a hadiállapot és a kivételes hatalomgyakorlás egyéb esetkörei. In: Nagy Zoltán – Horváth, Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 457–479.
13. Ungvári Álmos: A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a koronavírus-járvány idején. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica*, 2022/1. 111–134.
14. Ungvári Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamai által a koronavírus-járvány kezelése érdekében hozott intézkedések összehasonlító jogi vizsgálata. In: Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Európa új utakon: a Covid-19 járvány és a brexit társadalmi és jogi hatásai*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2021. 123–131.

15. Ungvári Álmos: Elektronikus karantén a Visegrádi Együttműködés országában. *Pázmány Law Working Papers*, 2022/ 9. 1–23.
16. Ungvári Álmos: Freedom of Expression During the Coronavirus Pandemic in Hungary. In: Bartłomiej, Oręziak (szerk.): *The impact of digital platforms and social media on freedom of expression and pluralism: The view of young researchers*. Varsó, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwosci, 2024. 53–70.
17. Ungvári Álmos: Lehet-e a népszavazás a kivételes hatalomgyakorlás kontrollja? *Iustum Aequum Salutare*, 2022/4. 97–108.
18. Ungvári Álmos: State of Danger in Hungary after the Tenth Amendment to the Fundamental Law. A comparative perspective. In: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.): *Law in Times of Crisis - Jog válság idején*. Budapest, Pázmány Press, 2023. 81–95.
19. Ungvári Álmos: Tartozhat-e az állam kártérítési felelősséggel a különleges jogrendi korlátozásokért. In: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.): *Variációk jogi témákra*. Budapest, Pázmány Press, 2023. 9–29.