



MAGYAR
HELSINKI
BIZOTTSÁG



**Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet,
a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért
véleménye
a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius
katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló
2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló törvény tervezetéről**

2023. október 13.

1. Általános megjegyzések

Az Igazságügyi Minisztérium 2023. október 5-én tette közzé a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló törvény tervezetét (a továbbiakban: Tervezet).¹ A Tervezet preambuluma szerint a Kormány „a veszélyhelyzet további 180 nappal történő meghosszabbítására tesz javaslatot”. Mivel a veszélyhelyzet meghosszabbításához a Kormánynak az Országgyűlés felhatalmazására van szüksége, a Tervezet úgy módosítaná a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdését, hogy a Kormány 2024. május 23-ig, vagyis újabb 180 nappal meghosszabbíthassa a veszélyhelyzetet.

A Tervezet elválaszthatatlanul kapcsolódik

- Magyarország Alaptörvényének a veszélyhelyzettel kapcsolatos szabályokat tartalmazó 48., 51–53. és 56. cikkeihez, valamint
- a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) 79–82/A. §-aihoz,

illetve a veszélyhelyzet ezek által kirajzolt szabályozási koncepciójához, ezért jelen véleményünk a fenti jogszabályhelyeket is lefedi. Azt, hogy a jelen véleményben a fenti jogszabályhelyek kapcsán is megfogalmazunk aggályokat a Tervezet kapcsán indított társadalmi egyeztetés keretében, az is indokolja, hogy sem az Alaptörvény a fenti cikkeket érintő kilencedik módosítását, sem a Vbö.-t nem bocsátotta a kormány társadalmi egyeztetésre, noha az a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Jet.) szerint mindkét jogszabály esetében kötelező lett volna. Így a szabályozási keret megalkotásakor nem volt lehetőségünk arra, hogy társadalmi egyeztetés keretében hozzuk a Kormány tudomására aggályainkat a különleges jogrendi szabályok átalakítása kapcsán. A veszélyhelyzet meghosszabbítására legutóbb felhatalmazást adó (utóbb 2023. évi XI. törvényként kihirdetett)

¹ <https://kormany.hu/dokumentumtar/2022-evi-xlii-torveny-modositasarol-szolo-torvenytervezet-1>

törvény tervezetének társadalmi egyeztetése² keretében 2023. március 28-án benyújtott véleményünkben³ a jelen véleményt jegyző civil szervezetek ugyan jelezték a különleges jogrend módosított szabályaival kapcsolatos alkotmányossági aggályukat, ezeket azonban a Kormány semmilyen módon nem vette figyelembe, és erre semmilyen érdemi indokolással nem szolgált. A Jet. 11. § (1) bekezdése szerint nyilvánosságra hozott, a társadalmi egyeztetés keretében beérkezett vélemények elutasításának indokairól szóló tipizált összefoglalóban⁴ csupán annyi szerepel, hogy a véleményünk elutasításának „szakmai indoka” az volt, hogy „[a] javaslat nem illeszkedik a [k]ormányzati politikába”, a „jogi indokolása” pedig az, hogy „[a] javaslat ellentétes a jogalkotói szándékkal”. (A további, a veszélyhelyzet meghosszabbítását ellenző beérkezett vélemények mellett ugyanez szerepel a vélemény elutasításának indokaként.) Erre is tekintettel a lentiekben megismételjük a 2023. március 28-án benyújtott véleményünkben foglalt aggályainkat az Alaptörvény és a Vbő. vonatkozó rendelkezései kapcsán.

Szintén problematikus, hogy a jelen Tervezethez sem kapcsolódik érdemi indokolás. A Tervezet mellé feltöltött „Indokolás”⁵ elnevezésű dokumentum tartalma ugyanis szóról szóra megegyezik a „Tartalmi összefoglaló”⁶ elnevezésű dokumentummal, és mindkettő csupán a következő mondatot tartalmazza a Tervezet címén kívül: „A javaslat célja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetet további 180 nappal meghosszabbíthassa.” Ez az egyetlen mondat sem formailag, sem tartalmilag nem tekinthető megfelelő, érdemi és valódi indokolásnak. Álláspontunk szerint az ilyen típusú „indokolás” nem felel meg a Jet. 5. § (1) bekezdésében foglaltaknak, amely előírja, hogy a törvény tervezetét és *indokolását* kell társadalmi egyeztetésre bocsátani.

Összefoglalva: a Tervezet előkészítéséért felelős miniszter a Tervezet társadalmi egyeztetése keretében semmilyen információt nem bocsátott a nyilvánosság rendelkezésére arról, hogy a Kormány, illetve a Tervezet előkészítéséért felelős miniszter pontosan milyen okokból tartja indokoltnak, hogy a Kormány újabb felhatalmazást kapjon az Országgyűléstől a veszélyhelyzet meghosszabbítására, és miért tartja szükségesnek, hogy a felhatalmazást újfent a maximális 180 napra adja meg az Országgyűlés. Emellett az sem ismerhető meg, hogy pontosan milyen szakmai érvek mentén döntött úgy a 2023. évi XI. törvény előkészítője, hogy elutasítja a 2023. márciusi társadalmi egyeztetés keretében beérkezett, a különleges jogrend szabályainak átalakítását kritizáló és a veszélyhelyzet meghosszabbítását ellenző véleményeket. Mindez nyilvánvalóan ellentétes a Jet. szerinti társadalmi egyeztetés céljával és általában a nyitott, átlátható és inkluzív jogalkotás követelményével.

2. A Tervezet előzményeivel, a különleges jogrend szabályainak átalakításával kapcsolatos észrevételek

2.1. A kötelező társadalmi egyeztetés teljes elmaradása a különleges jogrend szabályainak átalakítása kapcsán

A veszélyhelyzetre vonatkozó törvényi és alaptörvényi szabályokat több alkalommal módosította a Kormány javaslatára az Országgyűlés azután, hogy a veszélyhelyzetet 2020. március 11-én először

² <https://kormany.hu/dokumentumtar/2022-evi-xlii-torveny-modositasarol-szolo-torvenytervezet>

³ Lásd: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/03/AI-EKINT-MHB-TASZ_velemen_yveszelyhelyzet_20230328.pdf.

⁴ <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/1/1e/1eb/1eb9b1162e06e2716e8eb8be4e7a7e6e91414dc1.pdf>

⁵ <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/6/69/690/6903852ff11dcoa4a59gdfb61023cf565c94bc2f.pdf>

⁶ <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/d/d4/d49/d49e3f83adoa5ab7d8ae384b2e12ce54cfa42135.pdf>

kihirdette a Kormány, és ezen módosítások jelentős változásokat hoztak a veszélyhelyzet szabályozási keretében. Ezeknek a jogszabályoknak, illetve jogszabály-módosításoknak a szövegét azonban az előkészítő minisztérium egyetlen esetben sem bocsátotta társadalmi egyeztetésre, noha ez a Jt. szabályai szerint kötelező lett volna. Így nem bocsátották előzetesen társadalmi egyeztetésre

- az ún. „felhatalmazási törvényeket” (a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt, a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvényt, a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvényt és az utóbbi hatályát módosító törvényeket,⁷ valamint a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvényt);
- a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvényt, amely a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) módosításával jelentős mértékben átalakította a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályokat;
- az Alaptörvény a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat jelentős mértékben átalakító kilencedik módosítását;
- az Alaptörvény tizedik módosítását, amely lehetővé tette, hogy a Kormány „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa [...] esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében” is veszélyhelyzetet hirdethessen ki;
- a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvényt;
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról szóló 2022. évi III. törvényt;
- a Vbő.-t; valamint
- a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvényt sem.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása elfogadásának módját a Velencei Bizottság is kritizálta az kilencedik módosításról szóló véleményében.⁸ A Velencei Bizottság úgy vélte, nincs összhangban az általa korábban megfogalmazott követelményekkel, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítását veszélyhelyzetben fogadták el, bármiféle társadalmi egyeztetés nélkül, miközben a módosítás indokolása mindössze három oldalból állt. A szakértői testület hangsúlyozta, hogy ez a gyorsaság és az érdemi társadalmi egyeztetés hiánya különösen aggasztó egy alkotmánymódosítás esetében, és emlékeztetett a korábban megfogalmazott kritikájára a kormánytöbbség az Alaptörvényhez való „instrumentalista hozzáállásával” kapcsolatban.⁹

A Velencei Bizottság arra is felhívta a magyar hatóságokat, hogy a kilencedik módosításhoz kapcsolódó sarkalatos törvények kapcsán konzultáljanak (inkluzív módon) az érintettekkel, és

⁷ A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi XL. törvényt és a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi CII. törvényt.

⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020*. CDL-AD(2021)029, 2021. július 2., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e)

⁹ *Ibid.*, 83–84. pont

felajánlotta a segítségét a sarkalatos törvényi szabályok kialakítása kapcsán,¹⁰ de az érintett sarkalatos törvényi rendelkezések (a Vbö. és a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény egyes rendelkezései) kapcsán sem társadalmi egyeztetésre nem került sor, sem pedig a Velencei Bizottság véleményét nem kérte ki a Kormány.

Bár társadalmi egyeztetés keretében az aggályok kifejtésére nem volt mód, a jelen véleményt jegyző civil szervezetek számos alkalommal fogalmaztak meg nyilvánosan kritikát a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályok módosulása kapcsán, mind az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt, mind azt követően, felhívva a figyelmet a jogállamisági és alapjogi problémákra.¹¹ Ezekre azonban érdemi reakció a kormányzattól nem érkezett, észrevételeinket a Kormány nem vette figyelembe. Ahogy fent kifejtettük, a Kormány nem vette figyelembe a 2023. március 28-án, immár társadalmi egyeztetés keretében benyújtott véleményünk releváns részeit sem, és erre érdemi szakmai és jogi indokkal nem szolgált.

2.2. A nemzetközi szervezetek kritikáinak figyelmen kívül hagyása

Szintén nem vette figyelembe a Kormány a számos kritikát, amelyet nemzetközi szervezetek fogalmaztak meg – jellemzően a koronavírus-világjárvány alatt – a veszélyhelyzettel kapcsolatban. Így aggályokat fogalmazott meg ebben a tárgykörben például az Európa Tanács főtárgyalója,¹² az Európa Tanács emberi jogi biztosa,¹³ az ENSZ emberi jogi főbiztosa,¹⁴ valamint az EBESZ¹⁵ is.

Mivel a lent kifejtettek szerint a kilencedik Alaptörvény-módosítás nyomán 2022. november 1-jén hatályba lépő alaptörvényi szabályok, valamint a szintén 2022. november 1-jén hatályba lépő Vbö. számos tekintetben bebetonozta a koronavírus-járvány alatt a veszélyhelyzettel kapcsolatban kialakult rossz gyakorlatokat, ezen nemzetközi kritikák jelentős része továbbra is releváns. Emellett továbbá is irányadó a Velencei Bizottság 2021. júliusi véleménye az Alaptörvény kilencedik módosításáról, amelynek szellemével, valamint a Velencei Bizottság által a különleges jogrenddel kapcsolatban egyébként megfogalmazott ajánlásokkal a később elfogadott, sarkalatos törvényi szabályok ellentétesek.

¹⁰ *Ibid.*, 77. pont

¹¹ Lásd például: Amnesty International Magyarország – Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért: *Nem a korlátlan hatalom az orvosság – Álláspont a veszélyhelyzet meghosszabbításáról és annak alkotmányos feltételeiről*. 2020. március 22., <https://helsinki.hu/nem-a-korlatlan-hatalom-az-orvossag/>; Amnesty International Magyarország – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért: *Sohasem érhet véget – Gyorselemzés a T/10747 és T/10748 sz. törvényjavaslatokról*. 2020. május 27., <https://helsinki.hu/sohasem-erhet-veget-gyorselemzes/>; Amnesty International Magyarország – Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért: *Részletes elemzés az Átmeneti Törvénynek a különleges jogrendre és az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályairól, valamint alapjogokat és jogállami normákat érintő egyéb rendelkezéseiről*. 2020. július 30., https://helsinki.hu/wp-content/uploads/atmeneti-torveny_amnesty-ekint-helsinki-tasz.pdf.

¹² *Secretary General writes to Viktor Orbán regarding COVID-19 state of emergency in Hungary*, 2020. március 24., <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-writes-to-viktor-orban-regarding-covid-19-state-of-emergency-in-hungary>

¹³ <https://twitter.com/CommissionerHR/status/1242036471508414464>

¹⁴ *Press briefing note on Hungary*, 2020. március 27., <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=25750>

¹⁵ *Newly declared states of emergency must include a time limit and parliamentary oversight, OSCE human rights head says*, 2020. március 30., <https://www.osce.org/odihr/449311>

3. A veszélyhelyzet jelenlegi alaptörvényi és törvényi szabályozásával, valamint a Tervezettel kapcsolatos észrevételek

Az Alaptörvény kilencedik módosítása és a kapcsolódó sarkalatos törvényi szabályok, amelyek nélkül a Tervezet által módosítani kívánt törvény nem értelmezhető, 2022. november 1-jével gyökeresen átalakították a különleges jogrendi szabályokat, véleményünk szerint a jogállamiság elvéből fakadó követelményekkel ellentétesen.

A jelen vélemény további részében csak a veszélyhelyzet szabályozásával kapcsolatos aggályokra térünk ki részletesen, de megjegyzendő, hogy a kilencedik Alaptörvény-módosítás a teljes különleges jogrendi szabályozás kapcsán olyan irányba módosította a szabályozási koncepciót, amely jelentős aggályokra ad okot. A leginkább problematikus fejlemény, hogy mind a három új különleges jogrendi forma (a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet) esetében a Kormány vált a különleges jogrendi jogalkotás kizárólagos címzettjévé, vagyis mindegyik esetében a Kormány kezében összpontosul a hatalom, kizárólagos hatásköröket biztosítva a Kormány számára minden különleges helyzetben. Látszólag ugyan vannak az új rendszerben is alkotmányos korlátok, de a gyakorlatban a Kormány egy garanciák nélküli különleges jogrendi felhatalmazást kapott. Így nincsenek megfelelő biztosítékok a szabályozásban arra sem, hogy a különleges helyzet kezelése után biztosított legyen a visszatérés a „rendes” jogállami működéshez, miközben a különleges jogrend végső célja a különleges helyzet kezelése mellett ez utóbbi kellene legyen.¹⁶

Amint korábban említettük, az Alaptörvény kilencedik módosítását a Velencei Bizottság is véleményezte,¹⁷ de a vélemény írásakor a kapcsolódó sarkalatos törvények még nem álltak rendelkezésre, így ezeket a szakértői testület nem tudta elemezni. Ezzel kapcsolatban a Velencei Bizottság külön megjegyezte, hogy a törvényi szabályok tartalmának ismerete hiányában nincs abban a helyzetben, hogy végérvényesen megítélje a kilencedik Alaptörvény-módosítás a fékek és ellensúlyok rendszerére gyakorolt hatását.¹⁸ A Velencei Bizottság ezzel együtt is megfogalmazott aggályokat a különleges jogrendre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések kapcsán, különösen azt, hogy ezek a legtöbb részletszabály meghatározását sarkalatos törvényekre hagyják, ami végül komoly kérdéseket vet fel az állam hatáskörének terjedelmével kapcsolatban kivételes állapot idején.¹⁹ A Velencei Bizottság kiemelte továbbá a Honvédelmi Tanács megszüntetését és hatáskörének a Kormányra való „átruházását”. A testület úgy ítélte meg, hogy bár ez önmagában nem ellentétes az európai normákkal, a rendkívüli hatásköröknek a végrehajtó hatalom kezében való összpontosításához vezet, ami nem tekinthető biztató jelnek, különösen, mivel az indokolás nem tisztázza ennek a módosításnak az okát, illetve szükségességét.²⁰

¹⁶ A bekezdésben foglaltakról részletesen lásd: Mészáros Gábor: *Kivételes kormányzati hatalom, alkotmányos béklyók nélkül*. 2022, https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2022/11/MeszárosG_kulonleges_jogrend_20221102.pdf. Az Alaptörvény kilencedik módosításának egyes következményeiről lásd továbbá: Eötvös Károly Intézet: *Katonadolog – A honvédség civil lakosság elleni bevetésének lehetőségéről (álláspont)*. 2022. november 9., <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2022-11-09/katonadolog-a-honvedseg-civil-lakosság-elleni-bevetesenek-lehetosegerol-allaspon>.

¹⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020*. CDL-AD(2021)029, 2021. július 2., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e)

¹⁸ *Ibid.*, 77. pont

¹⁹ *Ibid.*, 85. f. pont

²⁰ *Ibid.*, 85. g. pont

3.1. Korlátlan felhatalmazás

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Azonban az Alaptörvény által itt hivatkozott sarkalatos törvény, vagyis a 2022. november 1-jével hatályba lépett Vbö. vonatkozó szabályai túlzottan általánosak, és így nem alkalmasak arra, hogy a kormány rendkívüli intézkedési jogkörét érdemben korlátok közé szorítsák. Először is a Vbö. 80. § (1) bekezdése szó szerint átvette minden különleges jogrendi helyzetre alkalmazandóan azt a 2020-ban a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvénnyel a Kat.-ba bevezetett gumiszabályt, amely szerint a Kormány „az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében” hozhat különleges jogrendben rendeleteket. Ezt követően a Vbö. a 80. § (2) bekezdés a)–f) pontjában ugyan felsorolja azokat a szabályozási tárgyköröket, amelyekben a Kormány a fenti hatáskörét gyakorolhatja,²¹ de a felsorolás elemeinek megfogalmazása túlságosan tág, túlzottan általános. Mindemellett a felsorolás utolsó, g) pontja gyakorlatilag korlátlanra teszi a Kormány lehetőségeit a rendkívüli intézkedések meghozatalára, mivel kimondja, hogy hatásköreit a Kormány „az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő” szabályozási tárgykörben is gyakorolhatja.

Vagyis a sarkalatos törvényi rendelkezések, amelyekre az Alaptörvény 53. § (1) bekezdése utal, valódi korlátot a különleges jogrendi (és így a veszélyhelyzeti) rendeletek tárgyköre és tartalma kapcsán nem jelentenek. Így a Kormány tulajdonképpen korlátlan felhatalmazást kap a rendeletalkotásra, amely az egyes veszélyhelyzeti rendeletek feletti automatikus parlamenti kontroll megszűnésével együtt indokolatlan túlhatalmat biztosít számára különleges jogrend idején. Ez ellentétes a Velencei Bizottság által meghatározott, különleges jogrendben is érvényes azon követelménnyel is, amely szerint ha a parlament jogalkotási hatáskört ruház a végrehajtó hatalomra, akkor kifejezetten meg kell határozni annak célját, tartalmát és hatókörét.²²

Azt, hogy a fenti felhatalmazás nem szab semmilyen érdemi tartalmi korlátot, az is mutatja, hogy a Kormány mind 2022. november 1. előtt (a Kat.-ba bevezetett gumiszabály alapján), mind azt követően (a Vbö. alapján) számos olyan veszélyhelyzeti rendeletet hozott, amelyek valójában nincsenek összefüggésben a veszélyhelyzet elrendelésének alapjával (korábban a koronavírus-járvánnyal, jelenleg pedig az Ukrajnában zajló háborúval). Ilyen rendeletek például a következők:

- 233/2020. (V. 26.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a menekültügyi eljárás szabályairól;

²¹ (2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét

a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,

b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,

c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,

d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,

e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,

f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő [...] szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja.

²² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report – Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections*. CDL-AD(2020)014, 2020. június 19., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e), 65. pont

- 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről;
- 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról;
- 532/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó gazdaságvédelmi intézkedésről;
- 30/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra, valamint az országos és helyi népszavazásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről;
- 438/2021. (VII. 21.) Korm. rendelet országos népszavazás megrendezhetőségéről;
- 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a légitörvényesség biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről;
- 5/2022. (I. 12.) Korm. rendelet a veszélyhelyzetre tekintettel a gyermeket nevelő magánszemélyek adó-visszatérítésével kapcsolatos egyéb intézkedésekről;
- 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról;
- 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról;
- 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról;
- 148/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet az embercsempészés bűncselekmény miatt elítéltek reintegrációs őrizetéről;
- 207/2023. (V. 31.) Korm. rendelet az egyes közlekedési tárgyú törvények veszélyhelyzet ideje alatti eltérő alkalmazásáról szóló 574/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról.

Megjegyzendő, hogy 2022-es jogállamisági jelentésében az Európai Bizottság is kritikaként fogalmazta meg, hogy a magyar kormány „széles körben gyakorolta veszélyhelyzeti jogköreit”, és „túllépett az Országgyűlés felhatalmazásán, amikor veszélyhelyzeti intézkedéseket hozott a Covid19-világjárványhoz nem kapcsolódó kérdések szabályozására”.²³ Az Európai Bizottság 2023-as jogállamisági jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy „[a] jogbiztonságot aláásta a kiszámíthatatlan szabályozási környezet, valamint a kormány veszélyhelyzeti hatáskörének széles körű és elhúzódó alkalmazása, amely az egységes piacon működő vállalkozások működésébe is beavatkozik”. A jelentés kitér e körben arra is, hogy „[a] 2020-as európai szemeszter keretében tett országspecifikus ajánlás ellenére az üzleti tevékenységekbe és a szabályozási környezet stabilitásába való beavatkozás folytatódott, és egyes veszélyhelyzeti intézkedések szükségessége és arányossága kérdéseket vet fel”, valamint kritikaként fogalmazza meg, hogy „[a] kormány továbbra is él a veszélyhelyzeti hatáskörével, hogy beavatkozzon az igazságszolgáltatás működésébe, valamint hogy korlátozza a sajtószabadságot és a sztrájkjogot”.²⁴

²³ Európai Bizottság: 2022. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon. 2022. július 13., https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/41_1_193993_coun_chap_hungary_hu.pdf, 29. o.

²⁴ Európai Bizottság: 2023. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon. 2023. július 5., https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/41_1_52623_coun_chap_hungary_hu.pdf, 1. o. és 37–38. o.

Ez a gyakorlat ellentétes a Velencei Bizottság által megfogalmazott azon elvvel is, amely szerint különleges jogrendben csak olyan rendkívüli intézkedések lehetnek indokoltak, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az állam leküzdje az adott különleges helyzetet.²⁵

Bár nyilvánvalóan a szabályozási tárgykörök jóval szűkebb, pontos, részletes meghatározása sem akadályozná meg önmagában a Kormányt a felhatalmazásán túlterjeszkedő rendeletek meghozatalában, de többek között a rendkívüli intézkedések érdemi és hatékony parlamenti és alkotmányossági kontrolljához is elengedhetetlen lenne a korlátlan felhatalmazás megszüntetése.

3.2. A parlamenti kontroll hiánya az egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek felett

A jelen véleményt jegyző szervezetek számos alkalommal fogalmaztak meg aggályokat azzal kapcsolatban is, hogy az ún. „felhatalmazási törvényekkel” a kormánytöbbség és a Kormány megkerülte azt a korábbi alaptörvényi szabályt, amely szerint az egyes veszélyhelyzeti rendeletek 15 napig maradnak hatályban, „kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja”.²⁶ Ehelyett a „felhatalmazási törvényekben” a Kormány előre „biankó” felhatalmazást kapott a jövőben megalkotandó, ismeretlen tartalmú rendeletek hatályban tartására. Az új szabályozás alaptörvényi szintre emelte ezt a rendkívül problematikus gyakorlatot azzal, hogy az Alaptörvényből kikerült az a fenti szabály, amely szerint a veszélyhelyzeti rendeletek csak az Országgyűlés jóváhagyásával maradhatnak 15 nap után hatályban, így a veszélyhelyzeti rendeleteket a Kormány minden további nélkül hatályban tarthatja a veszélyhelyzet végéig. Ez ellentétes a Velencei Bizottság által megfogalmazott azon követelménnyel is, amely szerint ha a végrehajtó hatalom olyan tárgyban gyakorolta a különleges jogrendi rendeletek kiadására vonatkozó jogalkotási hatáskörét, amely normál körülmények között a törvényhozó hatáskörébe tartozna, a rendeletet haladéktalanul a parlament elé kell terjeszteni, amelynek lehetősége kell legyen a rendelet hatályon kívül helyezésére.²⁷

Teljes mértékben megszűnt tehát az automatikus és rendszeres parlamenti kontroll az egyes veszélyhelyzeti rendeletek felett, tovább növelve a Kormány indokolatlan túlhatalmát. Ez a módosítás a Kormány különleges jogrendben érvényesülő túlsúlyának további növekedése mellett azért is problematikus, mert megfosztja az ellenzéki (vagy akár kormánypárti) országgyűlési képviselőket attól a lehetőségtől, hogy az egyes kormányrendeletek kapcsán éljenek a parlamenti nyilvánosság eszközével, és az egyes rendeletek hatálybalépését követően észszerű időben felszólalhassanak az Országgyűlésben, és a nyilvánosság előtt vitassák meg, hogy indokolt volt-e bizonyos veszélyhelyzeti rendeletek elfogadása, illetve indokolt-e a hatályban tartásuk egy adott időpillanatban. Ezt az új szabály, amely szerint az Országgyűlés a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti,²⁸ nem váltja ki, különösen, ha figyelembe vesszük a jelenlegi parlamenti viszonyokat, amelyek között ellenzéki törvényjavaslat elvértve kerül a plénum elé. Mindez ellentétes a Velencei Bizottság által megfogalmazott azon követelménnyel, hogy biztosítani kell a parlamenti ellenzék

²⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report – Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections*. CDL-AD(2020)014, 2020. június 19., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e), 10. pont

²⁶ Magyarország Alaptörvénye, 53. cikk (3) bekezdés – 2022. október 31-i időállapot

²⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report – Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections*. CDL-AD(2020)014, 2020. június 19., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e), 81. pont

²⁸ Magyarország Alaptörvénye, 53. cikk (3) bekezdés

részvételét a különleges jogrenddel, illetve a különleges jogrendi intézkedésekkel kapcsolatos döntésekben.²⁹

3.3. A hatékony alkotmánybírósági kontroll hiánya

Sem a korábbi, sem a jelenlegi szabályok nem tartalmazzak olyan rendelkezéseket, amelyek biztosítanák, illetve elősegítenék a veszélyhelyzeti kormányrendeletek gyors és hatékony alkotmányossági felülvizsgálatát. Így nem tartalmazzak például olyan rendelkezést, amely kibővítené a potenciális indítványozók körét, vagy előírna egy rövid (vagy bármilyen) határidőt az Alkotmánybíróság számára a veszélyhelyzeti rendeletekkel kapcsolatos indítványok elbírálására, noha ez egy elvileg gyorsan változó veszélyhelyzeti környezetben igencsak indokolt lenne. Ez súlyosan aláássa a veszélyhelyzeti rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatának hatékonyságát, amit az is mutat, hogy az Alkotmánybíróság több esetben azért utasított vissza veszélyhelyzeti rendeletekkel összefüggő indítványokat hónapokkal a rendeletek meghozatala után, mert mire az indítványok elbírálására sor került, a sérelmezett rendeletek már nem voltak hatályban.³⁰ A hatékony alkotmánybírósági kontroll hiánya a rendkívüli intézkedések felett ellentétes a Velencei Bizottság által megfogalmazott követelményekkel is.³¹

3.4. A korlátlan meghosszabbítás lehetősége

Az Alaptörvény 2022. november 1. óta hatályos 51. cikk (2) bekezdése szerint a veszélyhelyzet 30 napra hirdethető ki. Az 51. cikk (3) bekezdése értelmében a Kormány a veszélyhelyzetet az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbíthatja, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll, azonban az Alaptörvény nem tartalmaz semmilyen további időbeli megkötést ezzel kapcsolatban. Az Alaptörvény helyett a Vbö.-be került be az a szabály, amely szerint „[a]z Országgyűlés Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdése szerinti döntését kezdeményező javaslat a felhatalmazás alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamú megadására irányulhat”.³² E rendelkezéssel kapcsolatban súlyos aggályokat vet fel a szabályozási szint mellett az is, hogy semmilyen további időbeli korlátot vagy a veszélyhelyzet bizonyos időn túli meghosszabbításához kapcsolt garanciát nem tartalmaz, így semmilyen akadályt nem gördít az elé, hogy a kormánytöbbség segítségével a Kormány akár egy teljes parlamenti cikluson át fenntartsa a veszélyhelyzetet. Emellett – ahogy ezt a Tervezet is demonstrálja – a Vbö. nem zárja ki, hogy az Országgyűlés egymás után többször is a maximális 180 napra adjon felhatalmazást a Kormánynak a veszélyhelyzet meghosszabbítására. Tekintettel arra, hogy a veszélyhelyzet elvileg egy gyorsan változó különleges helyzetet feltételez, a meghosszabbítás 180 napos (féléves) maximális időtartama eleve túlzottan

²⁹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report – Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections*. CDL-AD(2020)014, 2020. június 19., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e), 84. pont

³⁰ Lásd: 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés [az ügy tárgya: a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 4/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdése (a Munka Törvénykönyvétől való eltérés lehetősége veszélyhelyzet ideje alatt)]; 3388/2020. (X. 22.) AB végzés [az ügy tárgya: a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (különleges gazdasági övezet kijelölése)]; 3413/2020. (XI. 26.) AB végzés [az ügy tárgya: a veszélyhelyzet idején egyes adatvédelmi és adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet 2. §-a (közérdekű adatigénylés teljesítésének határideje különleges jogrend idején)].

³¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report – Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections*. CDL-AD(2020)014, 2020. június 19., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e), 14. és 87–88. pont

³² Vbö. 82/A. §

hosszú, és a jelen helyzetben az sem indokolt, hogy a Tervezet szerint a Kormány a veszélyhelyzet a maximális 180 nappal való meghosszabbítására kapjon felhatalmazást.

Mindez ellentétes azzal az elvvel, hogy a különleges jogrendeknek rendeltetésüknél fogva átmenetinek, időlegesnek kell lenniük. Megjegyzendő, hogy a veszélyhelyzet folyamatos fenntartása ellentmond a korábbi kormányzati kommunikációnak is. Közben kormányzati/kormánypárti szereplők 2020-ban még arról biztosították a nyilvánosságot, hogy a különleges jogrend nem fog örökké tartani, sőt, korábban ér véget, mint a legtöbb európai országban,³³ 2020. március 11. óta – a 2020. június 18. és november 3. közötti pár hónapos időszakot leszámítva – folyamatos a veszélyhelyzet, és a Tervezet tanúsága szerint állandósulni látszik, amit a fentiekben vázolt szabályozási keret nagyban elősegít.

3.5. A párhuzamosan létező válsághelyzetek problémaköre

Aggályos az is, hogy az új szabályok sem szabnak gátat a különböző nem az Alaptörvényben foglalt válsághelyzetek elburjánzásának. Érintetlenek maradtak ugyanis a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és az egészségügyi válsághelyzet szabályai is, vagyis ezek továbbra is párhuzamosan létezhetnek a három különleges jogrendi helyzettel. Ezt kihasználva az egészségügyi válsághelyzetet a Kormány 2020. június 18-tól egészen 2022. december 18-ig fenntartotta, nagyrészt a veszélyhelyzettel párhuzamosan, és évek óta fenntartja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet is, sokszor olyan időszakokban, amikor annak törvényi feltételei fenn sem állnak.³⁴

Mindezek mellé a szintén 2022. november 1-jével hatályba lépett, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény bevezette a honvédelmi válsághelyzet intézményét is, ami a hadiállapot kihirdetését megelőzően alkalmazható, de nem közvetlen veszély esetére szolgáló megoldás – és szintén fenntartható a veszélyhelyzettel párhuzamosan is. Ugyan a honvédelmi válsághelyzet esetén meghozható intézkedések elsődlegesen a katonai felkészülést szolgálják, de békeidőben. Ez nemcsak amiatt problematikus, mert így egyes intézkedési lehetőségek alkotmányossága erősen vitathatóvá válik, hanem azért is, mert egy újabb példáját látjuk annak, hogy a különleges jogrend(i) jogkorlátozás) beépül a rendes jogrendbe.³⁵

4. Javaslatok

- Alakítsák át a különleges jogrend szabályozási koncepcióját mind az Alaptörvényben, mint a kapcsolódó (sarkalatos) törvényekben a jogállamiság elvéből fakadó követelményeknek, illetve a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott sztenderdeknek megfelelően.
- Foglalják újra az Alaptörvénybe azt a szabályt, amely szerint a veszélyhelyzeti kormányrendeletek egy kezdeti, rövid időszak után csak az Országgyűlés felhatalmazása alapján, annak jóváhagyásával maradhatnak hatályban. A rendelkezés szövegezése tegye egyértelművé, hogy az Országgyűlésnek az egyes rendeleteket kell jóváhagynia, tehát nem

³³ Lásd például: <https://ataszjelenti.444.hu/2022/05/24/mostantol-a-kulonleges-jogrend-az-uj-normalis>.

³⁴ 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 5. § (2) bekezdése szerint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet legalább 2024. március 7-ig továbbra is fennáll majd.

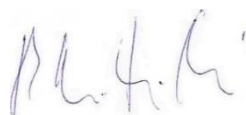
³⁵ Erről bővebben lásd: Mészáros Gábor: *Kivételes kormányzati hatalom, alkotmányos béklyók nélkül.* 2022, https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2022/11/MeszárosG_kulonleges_jogrend_20221102.pdf, 18–20. o.

adhat korlátlan és határozatlan idejű felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy utóbbi a jövőben meghozandó, egyelőre ismeretlen tartalmú kormányrendeleteket hatályban tartson.

- Vizsgálják felül a Kormány felhatalmazásának kereteit megszabó, jelenleg gyakorlatilag korlátlan felhatalmazást adó sarkalatos törvényi szabályokat a veszélyhelyzeti rendeletek meghozatala, illetve a rendkívüli intézkedések megtétele kapcsán: szűkítsék és határozzák meg a jelenleginél részletesebben a Kormány által meghozható veszélyhelyzeti rendeletek jelenleg túl tágan meghatározott lehetséges szabályozási tárgyköreit.
- Írják elő, hogy az Országgyűlés alkalmanként legfeljebb a veszélyhelyzet 90 nappal való meghosszabbítására adhat felhatalmazást a Kormánynak. Ezzel összhangban a Tervezetet is módosítsák úgy, hogy abban legfeljebb a veszélyhelyzet 90 nappal való meghosszabbítására adjon felhatalmazást a Kormánynak az Országgyűlés.
- Állapítsanak meg rövid határidőt az Alkotmánybíróság számára a különleges jogrenddel, illetve a különleges jogrendi intézkedésekkel összefüggő indítványok érdemi elbírálására. A különleges jogrendi rendeletek esetében vezessék be újra az *actio popularis* lehetőségét.
- Minden, a különleges jogrendhez kapcsolódó jogszabály-módosítást bocsássanak társadalmi egyeztetésre a Jett. szabályainak megfelelően. A Kormány kérje ki a Velencei Bizottság véleményét a különleges jogrendi szabályokra vonatkozó jogszabálytervezetekről, és vegye figyelembe a testület véleményét a javaslatok az Országgyűlésnek való benyújtása előtt.



Vig Dávid
igazgató
Amnesty International
Magyarország



Majtényi László
elnök
Eötvös Károly
Intézet



Kádár András Kristóf
társelnök
Magyar Helsinki
Bizottság



Szabó Máté Dániel
szakmai igazgató
Társaság a
Szabadságjogokért