



Horváth Attila

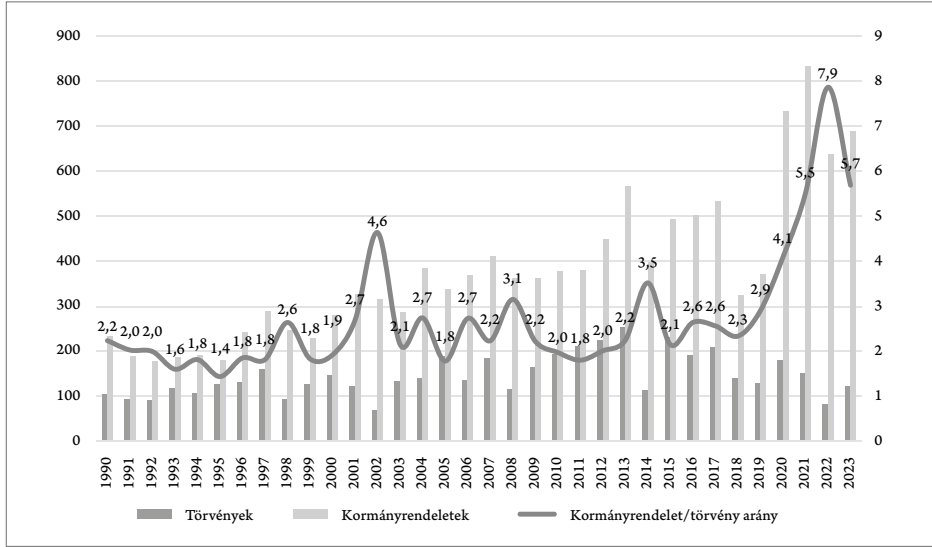
A JOGALKOTÁS JOLLY JOKERE?

· A VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK
RENDELTETÉSE NYOMÁBAN ·

TÉMAFELVETÉS

Mire az ünnepelt, Takács Albert professzor úr kezébe veszi jelen kötetet, minden bizonnyal túlleszünk a Covid–19 miatt kihirdetett veszélyhelyzet ötödik évfordulóján. Ez azt is jelenti, hogy egy rövidebb, négy és fél hónapos időszakot (2020. június–november) leszámítva hazánkat immár fél évtizede különleges jogrend keretében kormányozzák. A lényegében perpetuálódó veszélyhelyzet egyik legmarkánsabb vonását – legalábbis közjogi szempontból – a veszélyhelyzeti kormányrendeletek képezik. Az első Covid-veszélyhelyzet bevezetése, azaz 2020. március 11. óta több mint ezer ilyen kormányrendelet született, vagyis átlagosan mintegy másfél naponta élt a Kormány az Alaptörvényben kapott felhatalmazásával. Ezekben a jogszabályokban a Kormány a legkülönfélébb rendkívüli intézkedéseket hozta meg, és több mint 200 törvénybe „írt bele”, nem egyszer élénk közéleti-politikai-jogi vitákat kiváltva (gondoljunk például a tanárok sztrájkjogát korlátozó vagy a közérdekű adatokhoz való hozzáférést nehezítő rendeletre).

A következőkben egyrészt arra kerestem a választ, hogy – a statisztikai adatok alapján – a veszélyhelyzeti kormányrendeletek mennyiben nyomták rá bélyegüket az elmúlt bő négy év jogalkotására, illetve ezzel összefüggésben milyen volt a veszélyhelyzeti jogalkotás dinamikája, valamint mely törvények „felülírását” célozták a kormányrendeletek. A második kérdésem arra irányult, hogy voltaképpen mire valók a veszélyhelyzeti kormányrendeletek; a dilemmát illusztrálандó olyan kormányrendeleteket mutatok be, amelyekről nehéz megállapítani, hogy miként járultak hozzá a járványhelyzet vagy a háborús veszély következményeinek elhárításához. Végezetül a harmadik vizsgálódási szempontot a kormányrendeletek indokolása képezi: vajon a Kormány mennyire tartotta fontosnak, hogy az egyes rendeleteket indokolással támassza alá, megmagyarázva az adott intézkedések célját és veszélyhelyzeti kapcsolódását?



6.1. ábra. A törvények és a kormányrendeletek száma, illetve egymáshoz való aránya (1990–2023) (Megjegyzés: 1990-re a minisztertanácsi rendeleteket és a kormányrendeletek együttes számát vettem figyelembe)

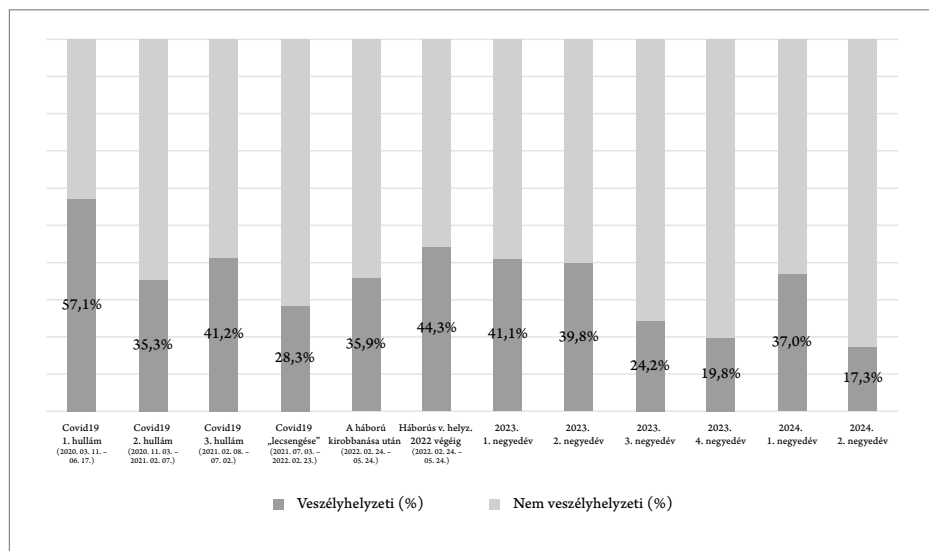
Forrás: saját szerkesztés

Az elemzés a 2020. március 11-től 2024. június 30-ig terjedő bő négy évet öleli fel azzal, hogy a 2020. június 18-tól november 2-ig terjedő időszakot figyelmen kívül hagyom, ugyanis ezekben a hónapokban nem volt veszélyhelyzet hirdetve.

A VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK SZÁMA ÉS ARÁNYA

Amint a 6.1. ábrából kitűnik, 2020 óta a kormányrendeleteknek nemcsak a száma, hanem a törvények számához viszonyított aránya is szignifikánsan megnőtt. 2020 előtt az ötszázat is ritkán érte el az egy évben kiadott kormányrendeletek száma, a veszélyhelyzeti években viszont rendre hatszáz-hétszáz felett volt ez a szám. Ami a kormányrendelet/törvény arányt illeti, míg 2020 előtt – egy-egy kivételtől eltekintve – „csak” kétszer-háromszor annyi kormányrendelet jelent meg, mint ahány törvény, addig a veszélyhelyzeti években a kormányrendeletek száma négyszeres–nyolcszoros mértékben múlta felül a törvények számát.

Mindez részben biztosan igazolja a „rendeleti kormányzást” emlegető aggodalmakat, azonban a fenti „darab-darab” alapú összesítés önmagában még nem



6.2. ábra. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek aránya a kormányrendeleteken belül
Forrás: saját szerkesztés

alkalmas arra, hogy teljes körű képet kapjunk a jogalkotásban bekövetkezett hangsúlyeltolódásról, hiszen ehhez az egyes jogszabálytípusok mélységi-tartalmi elemzésére is szükség lenne.

A 6.2. ábra azt mutatja be, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek összes kormányrendelethez viszonyított aránya hogyan változott az elmúlt több mint négy évben, azaz a Covid-veszélyhelyzet 2020. márciusi kihirdetése óta.

Az oszlopdiagramból kitűnik, hogy messze a Covid-19 első hullámában volt a legmagasabb a veszélyhelyzeti kormányrendeletek aránya: a bő három hónap alatt több ilyen jogszabály született, mint rendes kormányrendelet. A járvány második és harmadik hulláma során visszaesett ez az arányszám, hogy aztán a Covid-19 „lecsengésének” nevezett mintegy féléves időszakban tovább csökkenjen a veszélyhelyzeti kormányrendeletek aránya. Az orosz-ukrán háború kitörésével kezdődő és a háborús veszélyhelyzet kihirdetéséig terjedő 5. szakaszban a Kormány ismét erősebben támaszkodott a veszélyhelyzeti kormányrendeletekre. Noha ebben a három hónapban formálisan még a járvány miatti veszélyhelyzet volt kihirdetve, vizsgálataim alapján ekkoriban a veszélyhelyzeti kormányrendeletek többsége már egyértelműen a háború következményeire reagált. A háborús veszélyhelyzet 2022. május 24-i kihirdetését követően a veszélyhelyzeti

kormányrendeleteknek mind a száma, mind az aránya megugrott, és a rendkívüli jogalkotás intenzitása erősebb volt, mint a Covid-19 második és harmadik hullámában. 2023-tól csökkenő tendencia rajzolódott ki, és az utolsó negyedévben már csak minden ötödik kormányrendelet volt veszélyhelyzeti jellegű. 2024 első negyedéve azonban ismét fellendülést hozott; ebben a három hónapban 37% volt a veszélyhelyzeti kormányrendeletek aránya. A tanulmány által vizsgált utolsó időszakban, a 2024. év második negyedévében azonban a legalacsonyabb volt ezen rendeletek aránya.

Az egyes szakaszok egymáshoz viszonyított arányának vizsgálatán túl azt is fontosnak tartottam áttekinteni, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek melyik törvényeket érintették. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek „ereje” abban rejlik, hogy ezekben a Kormány:

- ♦ egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti;
- ♦ törvényi rendelkezésektől eltérhet; valamint
- ♦ egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.¹

Vizsgálataim során arra nem találtam példát, hogy a Kormány adott törvény alkalmazását explicit módon felfüggesztette volna. Ami a rendkívüli intézkedéseket illeti, ezek az elmúlt négy évben olyan szerteágazók voltak, hogy tételes számbavételük reménytelen vállalkozásnak tűnik. A törvényi rendelkezésektől való eltérés azonban jobban megragadható, így kutatásom során azt is elemeztem, hogy a Kormány hányszor és milyen törvények vonatkozásában élt ezzel a lehetőséggel. Rátérve az összesített eredményekre, a vizsgált időszakban a Kormány veszélyhelyzeti rendeleteivel nem kevesebb, mint 221 törvényt írt felül hosszabb-rövidebb ideig, és összesen 737 alkalommal élt ezzel a lehetőséggel.² Az 1027 veszélyhelyzeti kormányrendeletből 442-ben találtam legalább egy ilyen derogációs rendelkezést.

Különösen érdekesnek bizonyult annak vizsgálata, hogy a Kormány melyik törvényektől tért el a leggyakrabban (6.1. táblázat).

Amint látható, a táblázatban – különösen annak első felében – erősen felülreprezentáltak a gazdasági-pénzügyi tárgyú törvények. A villamos energiáról szóló törvény (Vet.) első helye arra vezethető vissza, hogy a Kormány már 2021 végétől – tehát még a Covid-veszélyhelyzet idején – egyre többször hozott olyan rendeletet, amely felülírta a Vet. rendelkezéseit. Az államháztartási törvény

¹ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

² Amennyiben egy kormányrendelet például három törvény rendelkezéseitől tért el, úgy azt három eltérésnek számoltam.

6.1. táblázat. Az eltéréssel érintett törvények és az eltérések száma

Törvény	Az eltérések száma		
	Covid	Háború	Összesen
2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról	3	31	34
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról	15	13	28
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról	17	10	27
1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról	6	12	18
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről	14	0	14
1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról	5	8	13
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről	8	5	13
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról	8	4	12
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról	12	0	12
2008. évi XL. törvény a földgázellátásról	1	10	11
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről	4	7	11
2021. évi CXXX. törvény a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről	6	5	11
2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról	8	3	11
1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról	10	0	10
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről	1	8	9
1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról	7	2	9
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről	8	1	9
2020. évi C. törvény az egészségügyi szolgálati jogviszonyról	8	1	9
2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról	3	5	8
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról	5	3	8
2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről	8	0	8

Megjegyzés: a táblázat csak azokat a törvényeket tartalmazza, amelyek rendelkezéseitől legalább nyolc alkalommal tért el a Kormány.

Forrás: saját szerkesztés

mindkét veszélyhelyzetben „népszerű” volt, ahogyan a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény és a csődtörvény is. Ezzel ellentétben a szabálysértési törvényt kizárólag a Covid-veszélyhelyzet idején írta felül a Kormány, lehetővé téve a védelmi intézkedések be nem tartásának hatékonyabb szankcionálását. Talán meglepő, hogy az egészségüggyel összefüggő törvények csak a táblázat második felében találhatók.

MIRE VALÓK ÉS MIRE NEM VALÓK
A VESZÉLYHELYZETI RENDELETEK?

A kvantitatív vizsgálatokat követően azt a kissé banálisnak tűnő kérdést is fel kell tenni, hogy végeredményben *mi célt szolgálnak, mire valók a veszélyhelyzeti rendeletek*. Az Alaptörvény erre közvetlen módon nem ad iránymutatást, hiszen pusztán azt rögzíti, hogy „[a] Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”.³ Ugyanakkor ha figyelembe vesszük, hogy a Kormány veszélyhelyzetet a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – *következményeinek az elhárítása érdekében* hirdethet ki,⁴ akkor ebből logikus módon az következik, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeleteknek is a következmények elhárítása lehet a célja. A katasztrófavédelmi törvény (Kat.) korábban azt mondta ki, hogy „[v]eszélyhelyzetben, a *katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen* a Kormány rendeleti úton a 47. §–48. § szerinti rendkívüli intézkedéseket vezetheti be, illetve a 49. §–51. § szerinti rendkívüli intézkedések bevezetésével ezek végrehajtására adhat felhatalmazást”.⁵ A 47–51. § lényegében intézkedéskatalógust tartalmazott arra vonatkozóan, hogy a Kormány milyen rendkívüli intézkedéseket hozhat a veszélyhelyzet alatt (például kijárási korlátozás, a gazdálkodó szervezeteknek a magyar állam felügyelete alá vonása, a lakosság kitelepítése). A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) ebből a szempontból (is) jelentős szemléletváltást hozott, ugyanis a sok elemből álló, tételes felsorolás (tudniillik melyik

³ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés. A 2022. november 1. előtti szövegváltozatban: „A Kormány a *veszélyhelyzetben* rendeletet alkothat, amellyel [...]” (53. cikk (2) bekezdés).

⁴ Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés.

⁵ 2022. október 31-ig hatályos 45. § (1) bekezdés.

különleges jogrendben milyen rendkívüli intézkedések léptethetők életbe) helyett átfogóbb felhatalmazást adott a Kormánynak. Amint a Vbö. indokolása rámutat, „[a] korábbi szabályozási gyakorlattól eltérően, figyelemmel a 21. századi kihívások, hibrid fenyegetések összetettségére, kiszámíthatatlanságára és gyors változásaira, valamint az Alaptörvény kilencedik módosításával összhangban lévő komplex és rugalmas megközelítésre, a Javaslat nem tartalmaz zárt felsorolást az egyes meghozható intézkedések kapcsán”.⁶ Miközben tehát a Vbö. mellőzi a konkrét intézkedéseket tartalmazó felsorolást, igyekszik keretek közé szorítani a Kormány rendeletalkotási felhatalmazását. Az általános felhatalmazó rendelkezés a következő: „A Kormány [...] veszélyhelyzet idején az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”⁷

A törvény ezt követően azt körvonalazza, hogy a rendkívüli rendeletek milyen szabályozási tárgykörökben adhatók ki. A kormányrendeletek a következő tárgyköröket érinthetik:⁸

- 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 az országmozgósítással összefüggő;
- g) 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.

Amint látható, a jogalkotó meglehetősen inkluzív – pozitív olvasatban: rugalmas – fogalmazásmódot választott, hiszen a fenti felsorolás – figyelemmel a g) pontra is – lényegében a szabályozható életviszonyok teljes spektrumát felöleli. Kritikai szemmel viszont úgy is érvelhetünk, hogy „a Vbö. vonatkozó szabályai túlzottan

⁶ A Vbö. 79–82. §-ához fűzött indokolás.

⁷ Vbö. 80. § (1) bekezdés.

⁸ Vbö. 80. § (2) bekezdés.

általánosak, és így nem alkalmasak arra, hogy a kormány rendkívüli intézkedési jogkörét érdemben korlátok közé szorítsák”.⁹

Az elméleti megalapozás után adott a kérdés: vajon az elmúlt bő négy évben meghozott több mint ezer veszélyhelyzeti rendelet mennyiben felelt meg a fenti – előbb a Kat., majd a Vbö. által támasztott – kritériumoknak? Az egyébként nagyon fontos kérdést aligha lehet egzakt módon megválaszolni, mégpedig két okból sem. Egyrészt az ezernél is több, a közbeszerzésektől a munkaerőpiacon át az adórendszerig az életviszonyok legkülönbözőbb szegmenseit szabályozó rendelet ilyen irányú tartalmi vizsgálata parttalan vállalkozásnak tűnik. Másrészt a Vbö. veszélyhelyzeti jogalkotással kapcsolatos iránymutatása kellően átfogó ahhoz, hogy lényegében minden kormányrendelet, minden szabályozási szegmens besorolható legyen a fenti a)–g) pontba.

Ha teljes körű tartalmi elemzésre nem is vállalkozom, felvillantok néhány olyan veszélyhelyzeti kormányrendeletet, amelynek a kapcsolódása a járvány, illetve a háború miatt fennálló veszélyhelyzethez legalábbis kétséges. Az ilyen irányú kutakodás természetesen nem előzmények nélküli: a Magyar Helsinki Bizottság két alkalommal tett közzé válogatást a „gyanús” kormányrendeletekből.¹⁰ Az első lista 16, a második 10 olyan jogszabályt tartalmazott, amelyről – fogalmazzunk így – nehéz elképzelni, hogy a járvány, illetve a háború elleni védekezést, illetve a következmények elhárítását szolgálta. Mindez nem tűnik soknak, azonban a szervezet ezeket a válogatásokat hangsúlyozottan csak példálózó jellegű gyűjtésnek szánta.

A Covid-veszélyhelyzet egyik emlékezetes rendelete Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezetet jelölt ki.¹¹ Arra, hogy néhány héttel a járvány hazai kirobbanása után a Kormány miért találta fontosnak ezt az intézkedést, a jogszabály 1. §-a ad iránymutatást: a különleges gazdasági övezet kijelölése „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a Covid–19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a veszélyhelyzet által veszélybe sodort több mint ezeröttszáz munkahely megvédése, valamint több mint kettőezeröttszáz új munkahely megteremtése céljából” történt. A rendelet előzménye a Samsung és a város konfliktusa volt: az előbbi jelentős volumenű beruházást kívánt megvalósítani a településen, ám a városvezetés kifogásokkal élt a tervekkel kapcsolatban. Amint az Igazságügyi Minisztérium akkori helyettes államtitkára

⁹ Amnesty International Magyarország et al. 2024: 6.

¹⁰ Helsinki Bizottság 2022; 2024.

¹¹ 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről.

rámutatott, „[a] koronavírus-járvány miatti gazdasági visszaesés alatt egy ilyen volumenű beruházást a Kormány nem akart elveszíteni”.¹² A kormányrendelet arra szolgáltat példát, hogy a válsággal nem közvetlen kapcsolatban álló gazdasági megfontolások is alapot adhatnak a veszélyhelyzeti jogalkotásra.

A kamatjövendelmek után fizetendő szociális hozzájárulás bevezetését szintén költségvetési megfontolások indokolták: a Kormány 2023. május 31-én – a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvényt lényegében kiegészítve – 13%-os szociális hozzájárulás-fizetési kötelezettséget vezetett be a megtakarítási formák jelentős részére.¹³ Első olvasatra aligha triviális, hogy ez az intézkedés miként segíti elő „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa következményeinek az elhárítását és kezelését”, azonban a Vbő. fentebb hivatkozott rendelkezése utal a nemzetgazdaság stabilitásának garantálására, vagyis ez a kvázi adóemelés – elméletileg – igazolható azzal, hogy az állami bevételek növelése, valamint a lakossági megtakarítások állampapírba „terelése” a nemzetgazdaság stabilitását hivatott elősegíteni. A 30 év alatti anyák szja-kedvezménye,¹⁴ valamint a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családokat megillető családi kedvezmény¹⁵ viszont még távolabbi összefüggésben áll a nemzetgazdaság stabilitásával – bár a Vbő. „életkörülményekkel összefüggő” kitétele ezen szabályozási területekre is ráhúzható.

A fenti, gazdasági-pénzügyi-adózási tárgyú rendeletek veszélyhelyzeti kapcsolódása és így a jogalapja tehát – némi „jó szándékkal” – igazolható. Ugyanakkor számos olyan veszélyhelyzeti kormányrendelet is akad, amelynél különösen nagy fantázia szükséges ahhoz, hogy a járvány vagy a háború következményei elleni védekezést belelássuk. Ilyen volt például a Covid-19 időszakában a kerti avarégetés kvázi engedélyezése: a Kormány a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe utalta a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és a kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítását.¹⁶ Szintén a Covid-veszélyhelyzet alatt fogadták el azt a kormányrendeletet, amely – a lombikbébiszektor államosításával összefüggésben – az Országos Kórházi Főigazgatóság részére állapított meg hatásköröket

¹² SALGÓ 2020: 16.

¹³ 205/2023. (V. 31.) Korm. rendelet a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról.

¹⁴ 596/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet a 30 év alatti anyák kedvezményéről.

¹⁵ 597/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családokat megillető családi kedvezményről.

¹⁶ 549/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó, levegőtisztasággal összefüggő szabályokról.

az átadással-átvétellel kapcsolatban.¹⁷ Az, hogy mindez hogyan kapcsolódott a járványveszélyhelyzethez, aligha egyértelmű. Hasonló kétségeket ébreszt az építési törvényt átmenetileg felülíró kormányrendelet, amely – a törvényi előírásoktól eltérően – egészen szeptember 1-ig lehetővé tette az augusztus 20-i állami ünnepség (elsősorban a tűzijáték) szervezői részére az ingyenes közterület-használatot a főváros egyes részein¹⁸ – ez a jogszabály vajon hogyan szolgálta a háború következményeinek elhárítását? Szintén a háborús veszélyhelyzetre hivatkozással tiltotta meg a Kormány a fővárosi taxiárak liberalizálását,¹⁹ majd ugyanilyen okból tette lehetővé a Szeged-Csanádi Egyházmegye részére, hogy az egyházi iskolák építési területén a beruházó fakivágást hajtson végre „a beruházás megvalósításához szükséges mértékig”.²⁰

A veszélyhelyzeti kormányrendeletek egy részénél még erősebben merült fel a rendkívüli jogalkotással való visszaélés. Az egyik ilyen nevezetes jogszabály 2022. februárban a pedagógusok sztrájkjogának korlátozása volt,²¹ „természetesen” a járványra hivatkozva. Amint a tanulmány 5. pontjában visszatérek rá, ennek a veszélyhelyzeti kormányrendeletnek kivételesen volt indokolása, azonban az sem tartalmazott semmilyen utalást a sztrájkjog és a járvány közötti összefüggésre.

Nem kevésbé abszurd a „köz nélküli közmeghallgatás” intézményének bevezetése: egy 2023. áprilisi kormányrendelet értelmében – „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel” – „a közigazgatási hatósági eljárásban közmeghallgatás az érintettek személyes megjelenése nélkül is megtartható”, illetve „a közmeghallgatás a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott rend szerint, a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül is megtartható”.²² A közmeghallgatás intézményének „felpuhításában” minden bizonnyal szerepet játszott az is, hogy egyes településeken a lakosság heves tiltakozással élt a tervezett akkumulátorgyárak ellen.

¹⁷ 155/2022. (IV. 14.) Korm. rendelet az in vitro fertilizációs eljárások egyes veszélyhelyzeti szabályairól.

¹⁸ 325/2022. (VIII. 23.) Korm. rendelet az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXXVIII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról.

¹⁹ 14/2023. (I. 25.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a személytaxi-szolgáltatás hatósági árának megállapításával kapcsolatos eltérő rendelkezésekről.

²⁰ 637/2023. (XII. 23.) Korm. rendelet a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXXVIII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról.

²¹ 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról.

²² 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról.

A fenti kitekintés távolról sem teljes körű, hiszen a céloom nem a „gyanús” kormányrendeletek tételes számbavétele volt, hanem néhány példán keresztül a veszélyhelyzeti felhatalmazás parttalanságából fakadó problémák körvonalazása.

MIRE GONDOLT A JOGALKOTÓ?
A HIÁNYZÓ INDOKOLÁSOK NYOMÁBAN

Az előző pontban feltett kérdések – tudniillik az egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek hogyan kapcsolódnak a veszélyhelyzethez – megválaszolásához kézenfekvő lenne a jogalkotói indokolások áttekintése, csak hogy a különleges jogrendben alkotható jogszabály tervezetéhez tartozó indokolást nem kell közzétenni.²³ A Kormány élt is ezzel a mentesítő lehetőséggel – olyannyira, hogy a vizsgált időszakban kiadott 1027 veszélyhelyzeti kormányrendelet közül mindössze 10-nél (!) találtam indokolást. Noha az IM rendelet hivatkozott rendelkezése valóban nem teszi kötelezővé a veszélyhelyzeti kormányrendeletek indokolását, értelemszerűen nem is tiltja azt (lásd ezt a kilenc jogszabályt), így elvileg a Kormány belátásán múlik, hogy készít-e indokolást a rendelethez, illetve nyilvánosságra hozza-e azt az Indokolások Tárában. Álláspontom szerint a kifogásolt kormányrendeletek vonatkozásában is tisztább helyzetet eredményezne, ha a jogalkotó magyarázatot szolgáltatna arra, hogy például a kerti avarégetés engedélyezése miként segíti elő a járvány elleni védekezést, vagy hogy a fővárosi taxiárok befagyasztása milyen módon járul hozzá a háború következményeinek elhárításához.

Bár a különleges jogrendi jogszabályok indokolási kötelezettség alóli „mentesítése” annyiban érthető lépés, hogy a jogalkotás esetenkénti sürgős jellege nem okvetlenül teszi lehetővé az indokolással kapcsolatos előírások maradéktalan betartását, azonban a másik oldalról pontosan az ilyen rendkívüli rendeletek igényelnének alátámasztást a jogalkotó részéről. A különleges jogrendi jogalkotás során jelentősen kibővül a Kormány mozgásterét (ennek megfelelően a jogszabályi hierarchia is „megborul”), azonban ezt a rendkívüli felhatalmazást ellensúlyozandó nagy szükség lenne – a Jat.-ot idézve – azon társadalmi, gazdasági, szakmai okok és célok bemutatására, amelyek a szabályozást szükségessé teszik. Ez értelemszerűen növelné a jogalkotás transzparenciáját, és talán a Kormány döntéseinek legitimációját is.

²³ 5/2019. (III. 13.) IM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről, 21. § (3) bekezdés.

Visszatérve a fentebb említett, indokolással ellátott kilenc kormányrendeletre az indokolások meglehetősen egyenlőtlen „színvonalúak”. A köznevelési intézetekben foglalkoztatott pedagógusok sztrájkjogát korlátozó – még a Covid-veszélyhelyzet alatt elfogadott – kormányrendelet²⁴ fűzött indokolás például sokkal inkább tekinthető politikai nyilatkozatnak, mintsem a Jat. előírásainak megfelelő indokolásnak. Az indokolás nyitómondata a következő: „A bérek tekintetében a baloldali kötődésű szakszervezetek 2010-ben nem szerveztek sztrájkot, amikor a pedagógusoktól a Gyurcsány-Bajnai kormány elvett egyhavi bért.” Bár az indokolás ezt követően a járványügyi előírásokra is hivatkozik, nem derül ki a szövegből, hogy a sztrájkjog korlátozása miként szolgálja a világjárvány következményeinek elhárítását, illetve a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvását. A pedagógusok ellen irányuló munkáltatói rendkívüli felmentés gyakorolhatóságát kiterjesztő kormányrendeletnél²⁵ hasonló a helyzet: az indokolás semmilyen módon nem utal arra, hogy ez a szigorítás hogyan járul hozzá az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa következményeinek az elhárításához, illetve kezeléséhez. Ugyanakkor arra is találtunk példát, amikor az indokolás a szabályozás okait és céljait koherens módon foglalja össze, és a szabályozás szükségességét összekapcsolja a veszélyhelyzettel. A közfoglalkoztatási jogviszony veszélyhelyzeti szabályait tartalmazó rendelet²⁶ ebből a szempontból „etalonnak” tekinthető.

ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Írásom egyrészt arra világított rá, hogy bár a veszélyhelyzeti kormányrendeletek összes kormányrendeletre mért aránya erősen hullámzott az elmúlt négy évben, és a veszélyhelyzeti jogalkotás intenzitása nem független az aktuális krízis lefutásától, összességében mindvégig nagy súllyal voltak jelen ezek a speciális jogszabályok – több mint két évvel a háború kirobbanása után is minden harmadik kormányrendeletet a veszélyhelyzetre hivatkozva adott ki a Kormány. A tanulmány azt is feltárta, hogy a Kormány veszélyhelyzeti rendeleteivel nem kevesebb, mint 221 törvényt írt felül hosszabb-rövidebb ideig.

A „Mire valók a veszélyhelyzeti kormányrendeletek?” – meglehetősen komplex – kérdés megválaszolása során az egyik lehetséges narratíva az lehet, hogy a Kormány számos esetben túllépte felhatalmazását és a célhoz kötöttség elvét,

²⁴ 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról.

²⁵ 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról.

²⁶ 247/2022. (VII. 11.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási jogviszony veszélyhelyzet alatti időtartamáról.

hiszen kormányrendeletek tucatjairól nehéz elképzelni, hogy azok bármilyen módon válságkezelési célt szolgáltak volna. A másik – „megengedőbb” – értelmezés természetesen az lehet, hogy minden veszélyhelyzeti kormányrendelet összefügg a veszélyhelyzettel, csak éppen a kapcsolódás nem nyilvánvaló. A Vb. fentebb idézett 80. § (1)–(2) bekezdése olyan szélesre nyitja az ajtót a jogalkotó előtt, hogy lényegében minden kormányzati intézkedésről „bizonyítható”, hogy a válság elhárítását szolgálja. Meglátásom szerint különösen a gazdasági-pénzügyi-adózási intézkedések, illetve ezenfelül valamennyi költségvetési egyensúlyt javító lépés esetén érvelhet(ne) azzal a Kormány, hogy az adott veszélyhelyzeti rendelet „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében” született.

Felmerülhet a kérdés, hogy mit „nyer” a Kormány azzal, ha veszélyhelyzeti kormányrendeletben léptet életbe bizonyos intézkedéseket. A legnyilvánvalóbb előnyt az jelenti, hogy – az Alaptörvény és a Vb. tág keretei között – lényegében bármilyen rendelkezést meghozhat (az sem probléma, ha az adott kérdés törvényi szinten van szabályozva). Másodsorban a veszélyhelyzeti kormányrendeletek még a rendes kormányrendeleteknél is gyorsabb jogalkotást tesznek lehetővé, hiszen a jogalkotót nem terheli a társadalmi egyeztetés kötelezettsége, ráadásul a hatásvizsgálat alól is mentesül.²⁷ Harmadrészt a Kormány indokolni sem köteles a rendeletét (noha az indokolásokat régóta meglehetősen mostohán kezeli a jogalkotó, így ez „komoly” előnynek aligha minősül). Mindezzel azonban nem azt sugallom, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás elsődleges rendeltetése a jogalkotói visszaélések intézményesítése; inkább arról van szó, hogy ez rendkívül „kényelmes”, „mindenre jó” „Jolly Joker” eszköz a Kormány részére a legkülönfélébb jogalkotói célok formába öntésére.

Ami az indokolást mint utolsó vizsgálati szempontot illeti, láthattuk, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek mindössze 0,97%-ához fűzött a Kormány indokolást. Bár erre a Kormány nem is köteles – hiszen a különleges jogrendben alkotható jogszabály tervezetéhez tartozó indokolást nem kell közzétenni –, magam amellet érveltem, hogy bizonyos szempontból pontosan ezek a kormányrendeletek szorulnának rá leginkább az alátámasztásra. Úgy vélem, hogy a különleges jogrendi rendeletek indokolási kötelezettség alóli általános mentesítése nem igazolható, ugyanis még a legsürgősebb rendeletalkotás esetén is elvárható volna, hogy a Kormány fűzzön – akár rövid, de – érdemi indokolást a jogszabályhoz, erősítve ezzel a jogalkotás transzparenciáját, és talán a Kormány döntéseinek legitimációját is, némileg ellensúlyozva a veszélyhelyzeti jogalkotással való visszaéléssel kapcsolatos aggodalmakat.

²⁷ 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról, 1. § (1) bekezdés.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- Amnesty International Magyarország – Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért (2024): *Vélemény a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló törvény tervezetéről* (2024. február 29.). Online: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2024/02/AI-EKINT-MHB-TASZ_velemen_yveszelyhelyzet_20240229.pdf
- Helsinki Bizottság (2022): Veszélyhelyzeti rendeletek önös politikai célokra. *Helsinki Figyelő*, 2022. március 25. Online: <https://helsinkifyelo.444.hu/2022/03/25/veszelyhelyzeti-rendeletek-onos-politikai-celokra>
- Helsinki Bizottság (2024): Veszélyhelyzet mindörökké. *Helsinki Figyelő*, 2024. március 11. Online: <https://helsinkifyelo.444.hu/2024/03/11/veszelyhelyzet-mindorokke>
- SALGÓ László Péter (2020): A hazai veszélyhelyzeti jogalkotás a kodifikátor szemével. *Fontes Iuris*, 6(2), 8–18.