

Gondolatok a különleges jogrendi alapjogkorlátozás alkotmánybíróvási gyakorlatáról

ABSTRACT

The paper deals with the Hungarian Constitutional Court's practice on the limitation of fundamental rights during the state of danger between 2020 and 2022. The so-called state of danger – which is a type of special legal order in Hungary – was introduced in March 2020 due to the COVID-19 pandemic. The norms of the constitution related to the special legal order provide the Government with the opportunity of the fundamental rights' broader limitation than in normal operation of the state. It was the first period that the Constitutional Court could form its practice – and define its own role – in special legal order, because this was the first countrywide state of danger ordered since the change of regime. So the Constitutional Court faced new challenges because of the need for interpretation those norms of the constitution which were never applied before 2020. The paper reviews the most important parts of this new practice with special regard to the elements of the test used for checking the constitutionality of limitation of fundamental rights and the problem arising about the way of judging the vaccines' effectiveness and security.

Keywords: Constitutional Court ■ state of exception ■ COVID-19
■ limitation of fundamental rights

I. BEVEZETÉS

Kukorelli István professzor úr szakmai-közéleti pályájának, annak kiemelkedő gazdagságának köszönhetően, számos olyan eleme és eredménye van, amely a folyton és az utóbbi esztendőkből (újra) turbulensen változó világunkban megőrzi aktualitását és érvényességét. Igaz ez akkor is, ha a tudomány kiváló művelőjeként, vagy a gyakorlat bölcs

mestereként – így különösen Országos Választási Bizottság elnökeként, vagy az Alkotmánybíróság tagjaként – megfogalmazott gondolatai felé fordítjuk figyelmünket: legyenek azok akár egy előadó bíróként jegyzett alkotmánybírósági határozat indokolásában, akár különvéleményben, vagy párhuzamos indokolásban. Ezek valódi értékét pedig az mutatja, hogy nem az általánosság szintjén, hanem konkrét jogi problémákhoz kapcsolódóan kínálnak olyan megoldásokat, amelyek később, akár jelentősen megváltozott tételes jogi környezetben is iránymutatásul szolgálnak. Jelen írás célja az Alkotmánybíróság különleges jogrendi alapjog-korlátozással kapcsolatos döntéseinek áttekintése, s ennek keretében az Ünnepelt által formált alkotmánybírósági joggyakorlat egy apró részének a különleges jogrendben való továbbélésének bemutatása.

II. A KÜLÖNLEGES JOGREND A HATALOMMEGOSZTÁS ÉS AZ ALAPJOG-KORLÁTOZÁS TÜKRÉBEN

A koronavírus-járvány és az arra tekintettel bevezetett különleges jogrendi időszak, a veszélyhelyzet az Alkotmánybíróságot is új helyzet elé állította. Ennek oka, hogy korábban nem került kihirdetésre az egész országra kiterjedő hatályú veszélyhelyzet, vagy más különleges jogrendi állapot. Az is rövid időn belül bebizonyosodott, hogy a különleges jogrend nem egy rövid, hetekben, hónapokban mérhető időszakot határoz meg – jelen sorok írásakor ugyan megszakítással, de több mint két esztendeje fennáll –, így számos olyan kérdés merült fel, amelyben az Alkotmánybíróságnak is állást kellett foglalnia. Az ebben rejlő nehézség/kihívás/bizonytalanság/szépség – talán mindez együtt, nézőponttól függően – elsősorban az, hogy a különleges jogrend természeténél fogva alakítja át az állami döntéshozatali struktúrákat, absztraktabban: a hatalommegosztás rendszerét. Az átalakítás Alkotmánybíróságot érintő módjának és mélységének egyik legjobb mutatója az, hogy az alapjogok érvényesülése mennyiben módosul. Ez pedig az alapjog-korlátozás standardjainak áthangolásának jellege alapján ítéltethető meg, amely egyrészt az alaptörvényi keretek, másrészt a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat vizsgálatát igényli.

III. A NORMATÍV KÖRNYEZET ÉS FONTOSABB NYITOTT KÉRDÉSEI

Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény megalkotása során követte – sőt, tulajdonképpen átvette – az Alkotmány különleges jogrenddel kapcsolatos kon-

cepcióját: a különleges jogrend mintegy öt típusát^[1] szabályozta az Alaptörvény hatályba lépéskori szövege, amelyet a hatodik alaptörvény-módosítás egészített ki egy újabb alakzattal, a terrorveszélyhelyzettel. A cizellált – mi több, a gyakorlat által igazoltan túlcizellált^[2] – különleges jogrendi alakzatrendszer mellé egy, valamennyi különleges jogrendtípus közös szabályait tartalmazó alfejezetet helyezett el az alkotmányozó. Ezen szabályok között található az alapjog-korlátozásra vonatkozó 54. cikk (1) bekezdése. Eszerint „[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”. Az 54. cikk (1) bekezdésének „párja” e szakasz (2) bekezdése, amely szerint „különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható”.

E bekezdések megfogalmazása az alapjogok felfüggesztésének lehetővé tételével széles felhatalmazást ad a jogalkotónak, de egyúttal – autentikus alkotmányértelmezési hatalmánál fogva – az Alkotmánybíróság számára is nagy mozgásteret biztosít, legalábbis „első ránézésre”. Az, hogy az Alkotmánybíróság

[1] Rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet.

[2] Egyrészt a veszélyhelyzet kihirdetésének Alaptörvénnyel való összhangja is megkérdőjelezhető volt a koronavírus-járvány alapján, ugyanis az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint ennek indoka csak „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” lehet, márpedig egy humánjárvány ipari szerencsétlenségnek biztosan nem, elemi csapásnak pedig csak nagyon kitágító értelmezés mellett minősül. Hogy utóbbihoz mennyire el kellene szakadni a nyelvtani értelmezéstől, azt a legjobban az Országgyűlés – mint az Alaptörvényt is elfogadó, alkotmányozó hatalommal egybeeső törvényhozó hatalom – megoldása mutatja: a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 44. §-a ugyanis a veszélyhelyzet elrendelésének alaptörvényi indokait – az elemi csapást és az ipari szerencsétlenséget – egy további, „egyéb eredetű veszélyek” kategóriával bővítette ki, s ebben helyezte el a humánjárványt is. Nem állítom, hogy a Kat. determinálni képes az Alaptörvény értelmezését (aminek a későbbiekben is lesz még jelentősége), és önmagában azzal, hogy a Kat. nem az elemi csapások között helyezte el a humánjárványt, a veszélyhelyzet erre tekintettel való kihirdetése alkotmányellenes lett volna. Azt azonban már elképzelhetőnek tartom, hogy a Kat. 44. §-a a veszélyek osztályozásával felveti az alaptörvény-ellenesség gyanúját. (A veszélyhelyzet kihirdetésének alkotmányossági kérdéseiről részletesen lásd: Horváth, 2020, 17-25.) Az Alaptörvény kilencedik módosítása csökkenti a különleges jogrendi alakzatok számát, a veszélyhelyzet vonatkozásában pedig sokkal általánosabb megfogalmazást vezet be, amelyben az eddigi jogalapot csak exemplifikatív felsorolás részeivé válnak: „A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki” [az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdésének kilencedik Alaptörvény-módosítás szerinti szövege].

Másrészt az Alaptörvény tizedik, az igazságügyi miniszter által benyújtott és e sorok írásakor T/25. irományszám alatt még csak parlamenti tárgysorozatban lévő módosítása is a veszélyhelyzet fogalmának további bővítésére irányul. Ez egyfelől az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésének, másfelől a kilencedik alaptörvény-módosítás vacatio legis alatti módosítását célozza. Elfogadása esetén „veszélyhelyzet szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás” eseteiben is kihirdethető lenne (ld. Magyarország Kormánya: T/25. sz. javaslat). Az ukrainai konfliktus világtított rá tehát arra, hogy a jogalkotó a kilencedik alaptörvény-módosítás során sem gondolt valamennyi olyan veszélytípusra, amelyek kezelésére nem tartja elegendőnek a normál jogrendben biztosított beavatkozási lehetőségeket.

hogyan értelmezte saját szerepét és mekkora teret engedett a jogalkotó mérlegelésének, alapvetően az alábbi kérdésekre^[3] adott válaszok alapján ítélt meg:

- a. Az alapjogok felfüggesztésének lehetősége biankó felhatalmazást ad a kormánynak számára?
- b. Mit jelent az 54. cikk (2) bekezdése szerinti, az Alkotmánybíróság működésének korlátozására vonatkozó tilalom?
- c. Ha nem ad ilyen felhatalmazást, akkor mit jelent a „mértéken túl” fordulat? Objektívizálható valamilyen teszttel?
- d. Az 54. cikk (1) bekezdés „különleges jogrendben” fordulata nem jogforrástípusokat, hanem időszakot jelöl – Hogyan ítélt meg azoknak a jogforrásoknak az alkotmányosságát, amelyek nem a különleges jogrendi időszakhoz kapcsolódnak?

IV. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VÁLASZAI

Az Alkotmánybíróság fokozatosan, de alapvetően gyors ütemben alakította ki a fenti kérdések mentén a különleges jogrendi alapjog-korlátozással kapcsolatos gyakorlatát, amely olyan mérvű jogfejlesztésnek tekinthető, mint ami az Alaptörvény hatályba lépésekor várt a testületre: egy alapvetően új alkotmányjogi rezsim kereteinek kialakítását kellett elvégezni. Ahogyan 2012-ben is található kapaszkodókat az Alkotmánybíróság még az 1990-2011 közötti gyakorlatában az új gyakorlat kidolgozásához, úgy támaszkodhatott a veszélyhelyzetben is a korábbi döntéseire – figyelemmel azonban az új normatív keretből következő változásokra. Az alábbiakban a fent megjelölt kérdések mentén tekintem át az Alkotmánybíróság által kialakított keretrendszert.

[3] A felsorolás nem törekszik a szempontok kimerítő meghatározására, csak a legfontosabbak listázására.

1. Az alapjogok felfüggeszthetőségének értelmezése

Az alapjogok különleges jogrendi felfüggeszthetőségének értelmezésében mérföldkövet jelentett a 15/2021. (V. 13.) AB határozat.^[4] Minthogy ezen ügyben a támadott szabályozást^[5] az Alaptörvénynek a közérdekű adatok nyilvánosságát biztosító VI. cikk (3) bekezdésével kellett összevetni, amely az 54. cikk (1) bekezdésében megjelölt kivételek között nem szerepel, az 54. cikk (1) bekezdése „élesedett”. Az Alkotmánybíróság elvi érrel rögzítette, hogy „[a]z Alaptörvény teleologikus értelmezéséből az következik, hogy bár a rendkívüli helyzet rendkívüli intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is. Az Alaptörvényből tehát nem következik, hogy veszélyhelyzet idején akár az összes alapjog automatikusan felfüggeszthető lenne, az emberi élet és méltósághoz való jog, a kínzás tilalma és a büntetőjogi garanciák kivételével.”^[6] Az Alkotmánybíróság további, veszélyhelyzettel összefüggő határozatai megerősítették ezt az álláspontot^[7], egyértelmű tehát, hogy a testület „nem fújt visszavonulót” az 54. cikk (1) bekezdésének alapjogok teljes felfüggesztését lehetővé tevő fordulata alapján. Hangsúlyozandó ugyanakkor – amint arra Handó Tünde a különvéleményében is rámutatott^[8] –, hogy e határozat nem hívta fel ezen álláspontjának alátámasztásához az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróság működése korlátozásának tilalmát kimondó 54. cikk (2) bekezdését. E norma egyértelműen kiürülne abban az esetben, ha az

[4] Számos korábbi határozat foglalkozott a veszélyhelyzet különböző kérdéseivel, de az alcímben szereplő problémát a 15/2021. (V. 13.) exponálta először élesen.

A korábbi döntések között meg kell említeni a gödi különleges gazdasági övezet létrehozásának alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló 8/2021. (III. 2.) AB határozatot is, annak tárgya azonban – egy roppant összetett szabályozástechnikai koncepció miatt – nemcsak veszélyhelyzeti kormányrendelet volt, hanem egy normál jogrendi törvény is. A határozathozatalra pedig normál jogrendi időszakban került sor, így a testület nem az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből indult ki.

Különleges jogrendi jogalkotás terméke volt a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet is, amelynek 4. §-a elvonta az önkormányzatoktól a gépjárműadó 40%-át, ami addig átengedett központi adóként érvényesült. E szabályozás alkotmányosságát a 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat vizsgálta, amely azonban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését érintő indítványozói alapjogi érvelést az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben foglalt hatásköri korlát miatt nem vizsgálta.

A 15/2020. (VII. 8.) AB határozat – amelyre más aspektusból még visszatérünk – egy törvényi tényállást vizsgált, s utal arra, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének alkalmazásával járt el az Alkotmánybíróság (lásd: Indokolás [48]).

[5] Az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 1. §-a, amely a közérdekű adatigénylések teljesítésének határidejét hosszabbította meg.

[6] 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]-[34].

[7] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [25], 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [75].

[8] 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Handó Tünde különvéleménye [56].

alapjogok felfüggesztésének lehetőségére hivatkozva a testület eltekintett volna az alapjog-korlátozó szabályok felülvizsgálatától. Az alapjog-korlátozás ezen problémáját felvető későbbi határozatok már rendre hivatkoznak az 54. cikk (2) bekezdésére is.^[9]

2. Az Alkotmánybíróság működésének korlátozására vonatkozó tilalom

E tilalom jelentőségét már az előző pontban ismertettem, ehelyütt egy azzal kapcsolatos, másik kérdésre fókuszálok. Az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szerint rendkívüli jogrendben az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A tilalom látszólag egyértelmű, azonban nyitva hagyta azt a kérdést az alkotmányozó, hogy mihez képest tilos a korlátozás. Két megoldás kínálkozik, és mindkettő mellett lehet érvelni: az első megoldás szerint a korlátozás tilalma valamennyi korlátozásra irányadó, még azokra is, amelyek a normál jogrendben érvényesülnek. Emellett szólhat az, a különleges jogrend alkotmányközpontú megközelítéséből^[10] levezethető felfogás, amely a különleges jogrend jelentette hatalomkoncentrációt az általánosnál is fokozottabb intenzitású alapjogi védelemmel kívánja ellensúlyozni.^[11] A második megoldás abból indul ki, hogy a különleges jogrendben is érvényesülnek a normál jogrendre irányadó korlátok. Ez a megközelítés az 54. cikk (2) bekezdésében elsősorban a működés akadályozásának tilalmát látja. Ennek kétségtelen előnye a korlátozás fogalmának tisztázatlanságából eredő kérdések kikerülése: absztrakt megközelítésben még egy hatáskör-telepítés is korlátozás, mivel csak meghatározott feladatok ellátására jogosítja fel a címzett szervet, akár az Alkotmánybíróságot. (Vö. az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből fakadó „alkotmány őr” funkcióból eredő szabadságot és e cikk (2) bekezdésében, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. tv. szerinti egyéb hatáskörök korlátokat (pl. rendeletek előzetes normakontrolljának kizártságát)). E gondolat folytatható az indítványozói jogosultság irányában is: korlátozás-e az actio popularis hiánya az egyes hatásköröknél? Az első értelmezés támogatása esetén egyértelmű választ kell adni ezekre a kérdésekre is, figyelemmel az Alkotmánybíróság működőképességének megőrzésére és a hatalommegosztás – módosult rendjének – tiszteletben tartására.

Az elméleti kérdéseken túl létezik olyan alaptörvényi norma, amely korlátozás-jellege könnyen igazolható a főszabály-kivétel szabályozástechnikájára figyelemmel, ez pedig az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése, amely szerint „[m] indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az előzetes, utólagos és kontroll normakontroll, valamint alkotmányjogi panasz hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költség-

[9] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [25]; 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [75].

[10] Lásd különösen: Jakab – Till, 2020, 1037-1040.

[11] Csink Lóránt ezt a különleges jogrendi szabályozás központi gondolataként fogalmazza meg, amely szerint az erős hatáskörökhöz arányosan erős kontroll szükséges. Lásd: Csink, 2017, 15.

vetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.” A 37. cikk (4) bekezdés szerinti szabály lényege tehát az, hogy bizonyos, Alaptörvény által tételezett hatáskörök gyakorlását tiltja meg az Alkotmánybíróságnak.

A 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat jogkérdése egy, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti közpénzügyi hatáskör-korlátozás hatálya alá tartozó, de különleges jogrendi rendeletbe foglalt adójogi normának^[12] az Alaptörvény XIII. cikkel való összhangjának érdemi vizsgálatára való alkalmasságának eldöntése volt. Az Alkotmánybíróság elsősorban normál jogrendi érveléssel oldotta meg a kérdést,^[13] de egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján kibocsátott rendeletekre – tehát általánosabban: veszélyhelyzetben – is vonatkozik a közpénzügyi hatáskör-korlátozás. Az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésének lehetséges értelmezései közül azt választotta, hogy a normál jogrendi szabályokhoz képest nem korlátozható az Alkotmánybíróság működése, azaz a normál jogrendben irányadó hatásköri kereteken túl nem terjeszkedhet az Alkotmánybíróság különleges jogrendben sem.

3. Válaszok a tesztkérdésekre

A legnagyobb fejlődés az Alkotmánybíróság különleges jogrendi alapjog-korlátozási gyakorlatában az alkalmazandó teszt kiválasztásában, kialakításában figyelhető meg. A probléma forrása az, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekez-

[12] Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. §-a, amely elvonta az önkormányzatoktól a gépjárműadó 40%-át, ami addig átengedett központi adóként érvényesült.

[13] Az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozta, hogy „a költségvetési törvény szabályozási tárgykörében megalkotott, ahhoz szorosan kapcsolódó gépjárműadó mint központi adó”. Ez azért fontos, mert az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése „törvényekről” és nem más jogforrásokról szól, azonban normál jogrendben is találtatott már rendeleti szabályozás a 37. cikk (4) bekezdése alá tartozó jogforrásnak, éppen a törvényi szabályozási tárgykörrel való szoros kapcsolata miatt (22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8]–[9]). Azonos eredményre vezető, alternatív megközelítés lehetett volna, ha a különleges jogrendi rendeletek törvényt rontó erejére támaszkodik az Alkotmánybíróság, így levezetve azt, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének „törvények” fordulata különleges jogrendi rendeleteket is jelenthet. Ez az értelmezés Hörchneré Marosi Ildikó párhuzamos indokolásában, Juhász Miklós párhuzamos indokolásában, Szalay Péter párhuzamos indokolásában és Varga Zs. András párhuzamos indokolásában jelenik meg hangsúlyosan.

dése – a már bemutatott felfüggesztésen túl – az alapjogok általános alapjogi tesztben meghatározott „mértéken túli” korlátozását engedi meg különleges jogrendben.

Az első állomást a fentebb már más aspektusban elemzett 15/2021. (V. 13.) AB határozat jelenti, ami úgy foglalt állást, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből alapvetően az I. cikk (3) bekezdés szerinti teszt alkalmazása következik, a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó körülmények figyelembe vétele mellett. Ennek megfelelően a legitim cél, szükségesség, arányosság triászát vizsgálta, a támadott szabályozás vonatkozásában. A járványhelyzet mint a különleges jogrend elrendelésére okot adó körülmény mindhárom vizsgált szempontban megjelent, noha elég sommásan: legitim cél a járvány leküzdése, a közérdekű adatkiadás hátráltatja a járvány elleni védekezést, így a kérelem teljesítésére nyitva álló határidő meghosszabbítása indokolt, szükséges, valamint a hosszabbítás nem aránytalan.^[14] Látható, hogy hasonló érvelés bármilyen, normál jogrendi körülmény esetében is elképzelhető lenne.

Témánk szempontból kiemelt jelentősége van annak, hogy miért a normál jogrendi teszt alkalmazása mellett döntött az Alkotmánybíróság. Az indokolás szerint ez „az értelmezés következik az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdéséből, amely szerint a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. E törvények egyike a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, amelynek a koronavírus-járványra tekintettel beiktatott 51/A. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a Kormány a jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja. A szubjektív teleologikus értelmezésből is az következik, hogy a törvényhozó a veszélyhelyzeti kormányrendelet intézkedésével szemben elvárja, hogy az a veszély elhárításához szükséges és a veszéllyel arányos legyen. Az igazságügyi miniszter amicus curiae beadványa is evidenciaként kezeli, hogy a rendkívüli intézkedésnek a veszélyhelyzet leküzdése érdekében szükségesnek és az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie.”^[15] A határozat tehát az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének „mértéken túl” fordulatát egy sarkalatos törvényi rendelkezésre alapított értelmezéssel látta el. Ezzel kapcsolatban két kritikai megjegyzés is megfogalmazható: egyrészt az, hogy a jogforrási hierarchiával ellentétes logika az Alaptörvény alsóbb szintű jogforráson keresztül történő értelmezése, még akkor is, ha a segítségül hívott sarkalatos törvényi rendelkezés megalkotására az 54. cikk (4) bekezdés ad felhatalmazást. Ez ugyanis „kinyitja” az Alaptörvényt, s közvetetten a törvényhozó hatalomnak adja meg a lehetőséget de facto alaptörvényi normák megalkotására. A határozatban szereplő megoldás kiszolgáltatja az Alaptörvényt a törvényhozó hatalomnak. Az Alaptörvényt

[14] 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [39]-[42].

[15] 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [35].

a saját normái szerint, illetve az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében kell értelmezni, s az alkotmányos értelmezés sugározhat le az alsóbb szintű jogforrások felé, tehát még egy sarkalatos törvény sem determinálhatja az Alaptörvény értelmezését. Másrészt az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a különleges jogrendi teszt normál jogrendi teszttel való azonosítása az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése által adott felhatalmazást vagy kiüresíti – ha nem enged eltérést az I. cikk (3) bekezdés szerinti korlátozási nívótól –, vagy kiszámíthatatlanná teszi – ha enged eltérést az általános tesztől, de nem határozza meg az eltérés szempontjait, mértékét.^[16] Ez pedig ellentétes az alapjogi (és más alkotmányosági) kérdések megítéléséhez használatos tesztek azon funkciójával, hogy a lehető legobjektívvé, ellenőrizhetővé tegye az Alkotmánybíróság döntését.^[17]

Az alkalmazandó teszt típusának meghatározásában a következő lépést a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat jelentette, amelyben a testület szakított a korábbi álláspontjával, és bár formálisan megtartotta az általános teszt szempontjait,^[18] a szükségesség és az arányosság tartalmát jelentősen átalakította. A szükségességgel összefüggésben a testület arra mutatott rá, hogy „[a]z 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. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek.”^[19] A 15/2021. (V. 13.) AB határozattól eltérően tehát megszűnt követelménynek lenni az, hogy a jogalkotó a legenyhébb beavatkozást kell, hogy válassza, elegendő, hogy az alkalmazott intézkedés alkalmas legyen a járványhelyzet megfékezésére, felszámolására, következményeinek enyhítésére. Az arányosságot tekintve pedig az időbeliség fontosságára hívta fel a figyelmet a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat: „A szabályozás arányossága szempontjából különös jelentősége van az időbeliségnek: minél hosszabb ideig tart egy alapjog gyakorlásának felfüggesztése, annál erősebb indokra van szükség a korlátozás fenntartásához. A jogalkotónak visszatérően mérlegelnie kell – mint ahogy más esetekben mérlegeli is – az alapjog gyakorlása és a járványügyi célok elérése közti kollíziót, és ha a járványügyi célok engedik, legalább részlegesen teret kell engednie az alapjog gyakorlásának.”^[20]

[16] Ezzel ellentétes véleményt képvisel Csink Lóránt, aki szerint „az alapjogok alanyi érvényesíthetősége szempontjából nem igazolható a különleges jogrendi szabályok léte”. Lásd: Csink, 2017, 14.

[17] Somody, 2018, 58.

[18] Az általános teszt szempontjairól lásd például: Pozsár-Szentmiklósy, 2021, 9-12.; Erdős, 2021, 83-87.

[19] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [28].

[20] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [34].

Az e határozathoz párhuzamos indokolást fűző Hörcherné Marosi Ildikó nem értett egyet az arányosság újraértelmezésével és a jogalkotó általi felülvizsgálat ellenőrzésére szűkítésével: „Az arányosság körében pedig az vizsgálendő, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. A jogalkotó veszélyhelyzet esetében is köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választani, azaz a korlátozás nem haladhatja meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése a veszélyhelyzetben feltétlenül megkíván.”^[21] Ezzel összecsengő párhuzamos indokolást fogalmazott meg Szalay Péter is, aki szerint „egyrészt a jogkorlátozás mértéke túlmehet az elérni kívánt cél – a veszélyhelyzet következményeinek elhárítása – érdekében feltétlenül szükséges mértéken; másrészt az alapvető jog gyakorlásának esetleges felfüggesztése révén az alapvető jog lényeges tartalma is korlátozás alá kerülhet. Ugyanakkor az 54. cikk (1) bekezdése nem ad felmentést az I. cikk (3) bekezdésének azon szabálya alól, hogy alapvető jog csak az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Az Alkotmánybíróság tehát különleges jogrend, veszélyhelyzet idején is vizsgálhatja az alapvető jogot korlátozó intézkedés célját, azaz, hogy a veszélyhelyzetre okot adó csapás (és következményeinek) elhárítására irányul-e, valamint a korlátozás arányosságát.”^[22]

A határozathoz különvéleményt fűző Czine Ágnes továbblépett volna az arányossági követelmények megállapításában: „Álláspontom szerint olyan szabályozás egyeztethető össze az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és 54. cikkével, amely nem generális tilalmat állapít meg, hanem meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket a gyülekezési hatóságnak mérlegelnie kell, és döntését a járványhelyzet érintett időszakában az aktuális egészségügyi kockázatokhoz tudja igazítani.”^[23]

Az idézett párhuzamos indokolásokkal és különvéleménnyel ellentétes álláspontot képviselt Juhász Miklós a párhuzamos indokolásában. Ő arra mutatott rá, hogy az új teszt lépéseivel egyetért, viszont az arányosság keretében megjelenített, időközönkénti jogalkotói felülvizsgálat szempontja nem az I. cikk (3) bekezdéséből, hanem az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdéséből^[24] vezetendő le. „A veszélyhelyzeti rendeletalkotással kapcsolatos időbeli korlátozást az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének első fordulata egyértelműen rögzíti. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének második, kivételként megfogalmazott fordulatából álláspontom szerint a különleges jogrend funkciójára tekintettel levezethető olyan jogalkotói kötelezettség, amely alapján a jogkorlátozás fenntartásának indokoltságáról meg kell győződnie észszerű időközönként. Ezen érvelés nyo-

[21] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása [45].

[22] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Szalay Péter párhuzamos indokolása [53].

[23] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Czine Ágnes különvéleménye [66].

[24] Alaptörvény, 53. cikk (3) bekezdés: „A Kormány (2) bekezdés szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja.”

mán az Alkotmánybíróság nem a jogalkotói mérlegelés eredményét, hanem a jogalkotó általi mérlegelés megtörténtének tényét vizsgálhatja.”^[25] Emellett az arányossági vizsgálat normál jogrendi jelentéstartalmának háttérbe szorulása mellett szóló praktikus érvekre is rámutat a párhuzamos indokolás: „A különleges jogrend elrendelését követően ugyanis alaptörvényi védelem szól amellett, hogy a különleges jogrendre okot adó körülmények bekövetkezte (pl. területi veszteség, szuverenitás elvesztése, tömeges halálozás, megbetegedés, anyagi értékek elvesztése) nagyobb hátrányt jelentenének, mint e következmények legyőzéséhez megkövetelt – akár alapjog-korlátozásban testet öltő – áldozatok. Tehát minden különleges jogrendi jogkorlátozás – az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében kivételként megfogalmazott jogosultságokat kivéve – az Alaptörvény erejénél fogva arányos kell, hogy legyen.”^[26] A párhuzamos indokolás veszélyhelyzetre vetíthető logikája tehát az, hogy ha egy intézkedésnek a járványhelyzet felszámolására, enyhítésére – így ezen keresztül az élethez és egészséghez való jog védelmére – való alkalmasságát elismerte az Alkotmánybíróság, akkor azzal szemben nem tételezhető erősebb alapjog, így az arányosság vizsgálata funkciótlanává válik.^[27]

A különleges jogrendi alapjog-korlátozási teszt meghatározásának harmadik állomását a 27/2021. (XI. 5.) AB határozat képezi. Ebben a testület már az arányossági vizsgálatról áttért az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére az időszakos felülvizsgálat szempontjának megalapozásában. A döntés különlegessége, hogy az Alkotmánybíróság a támadott szabályozást a diszkrimináció-tilalomra optimalizált szükségességi–arányossági teszt alapján ítélte meg. Ugyan e próba a csoportképzésnél elakadt, így az arányosságig nem jutott el, az Alkotmánybíróság lefolytatta az időbeliségre koncentráló tesztrészt.^[28] Ez igazolja, hogy az időbeliségi vizsgálat tételes jogi alapjának pontosítása a jogvédelem szintjének magasabbra helyezéséhez is hozzájárulhat.

A 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat összefoglalta a különleges jogrendi teszt fejlődésének eredményeit, amelynek lépéseit a speciális (közérdekűségi, észszerűségi) teszteken kívüli, általános teszt vonatkozásában a következőképpen

[25] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Juhász Miklós párhuzamos indokolása [49].

[26] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Juhász Miklós párhuzamos indokolása [48].

[27] A határozathoz több különvéleményt is fűztek, azok azonban nem érintik az alkalmazandó teszt kiválasztását, így ismertetésüktől eltekintek.

[28] 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [95]: „A különleges jogrend módosított hatalommegosztási struktúrájából – különösen az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdéséből fakadóan az alkotmányossági korlátok átalakulása következik. Ennélfogva – az Abh4.-ben kimunkált tesztből kiindulva – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének fényében a XV. cikk (2) bekezdése szerinti teszt keretében akkor is értékeli az időbeliség szempontját – tehát azt, hogy a jogalkotó eleget tett-e azon kötelezettségének, hogy időközönként meggyőződjön a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról –, ha a támadott szabályozás vizsgálata az arányossági próbáig nem jut el. Ez következik az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdéséből, miszerint »[a] Kormány (2) bekezdése szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja.«”

adta meg: „az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alapján vizsgálendő, hogy

- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
- az alapjog-korlátozásnak van-e legitim célja,
- az alapjog-korlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel az is, hogy
- a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.”^[29]

4. Időszak vagy tárgyi kapcsolat

Miközben a különleges jogrendi alapjog-korlátozással kapcsolatos, fentebb bemutatott gyakorlat bővült és mind cizelláltabbá vált, az Alkotmánybíróság számos olyan norma alkotmányosságát bírálta el, amelyek nem kapcsolódtak a járványhelyzet felszámolásához. Ezekben az ügyekben a normál jogrendi alapjog-korlátozási tesztet alkalmazta az Alkotmánybíróság. Ugyan ez magától értetődőnek tűnik, az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének nyelvtani értelmezéséből azonban az ellentettje következik. Az ugyanis a „különleges jogrendben” való, nem pedig a „különleges jogrendi” alapjog-korlátozás szabályait tartalmazza. Tehát egyértelműen időszakra utal, s nem disztingvál sem jogforrástípusonként, sem a különleges jogrenddel való kapcsolat alapján. Álláspontom szerint helyes volt az Alkotmánybíróság azon gyakorlata, hogy az 54. cikk (1) bekezdése szerinti teszt alkalmazásától tartózkodott olyan ügyekben, amelyeknek nem volt veszélyhelyzeti relevanciája. Ennek oka, hogy bármennyire mélyen alakította is át életünket a járványhelyzet, az ezen időszak alatt elfogadott jogszabályok egy jelentős része nem a járványügyi védekezéssel volt kapcsolatos. Az ilyen jogviszonyokat rendező jogszabályok esetén az akkurátusabb vizsgálatot biztosító normál jogrendi alapjogi teszt alkalmazása magasabb szintű jogvédelmet biztosít, így ennek alkalmazása helyeselhető.

Azonban felmerülhetnek olyan, nem veszélyhelyzeti kormányrendeleti formát öltő szabályok – az alapjogok törvényi szintű szabályozására figyelemmel elsősorban törvények –, amelyek a járványügyi védekezéshez járulnak hozzá. Nincsen ugyanis olyan alaptörvényi rendelkezés, amely a járvány elleni védekezéssel kapcsolatos jogalkotásból kizárná az Országgyűlést. Ezt igazolja a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény is, amelynek 10. §-a a Büntető törvénykönyv rémhírterjesztés tényállását alakította át. A Btk. módosított 337. § (2) bekezdése szerint „[a]ki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy hírszettel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel

[29] 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [163].

büntetendő”. Ennek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatban vizsgálta, méghozzá az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése, tehát a különleges jogrendre irányadó teszt alapján. Figyelemre méltó, hogy az indokolás szerint „[a] különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga. A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében. Különleges jogrend idején az erre okot adó helyzetek elleni védekezés az Alaptörvényen alapul. Nem lehet megállapítani ezért, hogy szükségtelen lenne az olyan közlések elhárítása, amelyek ezt a védekezést akadályozni vagy megghiúsítani képesek.”^[30] Tehát az Alkotmánybíróság egyszerre hangsúlyozta a különleges jogrend időszak-jellegét, és volt tekintettel a szabályozás céljára, annak különleges jogrendhez való kapcsolatára.

Az Alkotmánybíróság sem az idézett határozatban, sem az elmúlt két év más döntésében nem dolgozott ki tesztet arra nézve, hogy milyen szempontok mentén dönti el azt, hogy egy ügyre a különleges jogrendi, vagy a normál jogrendi jogkorlátozási szempontrendszer alkalmazza. Egy ilyen teszt-kiválasztó teszt megalkotása kiszámíthatóbbá tehetné azon jogszabályok vizsgálatának szempontjait, amelyek jogforrási formája – veszélyhelyzeti kormányrendelet – alapján nem dönthető el egyértelműen, hogy milyen jogrend alá tartozik, így annak bevezetése indokolt lenne. E teszt szempontjai között a vizsgálat alá vont norma céljának meghatározása kell, hogy kiemelt szerepet kapjon, amelyre a jogalkotói indokolás, a preambulum, illetve – ezek hiányában, vagy mellett – a szabályozásnak a különleges jogrend elrendelésére okot adó körülmény felszámolásához, következményeinek enyhítéséhez történő hozzájárulásra való alkalmassága alapján lehet következtetni.

V. A SZAKTUDOMÁNYOS KÉRDÉSEK JELENTETTE KIHÍVÁS

A koronavírus-járvány elleni védekezés középpontjába előbb a társadalmi távolságtartás, majd később, a vakcinák megjelenésével az oltási program került. Az oltásokkal kapcsolatban a társadalomban, de szűkebb közösségeinkben is többféle attitűd volt megfigyelhető. Ha ezeket egy képzeletbeli skálára helyezzük, akkor annak egyik végpontján azok találhatók, akik arra törekedtek, hogy minél előbb juthassanak a védettséget jelentő vakcinához (és újabb adagjaihoz), míg a másik végponton azokat azonosíthatjuk, akik kifejezetten elzárkóztak az oltás felvételétől. Az előbbi csoport helyzetét az oltási program egyértelműen rendezte a járvány elleni védekezésben való részvétel és egészségügyi

[30] 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [48].

kockázat szempontjait figyelembe véve,^[31] ezzel kapcsolatos alkotmányossági aggály nem merült fel. A képzeletbeli skála többi részén elhelyezkedőket azonban a kormányzat igyekezett befolyásolni, s döntésüket az oltás felvétele felé billenteni. Ennek érdekében különböző ösztönző, illetve nyomásgyakorló szabályokat alkottak meg, amelyekkel szemben tömegesen fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Az első ilyen szabályozás a védettségi igazolványokhoz kapcsolt előnyökről szólt: azok, akik felvették az oltást, vagy a fertőzés okozta betegségből való felgyógyulás útján szereztek védettséget, bizonyos szolgáltatásokhoz hozzáfértek.^[32] A szabályozást többek között a diszkrimináció-tilalom megsértésére hivatkozással támadták. Az ezekkel foglalkozó 27/2021. (XI. 5.) AB határozatban a testület ennek megítéléséhez csoportképzést kellett elvégeznie, amelynek kulcskérdése az volt, hogy „értékelhető, pozitív (köz)egészségügyi hatással bírnak-e a [támadott szabályozás] szerinti értelemben védettségre jogosító körülmények: legalább az első oltás felvétele vagy pedig a fertőzés okozta betegségen való átesés. Amennyiben ezek alkalmasak arra, hogy csökkentsék a megfertőződésnek, a fertőzés továbbadásának, illetve annak az esélyét, hogy megfertőződés esetén a betegség súlyos – kórházi ápolást indokoló, vagy akár halálos eredményre vezető – szövődményekkel folyjon le, akkor a védettségi igazolvány birtokosainak helyzete nem azonos azokéval, akik a védettségi igazolványra nem jogosultak.”^[33] Ezen a ponton elengedhetlenné vált különböző szaktudományi – biológiai, virológiai és orvostudományi – kérdések bevonása az alkotmánybírói érvelésbe ahhoz, hogy az oltások és a betegségen való átesésnek a járvány elleni védekezéssel kapcsolatos hatékonyságát és nem utolsósorban biztonságosságát megítélhesse. Ennek nehézsége az, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíró, valamint az, hogy ilyen szakkérdések megítéléséhez az Alkotmánybíróság nem rendelkezik szaktudással. A problémát az Alkotmánybíróság a gyermekkori kötelező védőoltások alkotmányosságával foglalkozó 39/2007. (VI. 20.) AB határozat – amelynek előadó bírója Kukorelli István volt – vonatkozó részének felhívásával oldotta meg. Dacára ugyanis annak, hogy a 39/2007. (VI. 20.) AB határozat a) normál jogrendben b) közvetlen járványveszéllyel nem terhelt időszakban c) gyermekek d) kötelező védőoltásáról szólt, míg a védettségi igazolvány-ügyben az Alkotmánybíróságnak a) különleges jogrendben b) egy éppen dúló járvány idején c) felnőttek d) de iure nem kötelező védőoltásával kapcsolatos szabályozást kellett vizsgálnia, a szaktudományi kérdések alkotmánybírói megítélésével kapcsolatos probléma mindkét eljárásban azonos volt, így az analógia alkalmazásához szükséges feltétel fennállása megállapítható.

[31] Nemzeti Népegészségügyi Központ: A COVID-19 védőoltásra jelentkezési hely az egészségügyi és egészségügyben dolgozók számára.

[32] Lásd a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet előírásait.

[33] 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [79].

Az utókor értékelése szerint a 39/2007. (VI. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság „fontos lépése volt, hogy ki tudott és mert lépni a jogtudományi vizsgálódás keretei közül és egyértelműen leírta, hogy természettudományos érveket kell segítségül hívnia ahhoz, hogy egy jogintézmény alkotmányosságát képes legyen megítélni”.^[34] A pusztán természettudományos eredmények felhasználásánál azonban tovább is lépett a 2007-es döntés, mert abban a testület rámutatott, hogy „a természettudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás lehet szükséges”. E vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság az adott időpontban „meghatározó tudományos világkép” figyelembevételével járt el, amelynek forrásaként például az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) vonatkozó dokumentumaira támaszkodott.^[35] Álláspontom szerint a szakkérdések pusztán szaktudományi alapon – leginkább szakértő igénybevételével – történő megválaszolása helyett az elvontabb, s ugyan szaktudományos alapokon nyugvó, de attól eltérő minőséget képviselő jogpolitikai dokumentumokból megismerhető „meghatározó tudományos világkép” felhívása azért volt kiemelkedő jelentőségű, briliáns megoldás, mert a tudomány képviselőinek álláspontja nem szükségszerűen megegyező, sőt, bizonyos újabb jelenségekkel kapcsolatban jellemzően inkább különböző. Az egészségügyi beavatkozásokkal, így az oltásokkal kapcsolatban is versengő álláspontok és szaktudományos kételyek léteznek. A 39/2007. (VI. 20.) AB határozat egyértelműen rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság nem lehet fóruma ezen szaktudományos kérdések eldöntésének, ez kompetenciáján kívül esik. E tartózkodás bölcsessége már azzal is alátámasztható, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság szakértőt hallgatott volna meg, az nemcsak idegen lett volna a működésétől, de a szakértő kiválasztásával determinálta volna a szakkérdés eldöntését, hiszen mint az adott téma szakértőjének, ismert kell, hogy legyen azzal kapcsolatos álláspontja – például oltáspárti, vagy -ellenes. Ezzel szemben feltételezhető, hogy egy olyan nemzetközi szervezet, mint a WHO, szintetizálja a versengő álláspontokat, azok tudományos értékét mérlegelve alakítja ki álláspontját. Ezt ráadásul közzé is teszi, méghozzá konklúzióit, ajánlásait az adott szakkérdés tekintetében is laikusok számára is érthetően megfogalmazva. A „meghatározó tudományos világkép” így alkalmas arra, hogy arra jogászai érvelés legyen alapítható. Megjegyzendő, hogy természetesen a WHO sem tévedhetetlen, tévedésének esélye azonban nagyságrendekkel kisebb, mint a járványügyi kérdésekben laikus Alkotmánybíróság tévedésének esélye e szakkérdésben. Ezzel párhuzamba állítható az is, hogy az Alkotmánybíróság szakmai felelőssége addig terjed, hogy a „meghatározó tudományos világkép” létéről minél szélesebb

[34] Zeller, 2021, 721.

[35] Ezt a megközelítést később más, nem járvány- és oltáskérdésekkel kapcsolatos ügyben is követte az Alkotmánybíróság. A 3292/2017. (XI. 20.) AB határozatban például az e-cigaretták egészségre gyakorolt hatásának megítélésében támaszkodott a WHO és az Európai Unió különböző ajánlásaira, keretegyezményeire és más jogpolitikai dokumentumaira.

spektrumú képet alkosson, s ha e világgép tartalma utóbb tévesnek minősül, ezért az Alkotmánybíróságot nem terhelheti semmilyen – erkölcsi, szakmai – felelősség.

A fentiek fényében nem meglepő, hogy 2021-ben is jelentős mértékben támaszkodott a testület a 39/2007. (VI. 20.) AB határozatban kimunkált ezen érvelési útra, amely nyomán képes volt a WHO, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), az Európa Tanács és az Európai Unió vonatkozó dokumentumaira támaszkodva megállapítani, hogy a „ma meghatározó tudományos világgép alapján a WHO és más globális intézmények, szerveződések kampányt folytatnak a minél szélesebb körű vakcináció érdekében, mert az oltás alkalmas arra, hogy a járványt megfékezze, annak negatív társadalmi és gazdasági hatásait mérsékelje”.^[36] Az oltási program alkalmasságával kapcsolatos ezen érvelést több alkotmánybírósági döntés is átvette, így az a koronavírus elleni oltások felvételével összefüggő alapjog-korlátozások Alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló alkotmánybírósági gyakorlat meghatározó elemévé vált.^[37] Különösen arra tekintettel, hogy úgy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti, különleges jogrendi időszakban módosult tesztnek, mint pedig e bekezdésben kivételekként megfogalmazott alapjogok vonatkozásában alkalmazandó általános alapjog-korlátozási tesztnek része az alkalmasság vizsgálata, így az megkerülhetetlen, még veszélyhelyzet idején is.

VI. ÖSSZEGZÉS

A fenti áttekintés alapján megerősíthető, hogy az Alkotmánybíróság különleges jogrendi szerepfelfogását híven tükrözi a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatban megfogalmazott alábbi tétel: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A járványügyi védekezés feladatát és felelősségét nem veheti át a Kormánytól, a feladata az, hogy az Alaptörvényt, benne az egyéni jogokat védje.”^[38]

Azzal, hogy az Alkotmánybíróság nem adott az alapjogok felfüggeszhetőségére hivatkozással biankó felhatalmazást a jogalkotó számára az alapjogok kiürítésére, az alkotmányőri szerepét megőrizte és értelmet adott a működésének korlátozását még különleges jogrendben is tiltó alaptörvényi rendelkezésnek. Ugyancsak ebbe az irányba mutat az, hogy a különleges jogrend ideje alatt megalkotott jogszabályi rendelkezések közül csak azt vonta a különleges jogrendi teszt hatálya alá, amelyek tényleges kapcsolatban állnak a járványügyi védekezéssel. A különleges jogrendre irányadó teszt fokozatos hangolásával pedig ugyan egy csökkentett szigorúságú próbát fejlesztett ki, de olyat, ami biztosítja

[36] 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [88].

[37] 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [53]; 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [157].

[38] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [33].

azt, hogy a jogalkotó a különleges jogrendi jogalkotást ne használhassa olyan célra, ami az annak elrendelésére okot adó körülmény felszámolásához, következményeinek enyhítéséhez nem kapcsolódik, de ne is vonjon magára olyan feladatot, amelynek ellátásához hiányzik a szaktudása, és ne vonja el a Kormány gyors beavatkozásának esélyét.

A szakkérdések eldöntésével kapcsolatos dilemmák a koronavírus-járvány alatt felerősödtek, amihez elég felidézünk a „járványhelyzet köztudomású társadalmi hatásait – így különösen az ahhoz kapcsolódó félelmeket, a korlátozások okozta lelki terheket – az oltások hatásosságával, biztonságosságával kapcsolatos, a nyilvánosságban is megjelenő álláspontokat, meggyőződést, az oltás biztonságos és/vagy hatékony jellegének elfogadását”.^[39] Míg a gyermekkori védőoltások évtizedes múltra tekinthetnek vissza, a koronavírus elleni vakcinák kifejlesztése emberfeletti tempóban zajlott, az oltási program által érintettek száma sokszorosra volt az egy-egy esztendőben, egy adott vakcinával beoltott gyermekek számának, így az oltásokkal kapcsolatos kételyek erősebbek voltak, és hatásuk tömegesebb volt. Óriási segítséget jelentett ezért az Alkotmánybíróságnak a „meghatározó tudományos világkép” mint érvelési kapaszkodó, az, hogy annak dogmatikája kidolgozott és elfogadott lett addigra, amire a koronavírus-járvány közepette, korábban nem feltételezett, kiélezett körülmények között, ráadásul gyors elbírálás keretében^[40] alkalmazni kellett. Ennek kimunkálásával Kukorelli István professzor úr már 2007-ben nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a 14 évvel későbbi, s előre aligha jósolható világjárvány elleni védekezés is eredményes legyen. Az ezzel kapcsolatos jogalkotás alkotmányossági kontrolljának elhúzódása, illetve érvrendszerének bizonytalansága ugyanis az oltási programba vetett közbizalom erodálása, így a járvány elleni védekezés gyengülése felé mutatott volna.

Lám, sosem tudható, hogy mikor jön jól az alaposan kidolgozott dogmatika – mindezért nemcsak köszönettel tartozunk Tanár Úrnak, hanem eddigi és jövőbeli munkásságának további tanulmányozásával is, hogy annak kincset érő elemeiből mind többet tudjunk saját szakmai és emberi épülésünkre, valamint a köz(össégeink) javára fordítani.

IRODALOM

- Csink Lóránt (2017): Mikor legyen a jogrend különleges? In: *Iustum-Aequum-Salutare*. 2017/4. sz.
- Erdős Csaba (2021): Az alapjogok korlátozása. In: Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor: *Alapjogok*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.
- Horváth Attila (2020): A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. In: *Közjogi Szemle*. 2020/4. sz.

[39] 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [71].

[40] Az Alkotmánybíróság elnöke a járványügyi védekezéssel kapcsolatos ügyek soron kívüli elintézését rendelte el.

- Jakab András – Till Szabolcs (2020): Alkotmányvédelem – Különleges jogrend. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András: *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest.
- Pozsár-Szentmiklósy Zoltán (2021): I. cikk. Az alapjogok védelme, korlátozása. Az alapjogi jogalanyiság. In: Csink Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján*. Novissima, Budapest.
- Somody Bernadette et al. (2018): *Alapjogi tanok I.* HVG-Orac, Budapest.
- Zeller Judit (2021): 39/2007. (VI. 20.) AB határozat – Kötelező védőoltás I. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az Alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020*. Első kötet. HVG-Orac, TK JTI, Budapest.

JOGFORRÁSOK

- Magyarország Alaptörvénye.
- 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
- 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
- 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól.
- 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről.
- 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről.
- 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.
- 22/2013. (VII. 19.) AB határozat.
- 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat.
- 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat.
- 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.
- 8/2021. (III. 2.) AB határozat.
- 15/2021. (V. 13.) AB határozat.
- 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.
- 27/2021. (XI. 5.) AB határozat.
- 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat.
- 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat.

EGYÉB FORRÁSOK

- Nemzeti Népegészségügyi Központ: A COVID-19 védőoltásra jelentkezési hely az egészségügyi és egészségügyben dolgozók számára. (Elérhető: <https://www.nnk.gov.hu/index.php/koronavirus-tajekoztato/932-a-covid-19-vedooltasra-jelentkezési-hely-az-egeszseguyi-es-egeszsegugyben-dolgozok-szamara>. Letöltés ideje: 2022.05.09.)
- T/25. számú javaslat Magyarország Alaptörvényének tizedik módosításáról. (Elérhető: <https://www.parlament.hu/irom42/00025/00025.pdf>. Letöltés ideje: 2022.05.09.)