

LEHET-E A NÉPSZAVAZÁS A KIVÉTELES HATALOMGYAKORLÁS KONTROLLJA?

*Gondolatok a közvetlen demokrácia és a különleges jogrend
összefüggéseiről*

UNGVÁRI Álmos
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

A magyar terminológia különleges jogrend elnevezéssel illeti azt az állami keretrendszert, amelyet olyan különleges, az államot, illetve az alkotmányt veszélyeztető szituációk kezelésére alkottak meg, amelyek a rendes alkotmányos keretek szerint nem, vagy nem a kellő gyorsasággal és hatékonysággal lennének megoldhatók.¹ E helyzetek bár tipizálhatók: lehet szó fegyveres konfliktusról, természeti csapásról vagy ipari szerencsétlenségről, azonban körük kimerítő jelleggel nem rögzíthető; az a közös jellemzőjük, hogy az államtól azonnali beavatkozást igényelnek.² A rendes alkotmányos helyzet újbóli elérése érdekében a különleges jogrendi szabályok elsősorban a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazítják.³ Egyrészt a hatalommegosztás elvének időleges háttérbe helyezésével erősítik a hatalomgyakorlás központi jellegét, másrészt lehetővé teszik az alapvető jogok szélesebb körű korlátozását vagy akár felfüggesztését. Azonban ahhoz, hogy a különleges jogrendi szabályok alkalmazására valóban

¹ CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 7.; JAKAB András – TILL Szabolcs: Alkotmányvédelem – Különleges jogrend. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 1034. [A továbbiakban: JAKAB–TILL (2020a)]

² CSINK (2017) i. m. 8.; TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 31.

³ JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország Alkotmányos Intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 436. [A továbbiakban: JAKAB–TILL (2020b)]

célhoz kötötten, arányosan, kizárólag ultima ratio jelleggel kerüljön sor, szükséges az is, hogy a rendkívüli helyzet hatékony megoldására meghozott rendelkezésekkel azonos súlyú kontroll funkciókat is telepítsenek, megfelelő védelmet biztosítsanak az alkotmányos lazításokkal való visszaélésekkel szemben.⁴ A különleges jogrend során érvényesülő ilyen kontroll mechanizmusként – illetve a hatalommegosztás elvének néminemű érvényesüléseként – értékelhető, amikor a különleges jogrend kihirdetésére, meghosszabbítására, illetve a rendkívüli intézkedések meghozatalára más-más szervek jogosultak vagy ezekhez több különböző szerv hozzájárulása szükséges. Ilyen ellenőrző szerepet a magyar Országgyűlés és sok más állam parlamentje is betölt az egyes különleges jogrendi szituációk során. Így például Csehországban a kormány által kihirdetett szükségállapot meghosszabbításához kell parlamenti hozzájárulás,⁵ hazánkban pedig a kormány veszélyhelyzetben hozott rendelete kizárólag az Országgyűlés felhatalmazása alapján maradhat tizenöt napnál tovább hatályban.⁶ Felmerülhet a kérdés, hogy ha a parlamentek különleges jogrendben ilyesfajta kontroll funkciót töltenek be, van-e helye valamilyen módon a közvetlen hatalomgyakorlásnak különleges jogrend idején. Megvannak-e annak a normatív keretei, illetve a gyakorlatban elképzelhető lehet-e, hogy érvényesüljenek a közvetlen demokrácia intézményei – és elsősorban a népszavazás –, esetleg hasonló ellenőrző szerepet töltsenek be a különleges jogrend kapcsán? E témának a koronavírus-járvány ad aktualitást, hiszen a világjárvány következtében hazánkban gyakorlatilag két éve veszélyhelyzet van hatályban,⁷ és számos más országban is hosszú időn keresztül volt vagy van különleges jogrend.⁸

Tanulmányunkban elsőként röviden megvizsgáljuk, hogy egyáltalán találhatók-e a népszavazás és a különleges jogrend között kapcsolódási pontok az európai országok alkotmányaiban, szerepel-e valahol kizárt tárgykörként a különleges jogrend kihirdetése és megszüntetése. Ezt követően a népszavazás különleges jogrenddel kapcsolatos lehetséges kontroll funkciójával foglalkozunk, majd pedig kitérünk arra, hogy a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet idején volt-e példa arra, hogy a kihirdetett különleges jogrendről vagy a meghozott korlátozó intézkedésekről népszavazást tartottak.

⁴ Uo.

⁵ HOJNYÁK Dávid: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: NAGY-HORVÁTH (szerk.) i. m. 218–219.

⁶ Alaptörvény 53. cikk.

⁷ Magyarország koronavírus-járvány kezeléséről ld. bővebben: UNGVÁRI Álmos – SABJANICS István: Pandémia és különleges jogrend Magyarországon. *Scientia et Securitas*, 2021/3. 288–289.

⁸ Más országok különleges jogrendi koronavírus-járvány kezeléséről ld. pl. HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1. 122–138.; HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: Összegzés – A koronavírus-járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban. In: NAGY-HORVÁTH (szerk.) i. m. 610–623.

1. Népszavazás és különleges jogrend kapcsolata az európai alkotmányokban

Előjáróban megemlítendő, hogy a különleges jogrend alkotmányos szintű szabályozottsága nagy szórást mutat az európai országok esetében.⁹ Találunk olyan alkotmányt, amely önálló fejezetben¹⁰ rendelkezik a különleges jogrend esetköreiről, és olyat is, amelyik alig¹¹ vagy egyáltalán nem¹² tartalmaz idevágó rendelkezést. Magyarország e tekintetben kiemelkedik az európai államok közül, úgy is mondhatnánk, hogy a különleges jogrend hazánkban alkotmányos szinten kissé túlszabályozott.¹³ Az Alaptörvény ugyanis különálló fejezetben,¹⁴ részletesen rendelkezik a hat különleges jogrendi esetkör mindegyikének kihirdetéséről, a rendeleti kormányzás felhatalmazottjáról, illetve az alapvető jogok korlátozásáról.¹⁵ Itt fontos megjegyezni, hogy az Alaptörvény 2020 decemberében elfogadott kilencedik módosítása 2023. július 1-i hatálybalépéssel jelentősen átalakította a különleges jogrendi szabályozást. A reform pedig – amely a szabályozás korszerűsítését, hatékonyságának és átláthatóságának növelését jelölte meg célként – hatról háromra csökkentte a különleges jogrendi esetkörök számát.¹⁶ A népszavazás kapcsán szintén elmondható, hogy megítélése, gyakorlati alkalmazása nem egységes Európában.¹⁷ Találunk olyan államokat – mint például Hollandia, Belgium, illetve Csehország – amelyek alkotmánya nem ismeri a népszavazás intézményét.¹⁸ Mindezek alapján pedig nem meglepő, hogy kevés európai alkotmány tartalmaz a népszavazással kapcsolatban kivételes hatalomgyakorlásra vonatkozó rendelkezést, és kevés olyan különleges jogrendi szabály van, amely érinti a népszavazás intézményét.

⁹ HORVÁTH Attila: Összegzés – A különleges jogrend az alkotmányokban. In: NAGY–HORVÁTH (szerk.) i. m. 626–631.

¹⁰ A Lengyel Köztársaság alkotmányának önálló, rendkívüli intézkedések című fejezete rögzíti a három különleges jogrendi esetkörhöz kapcsolódó szabályozást. Ld. NÉMETH Zoltán: Különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In: NAGY–HORVÁTH (szerk.) i. m. 358–361.

¹¹ Az Olasz Köztársaság alkotmánya egyedül a hadiállapot kategóriáját tartalmazza, mint klasszikus értelemben vett különleges jogrendi állapotot, ám részletes szabályokat nem rögzít. Ld. UNGVÁRI Álmos: A különleges jogrendi szabályozás Olaszországban: a hadiállapot és a kivételes hatalomgyakorlás egyéb esetkörei. In: NAGY–HORVÁTH (szerk.) i. m. 457–465.

¹² Finnország alkotmánya például nem tartalmaz különleges jogrendi szabályozást. Ld. DORNFIELD László: Amikor az alkotmány hallgat: Finnország különleges jogrendje. In: NAGY–HORVÁTH (szerk.) i. m. 301.

¹³ Balázs Szabolcs GERENCSÉR: Special Legal Orders. In: Zs. András VARGA – András PATYI – Balázs SCHANDA (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Budapest, CLARUS Press, 2015. 308.

¹⁴ Alaptörvény 48–54. cikk.

¹⁵ A magyar különleges jogrendi szabályozásról ld. bővebben: JAKAB–TILL (2020b) i. m. 435–465.

¹⁶ Ld. bővebben: HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: NAGY–HORVÁTH (szerk.) i. m. 130–142.; Ösze Áron: A különleges jogrend alaptörvényi reformja. *Parlamentari Szemle*, 2021/1. 5–21.

¹⁷ CSINK Lóránt: Közvetlen demokrácia. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország Alkotmányos Intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 140.

¹⁸ SZALAI András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. *Pro Publico Bono – Magyar Közizgatás*, 2013/1. 128.

Magyarország Alaptörvénye az országos népszavazás tiltott tárgykörei között nevesíti a különleges jogrend egyes eseteit. Rögzíti, hogy nem lehet országos népszavazást tartani hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról.¹⁹ Az Alaptörvény kilencedik módosításának e cikkre vonatkozó része követi a különleges jogrendi szabályozás változásait. A módosult cikk értelmében nem lehet országos népszavazást tartani háborús helyzet kinyilvánításáról, békekötésről, hadiállapot kihirdetéséről és megszüntetéséről, valamint szükségállapot kihirdetéséről, meghosszabbításáról és megszüntetéséről. Az Alaptörvény 2023 júliusától hatályos szövege tehát eseteit tekintve megegyezik a hatályos szabályokkal, ugyanakkor beemeli új tárgykörként a „békekötésről” szóló, valamint a hadiállapot megszüntetésére és a szükségállapot meghosszabbítására és megszüntetésére vonatkozó döntést.²⁰ Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy sem a hatályos, sem pedig a módosított alaptörvényi rendelkezés nem általánosságban a különleges jogrend kihirdetését és megszüntetését nevesíti, mint tiltott tárgyköröket. A jelenlegi szabályozásból három esetkör: a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet, míg a módosított szabályozásból a veszélyhelyzet maradt ki. Ez azért is különösen érdekes, mert a koronavírus-járvány kezelése érdekében bevezetett – az Alaptörvény értelmében az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében kihirdethető²¹ – veszélyhelyzet kapcsán komoly közjogi vita alakult ki a különleges jogrendi helyzet bevezetésének szükségessége és alkotmányossága kapcsán.²² Az alaptörvényi szabályok értelmében pedig akár népszavazást is lehetett volna tartani a veszélyhelyzet kihirdetéséről vagy megszüntetéséről. Erre azonban – ahogyan arra a későbbiekben kitérünk – a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelése keretében elfogadott törvények nem adtak lehetőséget.

Magyarország mellett kevés olyan európai uniós országot találunk, amelynek alkotmánya e körben releváns rendelkezést tartalmazna, azonban néhány példa így is található. Észtország alkotmánya lehetővé teszi a parlament számára, hogy törvényjavaslatokat vagy országos kérdéseket népszavazásra bocsásson, azonban e körből kizárja a – kormányzás alkotmányos rendjét fenyegető veszély esetén a köztársasági elnök vagy a kormány javaslatára a parlament által kihirdethető²³ – rendkívüli állapot bevezetésére és feloldására vonatkozó kérdéseket.²⁴ Szlovénia alkotmánya rögzíti, hogy a Nemzetgyűlés törvény hatálybalépésének kérdéséről népszavazást rendel el, ha azt legalább

¹⁹ Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés h) pont.

²⁰ Az Alaptörvény kilencedik módosításának részletes indokolása a 6. cikkhez.

²¹ Alaptörvény 53. cikk

²² Ld. bővebben: MÉSZÁROS Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? *Fundamentum*, 2019/3–4. 63–72.; HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 2020/4. 17–25.; DRINÓCZI Tímea: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis. *MTA Law Working Papers*, 2020/13.; SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9.

²³ Észtország Alkotmánya 129. cikk.

²⁴ Észtország Alkotmánya 105–106. cikk.

negyvenezer választópolgár kérelmezi. Felsorol azonban számos olyan esetet és tárgykört, amely vonatkozásában ez a lehetőség nem áll fenn. Így nem lehet népszavazást elrendelni természeti katasztrófa miatti szükséghelyzetben a nemzeti védelemről, biztonságról vagy ellátásról hozott törvényekről.²⁵ Szlovákia alkotmánya nem rendelkezik a népszavazás kapcsán jelen tárgykörben releváns rendelkezéssel, ám említésre érdemes az alkotmányos szintű állambiztonságról szóló alkotmánytörvény, amely előírja, hogy abban az esetben, ha háború, hadiállapot és rendkívüli állapot idején a parlament akadályoztatva van, fel kell állítani a Parlamenti Tanácsot. E szerv jogosult a parlament hatásköreit gyakorolni, a taxatív felsorolt esetek kivételével. Ez utóbbiak alapján pedig a Parlamenti Tanács nem dönthet a népszavazásról szóló törvény módosításáról, nem indítványozhat népszavazást a köztársasági elnök felmentéséről és nem határozhat népszavazás kiírásáról.²⁶

Természetesen külön szót érdemel Svájc, mint a közvetlen demokratikus intézmények tekintetében legnagyobb hagyománnyal bíró európai ország. Svájc Szövetségi Alkotmánya külön rendelkezik a sürgősségi jogalkotással kapcsolatos népszavazás kérdéséről. Azon – kizárólag ideiglenes hatályú – szövetségi aktusokat, amelyek hatálybalépése nem tűr halasztást, és amelyeket a Szövetségi Gyűlés két kamarája tagjainak abszolút többsége sürgősnek nyilváníthat, és azonnal hatályba léptethet, a svájci alkotmány sürgősségi szövetségi törvénynek hívja.²⁷ Ha a sürgősségi szövetségi törvények alkotmányos rendelkezésen alapulnak, népszavazásra bocsáthatók, amennyiben a hivatalos közzétételüktől számított száz napon belül ötvenezer választópolgár vagy nyolc kanton kéri azt.²⁸ Az olyan sürgősségi szövetségi törvényeket pedig, amelyek nem az alkotmány rendelkezésein alapulnak és időbeli hatályuk egy évnél hosszabb, elfogadásuktól számított egy éven belül népszavazásra kell bocsátani.²⁹ Mind a kötelező, mind pedig a fakultatív népszavazás vonatkozásában igaz, hogy ha a népszavazás nem erősítette meg a sürgősségi szövetségi törvényt egy éven belül, akkor azt hatályon kívül kell helyezni. Azt a sürgősségi szövetségi törvényt, amelyet népszavazás nem erősített meg, nem lehet megújítani.³⁰

2. A népszavazás mint a kivételes hatalomgyakorlás kontrollja

Láthatjuk, hogy alapvetően nincsenek meg, illetve rendkívüli hiányosak az alkotmányos, normatív keretek ahhoz, hogy a népszavazás intézménye relevanciával bírjon különleges jogrendben. De egyáltalán elképzelhető-e, hogy a különleges jogrend kihirdetéséről, meghosszabbításáról, megszüntetéséről vagy az annak keretében meghozott intézkedésekről népszavazást tartsanak? A közvetlen demokratikus intézmények

²⁵ Szlovénia Alkotmánya 90. cikk.

²⁶ A háború idején való állambiztonságról, a hadiállapotról, a szükségállapotról és a veszélyhelyzetről szóló 2002. évi 227. számú alkotmánytörvény 7. § (2) bekezdés.

²⁷ Svájc Szövetségi Alkotmánya 165. cikk (1) bekezdés.

²⁸ Svájc Szövetségi Alkotmánya 141. cikk (1) bekezdés b) pont.

²⁹ Svájc Szövetségi Alkotmánya 140. cikk (1) bekezdés b) pont.

³⁰ Svájc Szövetségi Alkotmánya 165. cikk (2)–(4) bekezdés.

egyik legfontosabb előnyeként a legitimációs funkciót szokták megjelölni. A nép által közvetlenül meghozott döntések politikai súlya jelentős, nem véletlenül találunk számos példát arra, hogy egy ország függetlensége, új alkotmány elfogadása vagy a nemzetközi közösséghez való csatlakozás kapcsán népszavazásra kerül sor.³¹ Ugyanígy felmerülhet bennünk, hogy olyan esetekben, amikor a hatalom központosítására és alapvető jogok korlátozására kerülhet sor, a különleges jogrendi helyzet megerősítése vagy akár a kivételes hatalomgyakorlás arányosságának és célhoz kötöttségének garantálása közvetlen demokratikus úton történjen. Érdemes röviden áttekinteni azokat a szituációkat és időpontokat, amikor felmerülhet a nép közvetlen hatalomgyakorlása.

A különleges jogrend elrendelésére alapul szolgáló szituációkról általánosságban elmondható, hogy előre nem látható, gyors és hatékony kezelést igénylő krízishelyzeteket ölelnek fel. Így a különleges jogrend kihirdetésének népszavazás útján való megerősítése, elfogadása teljességgel észszerűtlen, hiszen annak lényegi elemét venné el. Kevésbé tűnik ördögtől való gondolatnak népszavazás tartása a különleges jogrend fenntartása, meghosszabbítása vagy megszüntetése vonatkozásában. Ilyen esetben a nép közvetlenül dönthetne arról, hogy a rendeleti kormányzás felhatalmazottja továbbra is gyakorolhatja-e kivételes hatásköreit. A népszavazás tehát a rendkívüli jogkörök visszaélészerű gyakorlásának megakadályozása érdekében egyfajta kontroll funkciót tölthetne be különleges jogrend idején. Ezt a lehetőséget is nehezen megvalósíthatóvá teszi azonban a különleges jogrendi helyzetekre jellemző számos körülmény és sajátosság. Így nem valószínű, hogy egy háborús, polgárháborús vagy katasztrófahelyzetben biztosíthatók egy népszavazás megtartásának feltételei, illetve hogy azon a választópolgárok – kellően informáltak – részt tudnak venni. Emellett a különleges jogrend időbeli korlátozottsága miatt is kevésbé tűnik ilyen kontrolleszközként alkalmazhatónak. Annak ugyanis alapvető célja, hogy a felmerült rendkívüli helyzetet a lehető leggyorsabban kezeljék és a rendes alkotmányos keretek közé való visszatérés minél hamarabb megvalósuljon. Éppen ezért alapvetően meghatározott, rövid időtartamra hirdethető különleges jogrend, így pedig nincs lehetőség egy népszavazás kitézésére és megtartására. A népszavazás illetően alkalmazása ellen szólhat az is, hogy amennyire a népszavazás a nép akaratának demokratikus megnyilvánulása, amely korrigálja a kormányzat illegitim döntéseit, ugyanannyira teret is engedhet – különösen a kérdésfeltevés által – a manipulációnak is.³² Ez utóbbi veszélye pedig fokozottan fennállhat krízishelyzet esetén.

Ha mindezek alapján különleges jogrend idején nem is tűnik kivitelezhetőnek egy népszavazás megtartása, sor kerülhet rá akár utólag, immáron rendes jogrendi körülmények között abból a célból, hogy a nép közvetlenül legitimálja a különleges jogrend kihirdetését, a felmerülő válsághelyzet kivételes eszközökkel történő kezelését. Természetesen felmerülhet a kérdés, hogy egy ilyen közvetlen utólagos jóváhagyásnak mi lehetne az értelme politikai szempontból. Hiszen a regnáló kormányzatnak ez egyedül abban az esetben szolgálja az érdekét, ha a nép utólag megerősíti azt, hogy a felmerü-

³¹ CSINK (2020) i. m. 140.

³² SZALAI András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/3. 126.

ló krízishelyzetet megfelelően kezelték. Ellenkező esetben, ha a válságkezelést nem legitimálják, akár csak azért, mert a részvételi küszöb elérésének hiányában nem beszélhetünk érvényes népszavazásról, logikus politikai következmény lehet a kormányzat leváltása. Így tehát erősen kérdéses, hogy érdemes-e vállalni az ilyen népszavazás kitűzésével járó politikai kockázatot.

Érdemes kitérni röviden arra is, hogy a népszavazás mely fajtája bírna igazán funkcióval ilyen esetekben. Az alulról, valóban a „nép” által kezdeményezett iniciatíva jelenthetné a rendkívüli hatalomgyakorlás kontrollját, hiszen a közvetlen demokrácia ezen – legjelentősebb³³ – intézménye az, amely leginkább megtestesíti a kormányzattal szembeni ellensúlyt.³⁴ A felülről, a parlament vagy a kormányzat által elrendelt referendum pedig inkább a bevezetett különleges jogrend szükségességének, a válsághelyzet kezelésének utólagos legitimitását szolgálhatja. Olyan jogrendszerekben tehát, amelyek nem ismerik a választópolgári kezdeményezésű népszavazás intézményét, nemigen beszélhetünk arról, hogy a népszavazás a kivételes hatalomgyakorlás kontrollját jelentheti, hiszen e funkciót kevéssé tudja betölteni olyan esetekben, amikor azt a különleges jogrend kihirdetésére, meghosszabbítására és megszüntetésére vagy a rendelti kormányzásra jogosult szerv rendelheti el. Harmadik lehetőségként felmerülhet a kötelező referendum intézménye, amikor az alkotmány vagy jogszabály előírja, hogy a különleges jogrend fennállásáról vagy kivételes intézkedés hatályban maradásáról népszavazást kell tartani, ahogyan azt az említett svájci szabályozásnál is láthatjuk. Az ilyen közvetlen demokratikus intézmény a megalapozatlanul hosszúra nyúló különleges jogrendi állapot kiküszöbölése kapcsán például valóban bírhat kontroll funkcióval.

A felvetett kérdést, miszerint a népszavazás valódi kontrollja lehet-e a kivételes hatalomgyakorlásnak, a gyakorlat kevéssé igazolja, ugyanis alig találunk a vizsgált témába vágó példát. Elsősorban a svájci „visszatérés a közvetlen demokráciához”³⁵ című iniciatíva érdemel említést. A második világháború elején, annak érdekében, hogy a végrehajtó szerv a háborús időkben hatékonyabban és egyszerűbben tudja végezni tevékenységét, a Szövetségi Gyűlés rendkívüli jogkörökkel ruházta fel a Szövetségi Tanácsot, amely így parlamenti hozzájárulás nélkül tudott döntéseket hozni. A rendkívüli felhatalmazás³⁶ következménye volt a közvetlen demokrácia felfüggesztése is. A választópolgárok így nem tudtak részt venni a hatalomgyakorlásban, nem tudták az egyes jogszabályokat népszavazás útján hatályon kívül helyezni. A problémát az jelentette, hogy a rendkívüli felhatalmazás a háború végeztével sem szűnt meg, és a rendes jogrend visszaállítása várhatóan még tovább húzódott volna, ha nem nyújtanak be két népi kezdeményezést is, amelynek következtében 1949-ben népszavazás³⁷ útján döntöt-

³³ BAKÓ Beáta: Mennyit rólunk nélkülünk? Közvetlen demokrácia Magyarországon, Svájcban és Ausztriában. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/3. 174.

³⁴ SZALAI i. m. 132.

³⁵ Eidgenössische Volksinitiative „Rückkehr zur direkten Demokratie”.

³⁶ A rendkívüli felhatalmazásról ld. bővebben: Andreas KLEY: Vollmachtenregime. *Historisches Lexikon der Schweiz HLS*, 2020. október 6. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2020-10-06/>

³⁷ A népszavazás részleteiről ld.: <https://swissvotes.ch/vote/148.00>

tek a rendkívüli felhatalmazás hatályon kívül helyezéséről, és a rendes demokratikus jogrend helyreállításáról.

Számos példa akad ugyanakkor a történelemben, amikor nem valódi kontroll funkcióként alkalmazták a népszavazást, hanem épp ellenkezőleg: valamilyen hatalom kiterjesztését vagy meghosszabbítását hagyták vele jóvá. Az úgynevezett plebiszciter hagyomány kialakulása, amely során a népszavazást a végrehajtó hatalom feje felülről rendeli el és attól – valamely tárgyi kérdés eldöntésén túl – elsősorban saját személyének és politikájának igazolását várja, Bonaparte Napóleonhoz és unokaöccséhez, Lajoshoz köthető.³⁸ A plebiszcitum kifejezetten olyan intézmény, amellyel az állam- vagy kormányfő mint a végrehajtó hatalom feje a parlamenti többséget megkerülve a néphez fordul valamilyen ügyben. Ez funkcionálhat az állampolgároktól teljesen elszakadó törvényhozással szembeni hatalomkorlátozó intézményként, ugyanakkor visszaélés-szerűen is gyakorolható, amikor a cél az államfő hatalmának megerősítése. Utóbbira példaként szolgálhat, amikor Napóleon 1802-ben népszavazást tartott egész életre való konzullá választásáról, majd később örökletes császári címmel történő felruházásáról, de Hitler is népszavazást tartott az államfői és a kancellári funkció egyesítéséről 1934-ben.³⁹ De ehhez a hagyományhoz köthető például az elnök újraválasztásáról és megbízatásának – a hadijog alapján történő – határozatlan idejű meghosszabbításáról szóló 2009-es azerbajdzsáni,⁴⁰ illetve a Fülöp-szigeteken a hadiállapot meghosszabbításáról szóló, az 1970-es években többször is megtartott⁴¹ népszavazás.

Az eddig leírtak alapján úgy tűnik, hogy a felvetett kérdésnek kevésbé van relevanciája, azonban az elmúlt években, elsősorban a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet révén – de említést érdemel a párizsi merényletek hatására kihirdetett szükségállapot is⁴² – számos országban láthattunk példát különleges jogrend bevezetésére, amely aztán huzamosabb ideig hatályban is volt.

3. Népszavazás a koronavírus-járvány idején

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

Bár az Alaptörvény nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a veszélyhelyzetről vagy annak során népszavazást tartsanak, azonban nem sokkal a különleges jogrend 2020. márciusi bevezetését⁴³ követően az Országgyűlés elfogadta a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt, amely megtiltotta népszavazás tartását. E

³⁸ KOMÁROMI László: Közvetlen demokrácia. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 233–234.

³⁹ SZALAI i. m. 134.

⁴⁰ A népszavazás részleteiről ld.: <https://sudd.ch/event.php?lang=en&id=az212009>

⁴¹ A népszavazás részleteiről ld. <https://sudd.ch/event.php?lang=en&id=ph041973>

⁴² Ld. bővebben: SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban. Az állandósult kivételesség. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 185–187.

⁴³ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) kormányrendelet.

törvény – amely elfogadásával egyébként az Országgyűlés felhatalmazta a kormányt a veszélyhelyzeti kormányrendeletek időbeli hatályának különleges jogrend megszűnéséig való meghosszabbítására, valamint lehetővé tette a kormány számára, hogy a veszélyhelyzet során bizonyos meghatározott célból, a szükségesség és arányosság elvének megfelelő rendkívüli intézkedéseket hozzon⁴⁴ – rögzítette, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követő napig országos és helyi népszavazás nem kezdeményezhető, a már kitűzött országos és helyi népszavazások elmaradnak. A népszavazáshoz kapcsolódó határidők megszakadnak, és csak a veszélyhelyzet megszűnését követő napon kezdődnek újra. A ki nem tűzött és az elmaradt országos és helyi népszavazásokat pedig a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni.⁴⁵ A jogalkotó mindezt azzal indokolta, hogy a népszavazási eljárások során szükségessé válna valamennyi választópolgár személyes részvétele. Az pedig a humánjárvány megelőzését, illetve következményeinek elhárítását súlyosan veszélyeztetné. Emellett a részletes indokolás kitér arra is, hogy a népszavazási eljárás szabályai nem tartalmaznak veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezéseket, így szükséges arról rendelkezni, hogy népszavazás nem tartható veszélyhelyzet idején.⁴⁶ Ugyan a veszélyhelyzet 2020. júniusi megszüntetésével⁴⁷ e törvény is hatályát veszítette, azonban a későbbiekben újra kihirdetett veszélyhelyzethez kapcsolódóan elfogadott, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényhez hasonló szerepet betöltő törvények⁴⁸ újfent nem tették lehetővé népszavazás tartását a veszélyhelyzet megszűnéséig.

Szlovéniában számos, a koronavírus-járvány kezelés⁴⁹ keretében hozott intézkedés és törvény, így például a koronavírus-járvány terjedésének megakadályozását célzó ideiglenes intézkedésekről szóló törvény,⁵⁰ a koronavírus-járvány második hullámára felkészítő intézkedésekről szóló törvény,⁵¹ a koronavírus-járvány második hulláma következményeinek mérséklését célzó intézkedésekről szóló törvény,⁵² az egészségügyi sürgősségi intézkedésekről szóló törvény,⁵³ illetve a koronavírus-járvány terjedése

⁴⁴ A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 2–3. §.

⁴⁵ A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 6. § (3) bekezdés.

⁴⁶ A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény részletes indokolása a 6. §-hoz.

⁴⁷ A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) kormányrendelet.

⁴⁸ A koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 4. § (5) bekezdés; a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 4. § (5) bekezdés.

⁴⁹ Szlovénia koronavírus-járvány kezeléséről ld. például: Samo BARDUTZKY – Saša ZAGORC: Slovenia: Second Wave of Challenges to Constitutionalism. *VerfBlog*, 2021. március 19. <https://tinyurl.com/2ru5j3ms>

⁵⁰ A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE12083>

⁵¹ A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE12147>

⁵² A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE12293>

⁵³ A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE12483>

megelőzését és következményei helyreállítását célzó intézkedésekről szóló törvény⁵⁴ vonatkozásában is kezdeményezték népszavazás megtartását. Azonban a parlament – a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény alapján⁵⁵ – határozatával a kezdeményezések mindegyikét elutasította, tekintettel arra, hogy azok az Alaptörvényben foglaltakba – vagyis a népszavazás természeti katasztrófák miatti szükséghelyzethez, a nemzet védelméhez és biztonságához kapcsolódó tiltott tárgyába – ütköznek.

Szlovákiában, a koronavírus-járvány kezelése érdekében hozott kormányzati intézkedésekkel kapcsolatos elégedetlenség eredményeként népszavazást kezdeményeztek az előrehozott parlamenti választások megtartásáról. Ez az intézmény – bár nem ismeretlen az ország történetében, hiszen már két alkalommal is sor került rá – nem szerepel az alkotmányban, így az elmúlt években közjogi viták tárgyát képezte, hogy az összhangban áll-e a demokrácia és a népszuverenitás elvével vagy pedig alkotmányellenes. Az utóbbit hangoztató álláspontok mint alapvető jogot, így tiltott tárgyat érintő népszavazást, vagy pedig mint az alkotmányos berendezkedéssel ellentétes intézményt tartják az előrehozott választásról szóló népszavazást az alkotmánnyal ellenesnek.⁵⁶ E kérdések a 2021-ben kezdeményezett, és több mint félmillió állampolgár által támogatott népszavazás kapcsán is felmerültek, amelyet végül határozatával⁵⁷ a szlovák alkotmánybíróság – az alkotmány lényeges magja doktrínára hivatkozva – alkotmányellenesnek minősített, így nem kerülhetett rá sor.⁵⁸ Az előrehozott parlamenti választásról szóló népszavazás alkotmányossága mellett felmerült az a kérdés is, hogy van-e egyáltalán lehetőség a koronavírus járvány kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet⁵⁹ idején népszavazás megtartásra. Azonban az e problémakört körbejáró vélemények egyértelműen arra a megállapításra jutottak, hogy mivel az alkotmány és az állambiztonságról szóló alkotmánytörvény nem rögzíti annak tilalmát, különleges jogrend idején is tartható népszavazás.⁶⁰ A szlovák alkotmánybíróság döntésében nem is foglalkozott ezzel a kérdéssel.

Svájcban a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelésének jogi kereteit alapvetően a Szövetségi Tanács Szövetségi Alkotmányon és a járványügyi törvényen⁶¹ alapuló rendeletei adták. Az alkotmány úgy rendelkezik, hogy a közrend, illetve a belső vagy külső biztonság bekövetkező vagy közvetlenül fenyegető súlyos za-

⁵⁴ A népszavazási kezdeményezést elutasító parlamenti határozat elérhető: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLEI12638>

⁵⁵ A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1994. évi törvény 21. §.

⁵⁶ Marek DOMIN: Referendum on early elections in Slovakia: Constitutional challenges in times of crisis. *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, vol. 3., no. 1. (2021) 200–203.

⁵⁷ A szlovák alkotmánybíróság PL. ÚS 7/2021. számú határozata.

⁵⁸ Šimon DRUGDA: The People v Their Representatives: The Slovak Constitutional Court Blocks Referendum on Early Election. *VerfBlog*, 2021. szeptember 14. <https://verfassungsblog.de/the-people-v-their-representatives/>

⁵⁹ Szlovákia koronavírus-járvány kezeléséről ld. bővebben: SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: NAGY–HORVÁTH (szerk.) i. m. 540–543.

⁶⁰ DOMIN i. m. 204–205.

⁶¹ A fertőző emberi betegségek elleni küzdelemről szóló szövetségi törvény (*Epidemiengesetz*, a továbbiakban: Svájci Járványügyi tv.).

varainak kiküszöbölése érdekében a Szövetségi Tanács – korlátozott időbeli hatályú – rendeleteket és utasításokat hozhat.⁶² A járványügyi törvény pedig rögzíti a különleges helyzet⁶³ és a rendkívüli helyzet⁶⁴ kategóriákat, amelyek során a Szövetségi Tanács különleges intézkedéseket hozhat.⁶⁵ A járványügyi intézkedéseket tartalmazó rendeletek többek között – a járvány alakulásának megfelelően – a gyülekezési szabadság korlátozását, bizonyos rendezvények tilalmát, egyes oktatási intézmények bezárását, illetve különböző beutazási korlátozásokat rögzítettek.⁶⁶ 2020 szeptemberében pedig sürgősségi szövetségi törvénybe foglalták a Szövetségi Tanács koronavírus-járvány kezelésére irányuló hatáskörének határait.⁶⁷ E törvény rögzíti, hogy a Szövetségi Tanács a szükségesség, arányosság, hatékonyság elveit szem előtt tartva, vagyis kizárólag a járványkezeléshez szükséges mértékben, és csak akkor élhet kivételes jogosítványai-val, ha az elérendő cél rendes vagy sürgősségi jogalkotás útján sem valósítható meg.⁶⁸ A sürgősségi törvényről – a fent bemutatott alkotmányos szabályozás alapján – 2021 júniusában tartottak fakultatív népszavazást, megerősítve és hatályban tartva azt.⁶⁹ A 2021 novemberében megrendezett népszavazáson pedig az azon résztvevő állampolgárok kétharmada támogatta a sürgősségi törvény módosítását.⁷⁰ Vagyis elmondható, hogy Svájcban néhány hónapon belül két alkalommal is népszavazás útján erősítették meg a kormány kivételes jogköreit biztosító jogszabályt.

Ha egy pillanatra Európán kívülre is tekintünk, említésre érdemes Pennsylvania állam 2021. májusi népszavazása. Ennek két kérdése is az alkotmány módosítására irányult, köszönhetően annak, hogy a koronavírus-járvány kezelése érdekében komoly közjogi vita bontakozott ki a katasztrófahelyzet kihirdetése, meghosszabbítása

⁶² Svájc Szövetségi Alkotmánya 185. cikk.

⁶³ Besondere Lage.

⁶⁴ Ausserordentliche Lage.

⁶⁵ Svájci Járványügyi tv. 6–7. §.

⁶⁶ A svájci különleges jogrendi szabályozásról és Svájc koronavírus-járvány kezeléséről ld. bővebben: HALÁSZ Zsolt: Veszélyhelyzet szabályozásának egyes példái. Szabályozási megoldások Svájcban és Magyarországon. *Pázmány Law Working Papers*, 2020/10. 4–10.; Daniel KETTIGER – Andreas LIENHARD: Swiss Courts Facing the Challenges of COVID-19. *International Journal for Court Administration*, vol. 12., no. 2. (2021) 2–4.; Yasmine WILLI – Gero NISCHIK – Dominik BRAUNSCHWEIGER – Marco PÜTZ: Responding to the COVID-19 Crisis: Transformative Governance in Switzerland. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 111., no. 3. (2020) 304–311.; Felix UHLMANN – Eva SCHEIFELE: Legislative response to Coronavirus (Switzerland). *The Theory and Practice of Legislation*, vol. 8., no. 1–2. (2020) 115–130.; Felix UHLMANN – Odile AMMANN: Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look Into the Future. *VerfBlog*, 2021. március 1. <https://tinyurl.com/bdctstb4>; Felix UHLMANN: Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Switzerland. *VerfBlog*, 2020. március 23. <https://tinyurl.com/yn6xc3xp>; Felix UHLMANN: Concentration of Powers in the Federal Executive: The Application of Emergency Powers in Switzerland, *VerfBlog*, 2020. április 30. <https://tinyurl.com/4x8nr62y>; Odile AMMANN: Regulatory Uncertainty Over Emergency Powers in Switzerland. *The Regulatory View*, 2020. május 29. <https://tinyurl.com/mryhd2px>

⁶⁷ A Szövetségi Tanács koronavírus-járvány elleni rendeleteinek alapelveiről szóló szövetségi törvény (*Covid-19-Gesetz*, a továbbiakban: COVID-19 tv.).

⁶⁸ COVID-19 tv. 1. §.

⁶⁹ A népszavazás részleteiről ld. <https://swissvotes.ch/vote/643.00>

⁷⁰ A népszavazás részleteiről ld.: <https://swissvotes.ch/vote/650.00>

és megszüntetése kapcsán.⁷¹ A sikeres népszavazás eredményeként Pennsylvania alkotmánya új, a katasztrófafahelyzet kihirdetéséről és kezeléséről szóló cikkel egészült ki, amelynek értelmében a nemzetközösség egészségét, biztonságát vagy jólétét veszélyeztető katasztrófa bekövetkezése vagy veszélye esetén a kormányzó katasztrófafahelyzetet hirdethet, megjelölve a katasztrófa természetét – amely lehet természeti, katonai, közegészségügyi, technológiai vagy más törvényben meghatározott típusú – és a fenyegetett területet. A katasztrófafahelyzet legfeljebb huszonegy napra hirdethető ki, azt a kongresszus hosszabbíthatja meg. A határidő lejártával a kormányzó nem jogosult ugyanazon körülmények alapján újból katasztrófafahelyzetet elrendelni a kongresszus jóváhagyása nélkül.⁷² Az alkotmánymódosítás eredménye az is, hogy a kongresszus a kormányzó jóváhagyása nélkül dönthet a katasztrófafahelyzetet bevezető rendelet időbeli hatályának meghosszabbításáról vagy megszüntetéséről.⁷³

4. Konklúzió

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

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

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

⁷¹ A katasztrófafahelyzet meghosszabbításának és megszüntetésének kérdéséről ld. <https://tinyurl.com/yuzh4pv6>) Az alkotmány katasztrófafahelyzet intézményével való kiegészítéséről szóló kérdésről ld. <https://tinyurl.com/yb273j2h>)

⁷² Pennsylvania alkotmánya IV. cikk 20. §.

⁷³ Pennsylvania alkotmánya III. cikk 9. §.