

# A VESZÉLYHELYZETI JOGALKOTÁS ALKOTMÁNYOS ALAPJAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS KÜLÖNLEGES JOGRENDI KORLÁTOZHATÓSÁGÁRA

KLEIN TAMÁS  
*egyetemi docens (KRE ÁJK)*

Az európai polgárok először 2019 decemberében értesülhettek arról, hogy Kínában, Vuhan városában egy új koronavírus törzs okoz járványos megbetegedést (a hivatalos kínai kommunikációban: új típusú koronavírus járvány-incidens), amely a súlyosabb kórlefolyás esetén tüdőgyulladást, a legsúlyosabb esetekben halált okoz. A vírustörzsről csakhamar nyilvánvalóvá vált, hogy rendkívül patogén. Az új koronavírus, vagy másképpen koronavírus-betegség 2019 (*coronavirus disease 2019*, rövidítve COVID-19), vagy más néven SARS-CoV-2) rohamos gyorsasággal robbant be Európába és kezdetben (február végén, március elején) Olaszországban (elsősorban az északi régióban, a Milánó központú Lombardia tartományban) és Spanyolországban okozott tömeges megbetegedést és halálozást, majd Németországban és a Angliában eredményezett hasonlóan súlyos járványhelyzetet. E tanulmány írásakor a legfertőzöttebb terület az amerikai kontinens, különösen az Amerikai Egyesült Államok és Brazília.

2020. március 11-én ugyanazon a napon, amikor az WHO, az ENSZ egészségügyi szakosított szerve világjárvánnyá (pandémia) minősítette a vírus okozta helyzetet, Magyarországon a Kormány rendeletben<sup>1</sup> ország egész területére az Alaptörvény 53. cikke alapján veszélyhelyzetet hirdetett a COVID-19 vírus okozta egészségügyi veszélyhelyzetet miatt.

Rendkívül tanulságos, hogy – vélhetően – a kínai hatóságok által korlátozott információknak köszönhetően az érintett terület lakossága nem észlelte a veszély nagyságát, amelyet csak súlyosított, hogy az első korlátozó intézkedéseket is későn vezették be. Nem volt ez másként a nemzetközi közvéleménnyel, az államokkal, akik szintén csak hosszú idő elteltével értesültek a kialakult járványügyi helyzetről. Mára egyre valószínűbb, hogy a kezdeti hírekben hangoztatott novembernél sokkal korábban kezdődött a lokális járvány terjedése. Mindezt csupán azért jegyzem meg bevezető gondolataim között, mert mindez határozottan mutat rá a szabad demokra-

---

1 Veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet.

tikus, közéleti diskurzusok jelentőségére, amely ellen hat az állami cenzúra, vagy annál enyhébb, de az információ áramlást korlátozó intézkedések. A járványhelyzet kezelése során nyilvánvalóvá vált, hogy a sikeres védekezés kulcskérdése a társadalmi bizalom megszerzése, hiszen a polgárok bizalma alapját képezi a társadalmi szintű szabadságjogokat is korlátozó rendkívüli intézkedések (karantén szabályok, társadalmi távolságtartás stb.) széleskörű elfogadásának. Kétségkívül a helyzet kezelésére a fejlett nyugati egészségügyi ellátórendszer sem volt felkészülve, és ez a járvány berobbanásakor rendkívüli egészségügyi-ellátási válsághelyzetet eredményezett, mégis egyértelművé vált, hogy azokban az országokban, ahol a központi, vagy regionális kormányzat nyíltan és részletesen tájékoztatta a polgárokat az intézkedéseknek nagyobb társadalmi elfogadottsága volt, mint ahol – akár kisebb járvány mellett – a közvélemény információ szűkében maradt. A nyílt és szabad közbeszéd társadalmi szinten tehát elengedhetetlen része a hatékony járványhelyzeti válságkezelésnek. Ugyanakkor a valótlan tartalmú, a védekezést elnehezítő, vagy egyes járványügyi intézkedéseket megakadályozó szólások rendkívüli károkat okozhatnak, ezért nem élvezhetnek alkotmányos védelmet, még akkor sem, ha 'békeidőben' a véleménynyilvánítás szabadságának rendkívül széleskörű védelmi zónájába is tartoznának.

Az alábbi rövid tanulmány nem ad lehetőséget sem a különleges jogrendi alkotmányos szabályok elméleti igényű elemzésére, sem a 2020-as veszélyhelyzeti jogalkotás átfogó alkotmányossági vizsgálatára, de még az új rémhírterjesztési büntető törvénykönyvi tényállás elmélyült elemzésére sem. Tanulmányomban csupán egy rövid összefoglaló leírásra vállalkozom, külön figyelmet fordítva az Alkotmánybíróságnak a különleges jogrendi rémhírterjesztés alkotmányosságát kimondó határozatára.

## **1. A különleges jogrend alkotmányos jelentősége**

Az alkotmányok a világ legtöbb államában tartalmaznak olyan sajátos szabályokat, amelyek bizonyos rendkívüli válsághelyzetekben, az emberek (állampolgárok) élete, egészsége, vagyona súlyos és tömegesen jelentkező fenyegetettségét előidéző események vagy történések bekövetkezése esetére eltérést engednek az általános alkotmányjogi szabályok alól. Az ilyen rendkívüli helyzetekben az arra jogosult alkotmányos szerv, az alkotmányon alapuló eljárási szabályoknak megfelelően rendkívüli jogrendet vezethet-e. A rendkívüli jogrend ideje alatt a nem rendkívüli időben elfogadott jogszabályok egy (általában legnagyobb) része hatályban marad, azok továbbra is alkalmazhatók, egy kisebb részük hatályát azonban a rendkívüli jogrend idejére – az

arra jogosult szerv(ek) – felfüggeszti(k). Ezek a szabályok szorosan összefüggenek a sajátos, rendkívüli helyzettel, a kialakult válsághelyzet jellegéhez, az elérendő alkotmányos cél(ok)hoz igazodnak. A különleges jogrend alkotmányos bevezetésének kettős célja van. egyfelől közvetlenül a bekövetkezett rendkívüli állapot megszüntetése, az annak következtében előállott károk és következményeik enyhítése és elhárítása, másfelől, közvetetten pedig nem lehet más, mint a rendes (vagyis nem különleges, nem rendkívüli rendkívüli) jogrend mielőbbi és maradéktalan helyreállítása. Ilyen értelemben az alkotmányos rendszer szempontjából a különleges jogrend paradox módon éppen a rendes jogrend<sup>2</sup> védelmét szolgálja.

A különleges jogrendben hozott rendkívüli szabályok tipikusan az alkotmányos szabályok két csoportját érintik, egyfelől a *hatalommegosztás rendszerét* a végrehajtó hatalom javára, másfelől pedig az *alapjogok szélesebb körű korlátozására adnak alkotmányos lehetőséget*. A különleges jogrendi állapot, bár *nem az alkotmányos renden kívüli közjogi helyzet*, mégis a hatalomgyakorlás olyan kivételes módját teszi lehetővé és az alapjogok olyan széleskörű korlátozását biztosítja, amely csak igen szigorú jogállami követelmények teljesülése esetén fogadható el. Amennyiben ezeken az alkotmányos jogállami kereteken túlmutató hatalomgyakorlási mód és alapjogkorlátozási gyakorlat valósul meg, az már messze nem felel meg a jogállamiság alkotmányos követelményeinek.

A különleges jogrendi állapot tehát kizárólag akkor marad jogállami, alkotmányos keretek között, ha megfelel bizonyos jogállami feltételeknek, különösen az időbeli korlátozottság (ideiglenes jogrend), a korlátozott jellegű felhatalmazás, amelynek kizárólagos célja a különleges jogrendi állapotra okot adó rendkívüli helyzet következményeinek elhárítása és a rendes jogrend lehető legrövidebb időn belüli helyreállítása. A különleges jogrend jogállami követelményei eszerint:

- Ideiglenesség
- Célhoz kötöttség
- Arányosság (korlátozott hatalomgyakorlás, hatalommegosztás részleges korlátozhatósága és az alapjogok korlátozhatóságának arányossága)
- Intézményi garanciák megerősítése (a kivételes hatalomgyakorlás feletti alkotmányos kontroll biztosítása)

---

2 A rendkívüli (Alaptörvény fogalomhasználata szerint különleges) jogrend ellentétéként a rendes jogrend kifejezést használom, ugyanakkor az irodalomban használatos még a normális jogrend kifejezés is. A terminológiai különbségek ellenére e fogalmak egyöntetűen az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlási rendjét és a mögöttes jogi norma anyagot jelenti.

- Alapjogok korlátozhatóságának limitáltsága (fenntartott alapjogok) és a jogállami elvek fenntartása<sup>3</sup>

A különleges jogrendi állapot végső soron mindig egy nagy alkotmányossági ellentmondást hordoz magában, hiszen – amint Szente Zoltán rámutat – „amíg a speciális alapjog-korlátozásokra, hatáskörökre és eljárási mentességekre irányuló felhatalmazás szükséges lehet a közveszély elhárítására, a kivételes hatalom természeténél fogva súlyos kockázatot jelent a személyes szabadságra és a demokráciára, azaz a jogállamiságra. A különleges jogrend(ek) alkotmányos, illetve jogi szabályozásának ezért mindig a speciális felhatalmazás és az azt keretek közé szorító intézményes garanciák közti egyensúly megteremtése a legfontosabb kérdése, vagyis hogy hogyan egyeztethető össze egyrészt a rendkívüli felhatalmazás általi hatékony fellépés biztosításához, illetve az e felhatalmazással való visszaélés megakadályozásához fűződő érdek”.<sup>4</sup>

Az időbeli korlátozottság (időlegesség) szorosan összefügg a különleges jogrend alkotmányos céljával, vagyis azzal, hogy a rendkívüli körülmények megszűnjenek és annak következtében a rendes alkotmányos rend mielőbb helyreálljon. Ezért az alkotmányos garanciák között mindig szükséges időbeli korlátokat beépíteni. Ezek az időbeli korlátok többfélék lehetnek. A leginkább egzakt korlát egy (akár indokolt esetben meghosszabbítható) határidő meghatározása, vagy határnap tűzése, amikor a különleges jogrend automatikusan (*ex lege*) megszűnik, esetleg kötelezően felül kell vizsgálni.

Amint azt már fentebb jeleztem, a különleges jogrend bevezetése mindig szigorúan célhoz kötötten történhet. Ennek a célnak van egy társadalmi és egy alkotmányos vetülete is. Társadalmi nevezem azokat a közvetlen célokat, amelyek a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárításához szükségesek (pl. fegyveres konfliktus megszüntetése, a béke helyreállítása, a természeti katasztrófa elhárítása és az élet, vagyonbiztonság helyreállítása, járványügyi veszélyhelyzetben a járványgörbe ellaposítása, a megbetegedések és a járvány terjedésének kontroll alatt tartása), alkotmányos célnak pedig a rendes jogrend helyreállítását tekintem. A hatalommegosztás jogállami szabályainak részleges felfüggesztése elsősorban a parlament és a kormány viszonyában jelenik meg, míg az igazságszolgáltatói hatalom függetlensége különleges jogrend idején sem korlátozható, csakúgy, mint

---

3 Aazonos szempontok szerinti jogállami kritériumokat sorol fel Szente Zoltán is, ld. SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9.

4 SZENTE i. m. 4.

az alkotmányos kontrollt gyakorló alkotmánybíráskodás, amelynek súlya a különleges jogrend idején kifejezetten megnő.

Az arányosság követelménye is szorosan kapcsolódik a különleges jogrend célhoz kötöttségéhez. A hatalomgyakorlás (tipikusan) kormányzati koncentrációja és a hatalommegosztás korlátozott érvényesülése, továbbá az alapjogok szélesebb körű korlátozhatósága is kizárólag a célhoz kötöttség szigorú követelményei mentén lehetségesek. Az egyes különleges jogrendi intézkedések tehát kizárólag akkor tekinthetők arányosnak, ha azok feltétlenül szükségesek társadalmi és alkotmányos célok eléréséhez.

További jogállami követelmény, hogy még különleges jogrend idején is van az alkotmányos rendnek egy szűk mezője, amely érinthetetlen: nem függeszthető fel egyes alapjogok gyakorlása és jogállami alapelvek érvényesülése. Ellenkező esetben a különleges jogrend célja válna értelmetlenné, üresedne ki, hiszen éppen annak az alkotmányos célnak az elérésére válna alkalmatlanná, amelynek érdekében létrejött. Sente Zoltánnal egyetértve rögzíthetjük, hogy „ha [...] például a közveszélyre való hivatkozással feláldozhatóvá válna az emberi méltóság vagy az élethez való jog [...] akkor a szükséghelyzet értelmetlenné válna, mert nem lenni mit megvédeni.”<sup>5</sup>

Végül hangsúlyozni kell a kivételes hatalom feletti intézményi kontroll garanciális jelentőségét. A kivételes hatalomgyakorlás kedvezményezettje ugyan operatív cselekvési potenciálja miatt tipikusan a kormány, de ez nem jelenti azt, hogy koncentrált hatalma kontroll nélkül maradna. A kivételes jogrendek idején a parlament működése nem szükségszerűen szünetel, sőt folyamatos működése alkotmányos garanciának minősül. A rendeleti kormányzás ezért nem értelemszerű formája a kivételes hatalom gyakorlásának, hiszen amennyiben a törvényhozó hatalom működése biztosítható, úgy csak a halaszthatatlan ügyekben indokolt a törvényt pótló rendeleti jogalkotás. Hasonlóan jelentős intézményi garanciát jelentenek az alkotmánybíráskodási funkciót ellátó alkotmányos intézmények zavartalan működésének biztosítása, mind az alapjogvédelem, mind a szükségrendeletek feletti normakontroll érvényesítése érdekében.<sup>6</sup>

---

5 Uo. 6.

6 Vö. Uo. 7.

## 2. A különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályok az Alaptörvényben

### 2.1. A különleges jogrend általános szabályai

Az Alaptörvény 54. cikke tartalmazza a különleges jogrend általános szabályait. E szerint a különleges jogrend idején az alapvető jogok gyakorlása az általános alapjogi tesztben meghatározott szigorú érdekmérlegelésnél (szükségesség, arányosság, lényeges tartalom épsége)<sup>7</sup> enyhébb feltételek mentén is korlátozható vagy akár fel is függeszthető.<sup>8</sup> Ez alól kivételt csupán az élethez és emberi méltósághoz való abszolút és korlátozhatatlan alapjog,<sup>9</sup> a kínzás, megalázó bánásmód, büntetés és emberkereskedelem tilalmát biztosító alapjogok,<sup>10</sup> valamint a beleegyezés nélküli emberen végzett tudományos, orvosi kísérlet<sup>11</sup> és az emberi fajnemesítés és embermásolás tilalma áll,<sup>12</sup> valamint az ártatlanság véelme,<sup>13</sup> a védelemhez való jog, és a védői mentesség,<sup>14</sup> a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalma<sup>15</sup> és a *ne bis in idem* elve<sup>16</sup> képez. A korábbi Alkotmány érdemében hasonló rendelkezéseket tartalmazott.<sup>17</sup> Az alapjogkorlátozás jogforrási szintje tekintetében az Alaptörvény kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, csupán a korlátozhatóság általános mértéken

---

7 „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” vö. Magyarország Alaptörvénye [továbbiakban: Alaptörvény] I. cikk (3) bekezdése

8 Magyarország Alaptörvénye 54. cikk (1) bekezdése: „Különleges 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.”

9 Alaptörvény II. cikke

10 Alaptörvény III. cikk (1) bek.

11 Alaptörvény III. cikk (2) bek.

12 Alaptörvény III. cikk (3) bek.

13 Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bek.

14 Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bek.

15 Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bek.

16 Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bek.

17 1949. évi XX. törvény (Magyar Köztársaság Alkotmánya) 8. § (4) bekezdése: „Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása – az 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy korlátozható.”

túli alkotmányos igazolhatóságáról rendelkezik.<sup>18</sup>

Az Internetes Jogtudományi Enciklopédia 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. Az eszközrendszer tartalmi oldaláról vizsgálva: az alkotmányozó maga határozza meg az államszervezetre vonatkozó azon eltérő szabályokat, amelyek arányos eltérésilehetőséget biztosítanak a hatalommegosztáson alapuló államszervezeti szabályokhoz képest annak érdekében, hogy a különleges jogrendet kiváltó okra reagálást követően az államműködése mielőbb visszaállítható legyen az általános szabályok szerinti rendszerre”.<sup>19</sup>

A különleges jogrend ugyan sajátos, a rendes jogrendtől különböző időszak, ugyanakkor – az egyes kivételektől eltekintve – általánosan nem alkotmányon kívüli jogrend, nem jár(hat) az alkotmány(os szabályok) felfüggesztésével. Az Alaptörvény alkalmazása ilyenkor sem függeszthető fel, az alkotmányosság legfőbb intézményi garanciáját biztosító alkotmányos szerv, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.<sup>20</sup>

A különleges jogrend elnevezés<sup>21</sup> az eltérő tartalmi elemeket hordozó különleges időszak gyűjtőfogalma.<sup>22</sup> Az egyes sajátos, külön nevesített különleges jogrendekről, azok bevezetéséről, a bevezetésre jogosult szervekről az Alaptörvény külön-külön rendelkezik. A különleges jogrendek megszüntetéséről az Alaptörvény szűkszavúan csak annyit rögzít, hogy a bevezetésére jogosult

---

18 Az Alaptörvény a veszélyhelyzeti különleges jogrend alkotmányos szabályai körében rendelkezik a kormány kivételes rendeletalkotási jogáról: „A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” [vö. 53. cikk (2) bek.]. Ez a rendelkezés összeolvasva az 54. cikk (1) bekezdésével, értelmezhető úgy, hogy a veszélyhelyzeti jogrendben az alapjogok korlátozására (bizonyos kivételektől eltekintve) a Kormány rendeletben jogosult.

19 TILL Szabolcs: *Különleges jogrend*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2019. <https://ijoten.hu/uploads/kulonleges-jogrend.pdf>, (2020. 06. 25.)

20 Vö. Alaptörvény 54. cikk. (2) bekezdése.

21 „[A] különleges jogrend fogalma alaptörvényi innováció, annak egyértelműen megfeleltethető nemzetközi jogi fogalom nem létezik.” Id. TILL i. m. 4. bek.

22 Vö. TILL i. m. 1. bek.

szerv szüntetheti meg, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.<sup>23</sup>

Az Alkotmánybíróság – a 3. pontban bemutatott – határozatában rögzítette a különleges jogrend alkotmányos fogalmát: „A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztár kezelésének joga. A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében.”<sup>24</sup>

Az Alaptörvény az alábbi különleges jogrendi állapotokat tartalmazza:

- rendkívüli állapot,<sup>25</sup>
- szükségállapot,<sup>26</sup>
- megelőző védelmi helyzet,<sup>27</sup>
- terrorveszélyhelyzet,<sup>28</sup>
- váratlan támadás<sup>29</sup> és
- veszélyhelyzet.<sup>30</sup>

A különleges jogrend első öt formája fegyveres erőszakhoz kapcsolódik, a veszélyhelyzet ellenben kifejezetten „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” bekövetkezése és következményei elhárítása esetén alkalmazható különleges jogrendi állapot. Az alkotmányos szabályok sajátos evolúciójának tekinthető a különleges jogrendi állapotok számszerű gyarapodása és tartalmuk differenciálódása, hiszen rendkívüli jogállapotok közjogtörténeti karrierjének kezdetén csupán az államot fenyegető, társadalmi szintű külső támadáson vagy belső felkelésen alapuló fegyveres erőszak esetén volt alkalmazható, mára azonban számos új formája jelent meg.

---

23 Alaptörvény 54. cikk (3) bek.

24 Az Alkotmánybíróság 15/2020. (VII. 8.) AB határozata [47] bek. A határozat véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő megállapításairól lásd a 3.3. pontot. A június 6-i határozat a július 8-i Magyar Közlönyben jelent meg. *Magyar Közlöny*, 2020/163, 4635-4646.

25 Alaptörvény 49. cikk.

26 Alaptörvény 50. cikk. A rendkívüli állapot és a szükségállapot definiáltan fegyveres erőszak bekövetkezésének esetére szóló különleges jogrendi állapotok. Ezek közös szabályait az Alaptörvény 48. cikke tartalmazza.

27 Alaptörvény 51. cikk.

28 Alaptörvény 51/A. cikk.

29 Alaptörvény 52. cikk.

30 Alaptörvény 53. cikk.

## 2.2. A veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos alkotmányos szabályok

### 2.2.1. Veszélyhelyzet kihirdetése

Az Alaptörvény rendelkezése szerint a veszélyhelyzet kihirdetésére a Kormány jogosult azokban az esetekben, ha az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség következett be és azok, valamint következményeik elhárítása érdekében arra szükség van. Az Alaptörvény tehát csak a veszélyhelyzet kihirdetésének jogosultját jelöli meg, valamint a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmények meghatározására szorítkozik, míg a veszélyhelyzetben meghozható rendkívüli intézkedések körét sarkalatos törvényre bízta.<sup>31</sup>

### 2.2.2. A kormány rendelete

A veszélyhelyzeti jogalkotás alaptörvényben rögzített jogforrási eszköze a kormány rendelete.<sup>32</sup> A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.<sup>33</sup> A Kormány széleskörű, *contra legem* szabályok meghozatalára is lehetőséget biztosító rendeletalkotási hatásköre az Alaptörvény értelmében eredeti jogalkotási hatáskör.

A Kormány a veszélyhelyzeti jogalkotás keretében – első körben – hozott rendelete legfeljebb tizenöt napig maradhat hatályban, eltérő rendelkezés hiányában a határidő lejártának napján hatályát veszti. Az Alaptörvényben meghatározott határidőt a Kormány abban az esetben jogosult meghosszabbítani, ha az Országgyűlés arra a felhatalmazást számára megadja.<sup>34</sup> A kormány kezdeményezésére és saját hatáskörén belül a veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotás tehát időben korlátozott, annak meghosszabbításáról a kormány saját hatáskörében nem dönthet.

A Kormány veszélyhelyzeti rendeletei legkésőbb a veszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszti.<sup>35</sup> Amint azt említettem a veszélyhelyzet kihirde-

---

31 Alaptörvény 53. cikk (1) bek. A veszélyhelyzet részletszabályait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény [Kat. tv.] 44§ -51. §-ai tartalmazták. A COVID-19 járvány következtében az Országgyűlés a törvényt módosította és egy új szakasszal bővítette [51/A. §].

32 Alaptörvény 53. cikk (2) bek.

33 Vö. 53. cikk (2) bek.

34 Vö. 53. cikk (3) bek.

35 Vö. 53. cikk (4) bek

téséről és megszüntetéséről egyaránt a kormány jogosult döntést hozni, így végső soron a rendeletek hatályvesztéséről is, tekintettel arra, hogy a rendelet objektív határideje a veszélyhelyzet megszűnésének napja.

A veszélyhelyzeti rendeleteknek tehát van egy szubjektív és egy objektív határideje, mivel arra irányuló felhatalmazás nélkül legfeljebb 15 napig lehetnek hatályban, ám felhatalmazás esetében sem tovább, mint a veszélyhelyzet objektív megszűnése. Ugyanakkor az egy alapvető jelentőségű kérdés, hogy jogi értelemben mi jelenti a veszélyhelyzet objektív megszűnését. Általános értelemben nyilvánvalóan az annak alapjául szolgáló körülmények megszűnése, vagy azok egy meghatározott veszélyszint alá csökkenése, jogi értelemben azonban az erről hozott közjogi aktusban meghatározott időpontban szűnik meg a veszélyhelyzet.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a kormány rendkívüli jogalkotási felhatalmazása nem azonos a rendeleti kormányzás bevezetésének alkotmányos lehetőségével, sőt az Országgyűlés általános törvényhozási hatáskörét megkerülő (kiiktató) rendeleti kormányzás a veszélyhelyzeti jogrendben biztosított kiszélesített kormányzati jogkörrel való visszaélés lenne. A szükségrendeleti jogalkotás a veszélyhelyzetben a gyorsan megalkotandó normatív aktusok jogforrása, hiszen bizonyos akár törvénymódosítással járó normák meghozatalával nem lehet megvárni a lassabb reakció idejű Országgyűlés döntését. A szükségrendeletek sorsa ugyanakkor végső soron az Országgyűlés kezében van. A szükségrendelet tárgya továbbá kizárólag a veszélyhelyzettel összefüggő szabály lehet és nem jelentheti a törvényhozó hatalom jogalkotói hatáskörének kiüresítését.

### **2.3. A (járványügyi) veszélyhelyzet a Katasztrófavédelmi törvényben**

A Katasztrófavédelmi törvény részletesen felsorolja a veszélyhelyzet különös eseteit, azokat a helyzeteket, amelyek a veszélyhelyzet, mint különleges jogrend bevezetését indokolhatják.<sup>36</sup> A Kormány rendeleti formában (vagyis

---

36 „A veszélyhelyzet az Alaptörvény 53. Cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válhatnak ki:

a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen:

aa) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget,

ab) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit,

jogszabályban, normatív aktusként) rendkívüli intézkedéseket<sup>37</sup> vezethet be, illetve további rendkívüli intézkedések bevezetésével (egyedi aktusban) ezek végrehajtására adhat felhatalmazást.<sup>38</sup>

Az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 353. §-val kiegészítette a katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó szabályait a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzet sajátos szabályaival.<sup>39</sup> „A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben [...] 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.”<sup>40</sup>

---

ac) több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás,

ad) más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be,

ae) földtani veszélyforrások.

b) ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen:

ba) a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti,

bb) nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő.

c) egyéb eredetű veszélyek, különösen:

ca) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány,

cb) ivóvíz célú vízkívétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése,

cc) bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja,

cd) a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.” Kat. tv. 44. §.

37 Veszélyhelyzetben a Kormány rendeletével bevezethető rendkívüli intézkedések körét a Kat. tv. 47. § - 48. §-ai tartalmazza.

38 Vö. Kat. tv. 45. §. (1) bek. A veszélyhelyzetben a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedések körét a Kat. tv. 49.51. §-ai tartalmazza.

39 A Kat. tv. 51/A. §-a 2020. június 18-tól hatályos.

40 Kat. tv. 51/A. § (1) bek.

A Katasztrófavédelmi törvény a Kormány e rendkívüli, veszélyhelyzeti jogkörét az Alaptörvénnyel összhangban korlátozott keretek között gyakorolhatja: a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.<sup>41</sup>

### **3. A véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányossági megítélése**

#### **3.1. A véleménynyilvánítás szabadsága, mint kiemelten védett alapjog - dióhéjban**

Előzetesen, elvi jelleggel szükséges rögzíteni azt, hogy a különleges jogrend hatálya alatt, így a veszélyhelyzet idején is szükség lehet a véleménynyilvánítás szabadságának a rendes alkotmányos időszakhoz képest szélesebb körű korlátozására. Az ilyen alapjogkorlátozás a fentiek alapján ugyanakkor kizárólag akkor tekinthető alkotmányosan igazolhatónak, ha az a veszélyhelyzet elhárítása érdekében, a keletkezett veszély elhárítása, az életvédelem és a vagyonbiztonság megóvása, a bekövetkezett károk orvoslása, és a rendes alkotmányos jogállapot helyreállításához szükséges.

A szabad véleménynyilvánítás joga egyike a legbecsesebb alapjogoknak. A szabad véleménynyilvánítás szabadságának kettős igazolása az egyéni önkifejezés (az ember méltóságából, személyiségétől el nem választható alapvető alanyi jog) és a plurális nyilvánosság által érvényesülő demokratikus diskurzusok (a közvélemény mint alapvető politikai intézmény) együttes szolgálata adja azt a magas alkotmányjogi értéktartalmat, amely a véleménynyilvánítási szabadságot kiemeli az alapjogok közül, és az alapjogi hierarchiában közvetlenül az abszolút és korlátozhatatlan élethez és emberi méltósághoz való jog után a második helyre emeli.<sup>42</sup> Ez a kitüntetett szerep ugyan nem teszi – az élethez és emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlanná, de azzal a következménnyel jár, hogy „valójában igen kevés joggal szemben kell engednie, azaz véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni”.<sup>43</sup> Nézetem szerint – amint arra a bevezetőben már utaltam – egy válsághelyzetben, így egy járványügyi veszélyhelyzetben is megnő a társadalmi nyilvánosságban lezajló diskurzusok fontossága, a pro és kontra

---

41 Vö. Kat tv. 51/A. § (2) bek.

42 Vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 178.

43 Uo.

érvek ütköztetésének jelentősége. Egy rendkívüli jogrend idején kézenfekvő módon éppen ezen rendkívüli alkotmányos helyzet, az ahhoz vezető okok, a válsághelyzet kezelésének módja, hatékonysága és a rendes alkotmányos állapot visszaállításának feltételei – a legfontosabb társadalmi problémaként – a közéleti viták elsődleges, vitatható témáivá válnak. A járványügy, és az azzal összefüggő védekezés, adott helyzetben a legjelentősebb, minden más közéleti kérdést felülíró közügy, ezért az azzal összefüggő köztanácskozásnak a legszigorúbb alkotmányos védelmet kell élveznie.

A véleménynyilvánítási szabadság a legszélesebb értelemben mindenféle közlés szabadságát védi, nem csak a véleményeket és tényállításokat, függetlenül a közlés módjától, tartalmától, értékétől, erkölcsi megítélésétől és többnyire valóságtartalmától. Ebből fakadóan általában védelmet élveznek a valótlan tényállítások is. Az alkotmányos védelemből fakadóan a jog nem tartalmaz, alkotmányosan nem is tartalmazhat általános igazmondási kötelezettséget, kivéve azokat a kivételes eseteket, amikor azt jogszabály (törvény) kifejezetten megköveteli, és az a vélemény szabadság korlátozásának szükséges és arányos korlátozást jelenti.<sup>44</sup> Az Alaptörvény a különböző közlések, így a tényállítások és az értékítéletek között nem tesz különbséget a véleménynyilvánítási szabadság megfogalmazásakor. A mindenféle közlés szabadságát magában foglaló vélemény szabadság alapján a tény közlése is minősülhet véleménynek, hiszen a tényállítás módja, körülményei, kontextusa is kifejezhet értékítéletet. Másfelől tényállítással is megvalósítható az alapjognak az az alkotmányosan legitim és védelmet élvező célja, hogy az egyén másokat meggyőzzön saját álláspontjáról. „A véleménynyilvánítási szabadság határainak megvonásánál azonban indokolt különbséget tenni értékítélet és tényközlés tekintetében.”<sup>45</sup> Az értékítéletet kifejező véleménynek csak külső korlátai lehetnek, és a fentiekben kifejtettek szerint csak szűk körben korlátozhatók. „[F]okozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg eltűztek és felfokozottak.”<sup>46</sup> A védelem nem ilyen

---

44 Ilyen igazmondási kötelezettség például a tanúvallomással összefüggésben a tanúra vonatkozó kötelezettség és annak büntetőjogilag értékelt megszegése, a hamis tanúzás büntetőjogi tényállása. De említhető a büntető anyagi jogi szabályok közül a hamis tanúzás mellett a hamis vád különös részi tényállása is. A polgári jog területéről említhető a társadalmi megbecsültséget oltalmazó személyiségi jogok, különösen a jó hírnév védelméhez fűződő jog, amely a valótlan tartalmú tényállításokkal szemben – további törvényi feltételek fennállása esetén – biztosít védelmet.

45 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219. 230.

46 Uo.

feltétlen a tényállítások tekintetében, ugyanis nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanságának, vagy egyébként foglalkozása, hivatása gyakorlására vonatkozó szabályok alapján elvárható lett volna, hogy a tények valóságtartalmát vizsgálja, de a vélemény szabadság gyakorlásával összefüggő felelősségből fakadó gondosságot elmulasztotta.<sup>47</sup>

Az Alkotmánybíróság tehát a vélemények és tényállítások tekintetében egyaránt elismerte a közlések általános alkotmányos védelmét, azonban korlátozhatóságuk kapcsán kifejtette differenciált alkotmányos megítélésüket. A tényállítások alkotmányos védelme nem olyan feltétlen, mint az értékítéletet hordozó véleményeknek, így alkotmányos védelmük mértéke és korlátozhatóságuk különböző.<sup>48</sup> Az alkotmányok szövege általában, így a szólás- és sajtószabadság magyar alkotmányos normatív szabálya sem ad kellő eligazítást abban a tekintetben, hogy milyen pontos feltételek, formai vagy szubsztantív jellemzők alapján kell egy kifejezés(módo)t szólásnak, véleménynek tekinteni, ennek a meghatározása alkotmányértelmezés útján lehetséges.<sup>49</sup>

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata<sup>50</sup> fokozott védelemben részesíti a közügyekkel kapcsolatos közléseket, azok túlzó, felfokozott jellegére tekintet nélkül. Ezzel függ össze a közszereplők, elsősorban a közhatalmat gyakorlók magasabb tűrési kötelezettsége, vagyis, hogy a rájuk vonatkozó véleménynyilvánítások szélesebb körben élvezik a kimondhatóság védelmét, mint mások esetében. Az Alkotmánybíróság klasszikussá vált szavai szerint: „A véleménynyilvánítás és sajtószabadságnak alkotmányos érték[éből] és a demokratikus társadalom életében betöltött jelentős szerep[éből] [...] következik, hogy e szabadság különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti. A közhatalom gyakorlásában résztvevő személyek védelmében a véleménynyilvánítás szabadságának szűkebb körű

---

47 Vö. uo.

48 Erre a vélemény szabadság körében, a szólások differenciált megközelítése kapcsán vizsgatárak.

49 Vö. KOLTAY András: *Szólásszabadság az alkotmányokban – amerikai, angol és magyar áttekintés*. In: KOLTAY András (szerk.): *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 25. A különböző szólások alkotmányos értékének és a szólásszabadság hatályának és védelmének összefüggéseiről Török Bernát kiváló elemzése ad szilárd eligazodást, ld: TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában*. Budapest, HVG Orac, 2018, különösen 24–48. és 49–82.

50 Első ilyen határozat: 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219. Az újabbak közül részletes elemzést ad: 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014. 135.

korlátozása felel meg a demokratikus jogállamiságból adódó alkotmányos követelményeknek.”<sup>51</sup>

Az alapjogok vizsgálata során mindig külön kell vizsgálni az alapjog által érintett társadalmi viszonyokat és e viszonyok alkotmányos védelmi zónáját, amelyen túl az alapjog már legitim módon korlátozhatóvá válik. Ennek a distinkciónak a nyomán megkülönböztethető az alapjog tárgyi hatálya (hatóköre) és védelmi köre, amelyek az alapjogi teszt alkalmazása során egymásra épülő, egymást követő logikai lépésként veendő számításba. A véleménynyilvánítási szabadságra konkretizálva, első logikai lépésként azt kell megvizsgálni, hogy az adott kifejezés tekinthető-e olyannak, amely az anyajog hatókörébe tartozik, vagyis szólás, és amennyiben a válasz igenlő, úgy a teszt második mozzanataként kell választ adni arra a kérdésre, hogy élvez-e alkotmányos védelmet. Ugyancsak pozitív válasz esetén egy harmadik lépés is szükséges lehet, a védelem mértékét, mércéjét kell azonosítani. Erre a harmadik lépésre olyan alapjogok esetén van szükséges, amelyek védelmi mércéje nem egységes. Ilyen differenciált védelmet élvez a véleménynyilvánítás szabadsága is. A véleménynyilvánítás szabadságának a kommunikációs jogok anyajoga, belőle származik „a szólás- és a sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát.”<sup>52</sup> Ugyanakkor a két alapjog tárgyi hatálya és védelmi zónája is jelentősen eltér egymástól.<sup>53</sup>

Különleges jogrend idején – amint fentebb már rögzítettem – az alapvető jogok gyakorlása (a fenntartott alapjogok kivételével)<sup>54</sup> az általános alapjogi tesztben meghatározott szigorú érdekmérlegelésnél enyhébb feltételek mentén is korlátozható vagy akár fel is függeszthető.<sup>55</sup> Erre tekintettel az alapjogok védelmi zónája – a különleges jogrend céljához kötötten – szűkül, nagyobb mértékű alapjogkorlátozás is alkotmányosan igazolható. A rendes

---

51 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219. 228-229.

52 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 171.

53 Ld. különösen: KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009.; UDVARY Sándor: *Alkotmányos médiajog? Az elektronikus média jogának elemzése az amerikai és a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat tükrében*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2008.; TÖRÖK i. m., CSERVÁK Csaba: *A szólásszabadság dogmatikai sajátosságairól a médiajog relációjában*. In: CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila: *Az adekvát alapjogvédelem. Köröstárkány-Kápolnásnyék*, Porta Historica, 2018, 93-98. és KLEIN Tamás: *Sajtószabadság és demokrácia*. Budapest, Gondolat–Dialog Campus, 2020.

54 Vö. 2.1. ponttal

55 Alaptörvény 54. cikk (1) bek.

jogrend idején védett szólások így válhatnak a különleges jogrendi időben korlátozhatóvá, és akár büntetőjogi eszközökkel is fenyegetetté, büntethetővé.

### **3.2. Rémhírterjesztés különleges jogrend idején [Btk. 337. § (2) bekezdése]**

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény módosította a Btk. rémhírterjesztésre vonatkozó rendelkezését, kiegészítve azt egy különleges jogrendi tényállással. A Btk. módosítás tehát nem kizárólag veszélyhelyzeti jogrend, hanem valamennyi különleges jogrendi állapot idején, de csak akkor alkalmazható. A Büntetőtörvénykönyv módosítását követően a rémhírterjesztés büntett alapeseti tényállása és minősített esete szerint:

„Aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt a közveszéllyel összefüggésben olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”<sup>56</sup>

A különleges jogrendi, rémhírterjesztés tényállás diszpozíciója:

- a) kizárólag különleges jogrend idején valósítható meg,
- b) a közlést nagy nyilvánosság előtt kell megvalósítani,
- c) a közlés tartalma szerint tényállítást (híresztelést) tartalmaz, amely valótlan, vagy való tény elferdítésén alapul,
- d) közlés hatása szerint alkalmas a védekezés eredményességének akadályozására vagy megghiúsítására.

A rémhírterjesztés tényállása kizárólag tényállítás útján valósítható meg, így nem büntethető a kormányzati védekezés módját, az intézkedések hatékonyságát bíráló értékelő közlések (vélemények), a nem ismert adatokkal összefüggő találgatások, vagy éppen a jövőre vonatkozó (akár túlzó) prognózisok sem. A tényállítás valótlanságának objekktíve és szubjektíve is fenn kell állnia. Objektív értelemben a tényállításnak bizonyíthatónak valótlannak kell lennie, míg szubjektív értelemben az elkövetőnek tudnia kell, hogy amit állít az nem igaz, vagyis a valótlan tényt szándékosan fogalmazza meg. A szándékosságnak ugyanakkor nem csupán a tényállítás valótlanságára kell kiterjednie, hanem

---

<sup>56</sup> Btk. 337. § (1)-(2) bek.

arra is, hogy az nagy nyilvánossághoz jut el, és hogy az adott közlés alkalmas a védekezés eredményességének az akadályozására vagy megghiúsítására. A gondatlan elkövetést a tényállás nem bünteti.

A rémhírterjesztés új, különleges jogrendi tényállásával kapcsolatban megjelenését követően számos gyorselemzés jelent meg. A tényállás alkotmányosságát vitató vélemények elsődlegesen a normaszöveg homályosságát rótták fel, míg a támogató álláspont kiindulópontja a veszélyhelyzet súlyára tekintettel találta az alapjogkorlátozást szükségesnek és arányosnak és nem látta igazolhatónak a normavilágosság követelményének sérelmét sem.

A különleges jogrendi rémhírterjesztés tényállásának normavilágossága kapcsán általános kritikaként fogalmazódott meg, hogy az új tényállás rendkívül általános fogalmakat használ és mivel újszerűsége miatt bírói gyakorlata sincs, a polgárok nehezen tudják magatartásukat az megkívánthoz igazítani. Bencze Máttyás és Ficsor Krisztina elsősorban jogelméleti és jogszociológiai szempontokat érvényesítő írása<sup>57</sup> is hangsúlyosan foglalkozik a veszélyhelyzeti új rémhírterjesztési tényállásnak a normavilágosság követelményének való megfelelésével. Az alapeseti tényállás<sup>58</sup> megjelöli az elkövetés helyét, eszerint a rémhírterjesztést kizárólag közveszély színhelyén lehet elkövetni. Ennek kapcsán vetik fel a szerzők, hogy az ország egész területére kihirdetett járványügyi veszélyhelyzet idején milyen desztinációt kell a közveszély színhelyeként tekinteni? Egyik értelmezés szerint a fertőzési gócpontokat, a másik (és az adott helyzetben általam logikusabbnak gondolt) esetben az ország egész területét. Ugyanakkor ennél sokkal izgalmasabb kérdés – amint arra Bencze és Ficsor is rámutat – hogy miként kell megítélni a közösségi médiaplatformokon közzétett bejegyzéseket, amelyek sok esetben lényegesen nagyobb hatást tudnak kiváltani, mint egy szűken vett közveszélyi helyszínen, szélsőséges példát említve egy járványkórház területén. Vajon a nem Magyarország területén tartózkodó személy által billentyűzete vagy telefonja érintőképernyője segítségével bepötyögött és közzétett tartalom kielégítheti-e a közveszély színhelyén való közzétételt. A rémhírterjesztés (alapeseti) tényállása nyilvánvalóan egy offline nyilvánosságkörnyezetre modellezett büntetőjogi norma. Ettől függetlenül az online nyilvánosságban tanúsított magatartásokra is vonatkoznak a Btk. szabályai.<sup>59</sup> Bencze és Ficsor további aggályként hivatkozik az egyik elkövetési

---

57 BENCZE Máttyás – FICSOR Krisztina: *A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírterjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései*. A Jogtudományi Intézet blogoldala. [https://jog.tk.mta.hu/blog/2020/04/a-remhirterjesztes-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei#\\_ftn13](https://jog.tk.mta.hu/blog/2020/04/a-remhirterjesztes-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei#_ftn13), (2020. 04. 03.)

58 Btk 337. § (1) bek.

59 „[A]z internet nem jogmentes terület” [vö. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011.

mód, a valós tények „elferdítésének megfogalmazására, „amelyet »általánosságban« mindenki ért, azonban az egyes esetek megítéléséhez nem szolgáltat világos standardokat.”<sup>60</sup> A szerzők továbbá aggodalmuknak adtak hangot azzal kapcsolatban, hogy „bizonytalan lesz annak a teljesen bevett újságírói gyakorlatnak a büntetőjogi megítélése, amely kiemelt helyen csupán a jelenlegi járvány eddigi összes fertőzöttje számának növekedéséről számol be naponta (a gyógyultak számáról nem), a járvánnyal összefüggő napi új megbetegedések esetén nem közli a tesztelések számát az adott országban (holott világos, hogy a tesztelések száma és az új fertőzöttek megtalálási esélye között összefüggés van), vagy éppen a napi új halálesetek számát nem hasonlítja össze az azonos területen, azonos időszakban a koronavírus nélküli halálozási arányokkal. Az így tált »valós tények« nem világítják meg az összképet, kifejezetten alkalmasak nyugtalanság keltésére, de nem blokkolná-e ez a sajtó megfelelő működését, amely nyilván engedelmeskedik a saját gazdasági érdekeinek (a nézettség/olvasottság növelése)? Az »elferdítés« jelentésének pontosításához ugyanakkor támpontot adhatnak a polgári bíróságok azon döntései, amelyekben a jóhírnév megsértése miatt indult ügyekben a »valós tény hamis színben való feltüntetésének« kategóriáját értelmezik (a PK. 12. számú vélemény értelmében például alapvető fontossággal bír az ominózus közlés kontextusa).”<sup>61</sup>

Az Alkotmánybíróság számos határozatában részletesen kifejtette a normavilágosság jogállami követelményének tartalmi összetevőit a büntetőjogi jogalkotással összefüggésben: „A büntetőjogi szankciók kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vizsgálni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e.”<sup>62</sup>

A jogbiztonság részét képező normavilágosság követelménye tehát azt az alkotmányos követelményt támasztja a jogalkotóval szemben, hogy olyan jogi normákat alkosson, amelyek a norma címzettjei számára világossá teszik az állam által elvárt magatartást. A büntetőjogi normák esetében ennek különös

---

478. 508. és 19/2014. (V. 30.) AB határozat, ABH 2014. 439. 453.]

60 BENCZE – FICSOR i. m.

61 Uo.

62 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 176.

jelentősége van, hiszen az alkotmányos büntetőjog alapelvei (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) a dispozíció törvényi normába foglaltsága mellett a norma világosságát is megkövetelik.

Ugyanakkor a kimondhatóság határait kijelölő, nem kellően pontos büntetőjogi normának nem csak az a hatása, hogy a címzettjét bizonytalanságban tartja a jogkövető magatartás tartalmát illetően, hanem közvetetten módon dermedtően hat (*chilling effect*) a demokratikus nyilvánosságban végbemenő közvitára azáltal, hogy sokakat eltántorít nézetük szabad kinyilvánításától.

A normavilágosság alkotmányossági követelménye a rendkívüli jogrendben, így a járványügyi veszélyhelyzetben is azonosan érvényesül, sőt, álláspontom szerint – tekintettel a szélesebb körű alapjogkorlátozás lehetőségére – még fokozottabban kell érvényesülnie.

A konkrét norma világossága és alkalmazási körének pontossága mellett érvelt Koltay András, aki cikkében<sup>63</sup> az új rémhírterjesztési Btk. tényállást a szólás- és sajtószabadsággal összehangban lévőnek, alkotmányosnak ítélte. A rövid elemzés az alábbi szempontokat emeli ki: tényállás kizárólag bizonyos valótlan tényállításokra vonatkozik (véleményre, kritikára, prognózisokra nem), amelyek objektíve alkalmasak a védekezés eredményességének akadályozására (ezt egy igen magas mércének minősíti, amelyet egy-egy közösségi médiaplatformon közzétett hozzászólás aligha ugorja meg), és amelyek szándékosan kerülnek megfogalmazásra. További fontos szempontként utal a szerző a tényállásszerűség független bíróság általi megítélésére.<sup>64</sup> Írását Koltay András morális szentenciával zárja: „A szándékos hazugságok, ha úgy tetszik fake news most nem egyszerűen az öncélú pletyka, a tudatos félretájékoztató vagy a demokratikus választások megzavarásának eszközei, hanem szó szerint életveszélyessé válhatnak. Az elrettentés e magatartástól – a szólásszabadság alkotmányos keretei között – a polgárait megóvni kívánó felelős kormány méltányolható törekvése.”<sup>65</sup>

### 3.3. Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrendi rémhírterjesztés alkotmányosságáról

Az Alkotmánybíróság egy alkotmányjogi panasz indítvány alapján érdemben vizsgálta<sup>66</sup> az új, különleges jogrendi rémhírterjesztési tényállást és határo-

---

63 KOLTAY András: *Koronavírus és szólásszabadság vészhelyzet idején*. [https://index.hu/velemeny/2020/03/24/szolasszabadsag\\_btk\\_remhirterjesztes\\_szigoritas/](https://index.hu/velemeny/2020/03/24/szolasszabadsag_btk_remhirterjesztes_szigoritas/) (2020. 03. 25.).

64 Uo.

65 Uo.

66 Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése [az Alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályo-

zatában<sup>67</sup> annak alkotmányosságát állapította meg. Az Alkotmánybíróság érvelését öt szempontot kiválasztva foglalom össze.

### **3.3.1. Normavilágosság**

Normavilágossággal kapcsolatban az AB egy korábbi döntését megismételve leszögezte: „A norma megszővegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettje számára előreláthatatlanná teszi.”<sup>68</sup> „A határozatlan diszpozíció a nullum crimen sine lege elvével nem egyeztethető össze, mert a törvényi tényállás címzettjei ilyen esetben nem dönthetik el, milyen magatartástól kell tartózkodniuk, illetve milyen magatartás az, amely a törvény rendelkezése szerint büntetést vonhat maga után.”<sup>69</sup>

Az Alkotmánybíróság az új, különleges jogrendi rémhírterjesztési tényállás kapcsán nem találta megalapozottnak azokat az érveket, amelyek vitatták a normaszöveg egyértelműségét: „[...] az új Btk-tényállással kapcsolatban nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az abban szereplő egyes meghatározások – tény, tényállítás, valótlán tény állítása, való tény elferdítése, állítás és híresztelés megkülönböztetése, különleges jogrend, nagy nyilvánosság stb. – eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének. A Btk. más tényállásai tartalmaznak ezekkel azonos vagy ezekhez hasonló elemeket. Az ezekhez kapcsolódó bírói gyakorlat támpontot nyújthat annak megítélésénél, mi minősül a Btk. 337. § (2) bekezdésében meghatározott rémhírterjesztésnek. Az általános hatáskörű bíróság juthat arra a következtetésre, hogy a bűncselekménynek nem lehet tárgya sem a kormány különleges jogrend idején hozott egyes intézkedéseinek kritikája, sem jövőbeni eseményekre vonatkozó előrejelzés és nem lehet tárgya a különleges jogrenddel összefüggésben nyilvánosságra nem hozott adatokkal

---

sulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette] alapján az alkotmányjogi panaszt befogadta, ugyanakkor Czine Ágnes alkotmánybíró a határozathoz fűzött különvéleményében vitatta, hogy az ügyben a befogadás feltételei fennálltak.

67 15/2020. (VII. 8.) AB határozat a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról [a továbbiakban e pontban: AB hat.].

68 AB hat. [42] bek., eredetileg 3106/2013 (V. 17.) AB határozat, [10] bek.

69 AB hat. [42] bek.

kapcsolatos találgatás sem. A bírói gyakorlatra tartozik annak meghatározása is, milyen elkövetési mód, vagyis milyen cselekmény alkalmas arra, hogy az »a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa«. Sem a védekezés eredményessége, sem az akadályozás, sem a megghiúsítás nem eleve értelmezhetetlen tényállási elem. A Btk. több törvényi tényállásban megkívánja a cselekménynek valamely következmény előidézésére való alkalmasságát. Ez az alkalmasság a cselekmény objektív hatóképességét, hatásirányát jelöli.”<sup>70</sup>

### 3.3.2. A szabályozás alkotmányos célja, a korlátozás alkotmányos indoka

„A szólás korlátozásának indoka a különleges jogrend idején a védekezéshez fűződő társadalmi érdek, a különleges jogrendet kiváltó ok kezelése, ennek az eredményessége, vagyis a késedelem nélküli visszatérés az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlati rendjéhez.”<sup>71</sup> Az Alkotmánybíróság tehát megerősítette az általam is fentebb kifejtett, a különleges jogrendi jogalkotással és más intézkedésekkel szemben megfogalmazott alkotmányos követelményt, miszerint a különleges jogrend és az annak során hozott, széles értelemben vett intézkedések (normatív és egyedi aktusok) végső alkotmányos célja a rendes jogrendhez való visszatérés, és mint ilyen, az alapjogkorlátozás vizsgálatakor, az érdekmérlegelési teszt során figyelembe veendő.

### 3.3.3. Tényállítási valótlanosságának megítélése

Az Alkotmánybíróság a tényállítási valótlanosságra vonatkozó tényállítási elemet, mind objektív (materialis), mind pedig szubjektív (individuális) értelemben fontosnak tekinti. A rémhírterjesztés alkalmazása során tehát csak akkor állapítható meg a tényállásszerűség, ha mind az igazságtartalom objektív hiánya igazolható, mind pedig a tényállítást megfogalmazó személy esetében azt a szubjektív körülményt, hogy tudata nem terjedt ki arra, hogy az általa megfogalmazott tényállítás valótlan (szubjektív tudattartalom). A tartalom valótlanosságának szubjektív ismerete egyszersmind az elkövetés szándékos voltára is utal: „A bűnösségnek az elkövetési magatartás kifejtésekor kell fennállnia. A kiforrott büntetőjogi dogmatika szerint a tényközlés valótlanosságának, hamisságának megítélésekor az objektív értelemben vett valóságnak/valótlanosságnak van jelentősége, azaz annak, hogy a tényközlés megfelel-e az objektív valóságnak. Egyfelől ebbe az anyagi jogi fogalomkörbe nyilvánvalóan

---

70 AB hat. [43] bek.

71 Uo. [51] bek.

nem tartoznak bele a »vitatott« tények, másfelől a büntetőeljárás során – az ártatlanság vélelméből következően – kizárólag a kétséget kizáróan bizonyított tények értékelhetők a terhelt terhére.”

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy „a szubjektív értelemben vett valótlanságnak, azaz annak is jelentősége van, hogy az elkövető maga tudomással bírt-e a valótlanságról. Ezt a büntetőjog a bűnösség keretein belül vizsgálja. Azért, mert szándékos bűncselekményről van szó, kizárólag abban az esetben állapítható meg a büntetőjogi felelősség, ha az elkövető bizonyítottan tisztában volt a tényközlés valótlanságával (elferdítettségével). A büntetőjogi felelősségre vonás szempontjából az elkövetőnek a cselekmény időpontjában fennálló tudattartalmának van jelentősége. Az elkövetés idején vitatott (ami azt jelenti, hogy az elkövető által sem annak valótlansága, sem a való volta akkor még nem ismert), és csak a későbbiekben hamisnak bizonyuló tények közlése nem vonható a Btk. 337. § (2) bekezdésének hatálya alá.”

### **3.3.4. Közügyek szabad vitájának magas alkotmányos értéktartalmának megerősítése**

Az Alkotmánybíróság a közéleti viták alkotmányos elismerését a különleges jogrendi helyzetben megerősítette egyúttal sajátos alkotmányos követelményeket is meghatározott. A kritikus vélemények kriminalizálása – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – nem következik a vizsgált tényállásból: „ezeket a védett vélemények körébe kell utalni, és mivel a járványügy jelenleg a legfontosabb közügyeink közé tartozik, ezért a tételes jogi normák keretei között a legszigorúbb védelmet kell az e tárgyat érintő közéleti viták számára biztosítani.”<sup>72</sup>

A tényállással szemben megforgalmazott kritika volt továbbá, hogy dermesztően hathat a járvánnyal kapcsolatos közvitára, azáltal, hogy a diskurzusban részt venni szándékozók – a büntetőjogi felelősségre vonástól tartva – vagy nem fejtik ki teljes körben álláspontjukat, vagy akár tartózkodnak is a részvételtől. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutatott, hogy a tényállásszerű, büntethető magatartás csupán akkor valósul meg, ha a megszólaló tényről állít és tudatában van tényállítása valótlanságának. Az Alkotmánybíróság e körben egyértelművé tette, hogy a különleges jogrendi rémhírterjesztés „[m]inden elemében szándékos bűncselekmény.”<sup>73</sup> Mivel a tényállás kizárólagos szándékosan meríthető ki „az elkövetőnek tudatában kell lennie annak, hogy cselekményét különleges jogrend idején valósítja meg; hogy az általa állított

---

72 Uo. [48] bek.

73 Uo. [48] bek.

tény valótlan, vagy a valós tényt jelentősen elferdítette, valamint annak is, hogy állításának közlése (objektíve) alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa. Az elkövető szándékának pedig ki kell terjednie a fentiek szerinti tudatos közlés nagy nyilvánosság előtti elkövetésére. Ha a tudattartama, illetve szándéka bármelyik elemre nem terjed ki vagy ha az állítás objektíve nem alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, a bűncselekmény a büntetőjog szabályai szerint nem valósul meg.<sup>74</sup> Az elkövetés szándékosságának minden tényállási elemre vonatkoztatott fennállását pedig a vádhatóságnak kell bizonyítani.<sup>75</sup>

Az indítványozó abból indult ki, hogy a különleges jogrendi rémhírterjesztés tényállása értelmezhető és jövőbeni büntetőeljárás(ok) során alkalmazható oly módon, hogy az kiterjedjen a közvita során megfogalmazott szólások egy körére is, még hozzá azokra, amelyek esetében a szólás tartalmának a védekezés eredményességét akadályozó, vagy megghiúsító volta a közzétételkor még nem egyértelműen igazolható. Az Alkotmánybíróság határozatában nem fogadta el az indítvány vonatkozó állítását: „A bűnösségnek az elkövetési magatartás kifejtésekor kell fennállnia. A kiforrott büntetőjogi dogmatika szerint a tényközlés valótlanságának, hamisságának megítélésekor az objektív értelemben vett valóságnak/valótlanágnak van jelentősége, azaz annak, hogy a tényközlés megfelel-e az objektív valóságnak. Egyfelől ebbe az anyagi jogi fogalomkörbe nyilvánvalóan nem tartoznak bele a »vitatott« tények, másfelől a büntetőeljárás során – az ártatlanság vélelméből következően – kizárólag a kétséget kizáróan bizonyított tények értékelhetők a terhelt terhére”.<sup>76</sup>

### 3.3.5. A szólás hatása

A tényállásban szereplő, a védekezés eredményességét akadályozni vagy megghiúsítani képes alkalmasság következtében a szólásokat nem önmagukban, hanem hatásuk szerint, a szólással kiváltható veszélyre, sérelemre tekintettel kell értelmezni, hiszen a tényállás éppen ezek bekövetkezését kívánja elhárítani (prevenció).

Ebből fakadóan a különleges jogrendi rémhírterjesztés alatt „olyan valótlan, vagy elferdített valós tény állítása vagy híresztelése értendő, amely túlmutat az egyes intézkedések kritikáján, és alkalmas olyan emberi cselekvés, mulasztás, illetve ezzel összefüggő következmény előidézésére, amely a védekezést

---

74 Uo. [45] bek.

75 Vö. Uo. [45] bek.

76 Uo. [56] bek.

szolgált járványügyi intézkedések, illetve más, a járvány terjedésének megakadályozása, káros hatásainak megelőzése vagy elhárítása érdekében előírt rendelkezések ellenében hatnak”.<sup>77</sup>

#### **4. Összegző megállapítások**

A különleges jogrend az alkotmányos jogállam keretei között nem alkotmányon kívüli közjogi állapot, nem az alkotmányosság felfüggesztését jelenti, ugyanakkor a hatalomgyakorlás koncentrációját és az alapjogok korlátozhatóságának szélesebb körű megengedhetőségét eredményezi. A különleges felhatalmazás és az alapjogkorlátozás lehetőségének a bővülése, az enyhébb mércék alkalmazása azonban kizárólag bizonyos jogállami követelmények érvényesülése mellett lehetséges.

A különleges jogrendi rémhírterjesztés büntetőjogi tényállását sok kritika érte, különös tekintettel a normavilágosság követelményének érvényesülését hiányolva a diszpozícióban. Az Alkotmánybíróság nem osztotta ezt a kritikát, mondván a kiforrott büntetőjogi dogmatikán alapuló bírói gyakorlat kellő támasztékul szolgál a normaszöveg értelmezése során.

Elvi éllel szögezte le az Alkotmánybíróság, hogy „[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.”<sup>78</sup>

Az Alkotmánybíróság ugyan nem találta a különleges jogrendi rémhírterjesztés tényállását *in genere* szükségtelen és aránytalan alapjogkorlátozásának, ugyanakkor hozzátette, hogy „alkotmányjogi panasz eljárásban, indítvány alapján felülvizsgálhatja majd, hogy a Btk. 337. § (2) bekezdése konkrét tényállásra alkalmazása összhangban van-e az Alaptörvénnyel”<sup>79</sup> és mivel „a közlések szűk körére vonatkozik: a tudottan hamis vagy elferdített tények nagy nyilvánosság felé közvetítését tiltja, de csak akkor, ha az különleges jogrend idején, legalább a védekezés akadályozására alkalmas módon történik, így az nem terjed ki a demokratikus közvélemény alakításához szükséges szabad tájékoztatásra”.<sup>80</sup>

---

77 Uo. [52] bek.

78 Uo. [47] bek.

79 Uo. [53] bek.

80 Uo. [59] bek.