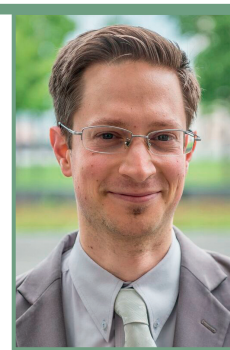


Salgó László Péter\*



# A hazai veszélyhelyzeti jogalkotás a kodifikátor szemével

## I. BEVEZETÉS

2019 év végén egy ismeretlen betegség, a koronavírus jelent meg Kínában. Az első napokban, hetekben a vírus ázsiai terjedése Európából nézve nagyon távolinak tűnt. Az idő múlásával egyre aggasztóbbak lettek az ottani hírek, fokozatosan növekedett a betegek és a halottak száma. 2020 februárjáig Európában nem voltak tömegesebb megbetegedések, viszont az idő előrehaladtával a világ egyre több és több országából kaptunk híreket azzal kapcsolatban, hogy a koronavírus ott is megjelent, valamint Kínából is olyan hírek érkeztek, amelyek Európában egyelőre nehezen elképzelhetőnek tűntek: települések és területek karanténba zárása, a munkavégzés és az iskolai tanítás felfüggesztése, valamint az emberek nem mertek kimenni az utcára.

A XXI. század elején az emberek közötti kapcsolattartásra előírt állami korlátozások, kiegészülve a lakosság önkorlátozásával szokatlanok, újszerűnek és félelmetesnek tűntek, különösen, ha visszatekintünk az előző évekre. Nem volt világméretű járvány a spanyolnátha óta, és bár több veszélyes járvány is lezajlott területi jelleggel a világon az elmúlt évtizedekben, ezek az esetek többségében viszonylag kisebb területre koncentráltak, és a hozzájuk kapcsolódó intézkedések sem érintették a világ lakosságának jelentős részét. E tekintetben a koronavírus viszont sok mindent megváltoztatott.

Kezdetben Európából nézve a sajtóhíradásokon túl olyan intézkedéseket tapasztaltunk, mint a kínai légi járatok törlése, egészségügyi szűrések a repülőtereken, továbbá a Kínából visszatérő emberek karanténba helyezése. 2020 februárjában már Európában is voltak megbetegedések, viszont az északolaszországi megbetegedések számának megugrása és az ott bevezetett karantén szabályok ráébresztettek mindenkit arra, hogy a koronavírus már nem tőlünk több ezer kilométerre, hanem itt a közelünkben van, a határainktól számított ezer kilométeren belül, ahonnan napi szinten érkeznek emberek Magyarországra és Európa más területeire. Az ezt követően történt események az élet szinte minden területén új helyzetet eredményeztek, amelyeknek a hazai kodifikációra gyakorolt hatásait kívánom munkámban bemutatni.<sup>1</sup>

Céлом, hogy a tanulmányom első részében betekintést nyújtsak abba, hogy az Igazságügyi Minisztériumnak milyen szerepe volt a veszélyhelyzeti jogalkotásban, továbbá, hogy ezen időszak alatt a jogi normák előkészítése milyen szempontrendszer szerint történt. A második részben be kívánom mutatni azokat a fontosabb jogi dilemmákat, amelyekkel az igazságügyi tárca részéről szembesültünk a veszélyhelyzeti kodifikáció során. E kérdések ismertetése részletesen és teljességi körben nem lehetséges a rendelkezésre álló keretek miatt, azonban elengedhetetlennek tartom, hogy ennek ellenére röviden bepillantást nyújtsak ezekbe a fontosabb jogi kérdésekbe.

## II. MAGYARORSZÁGON BEVEZETETT INTÉZKEDÉSEK ÁTTEKINTÉSE JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉSI SZEMPONTBÓL

Hazánkban a Kormány a Kínából érkező kedvezőtlen hírek, továbbá a szórványos európai megbetegedések miatt korán, már január végén megkezdte a felkészülést azzal, hogy felállította az Operatív Törzset.<sup>2</sup> Ugyanis a kormányzati cél a helyzet megfigyelése és a járvány elleni felkészülés volt. Ekkor még nem lehetett tudni, hogy mit hoznak a következő hónapok. Magyarországon és Európában a járványügyi helyzet egészen február 21-éig viszonylagosan nyugodt volt, alacsony esetszámokkal<sup>3</sup>, ezt követően ugrott meg hirtelen a betegek száma Olaszországban<sup>4</sup>, majd Európa többi országában. Először csak a legfertőzöttebb olasz területeken vezettek be karantén szabályokat, amelyeket aztán fokozatosan terjesztettek ki először Észak-Olaszországra (köztük Milánóra), majd egész Olaszországra. Ezzel egy időben megkezdődött az olaszországi határok lezárása, azonban a járvány elleni intézkedések kezdetben lassan érvényesültek. Várható volt, hogy napokon vagy

viszont azt szükségesnek tartom megjegyezni, hogy az európai országok intézkedéseit mind az Igazságügyi Minisztériumban, mind a Mádly Ferenc Összehasonlító Jogi Intézetben folyamatosan nyomon követtük.

2 A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat.

3 [https://www.antsz.hu/felso\\_menu/temaink/jarvany/uj\\_koronavirus/uj\\_koronavirus\\_0221.html](https://www.antsz.hu/felso_menu/temaink/jarvany/uj_koronavirus/uj_koronavirus_0221.html)

4 Az ÁNTSZ is február 21-étől foglalkozott külön az olaszországi esetszámokkal, lásd például:

[https://www.antsz.hu/felso\\_menu/temaink/jarvany/uj\\_koronavirus/uj\\_koronavirus\\_0224.html](https://www.antsz.hu/felso_menu/temaink/jarvany/uj_koronavirus/uj_koronavirus_0224.html)

\* Salgó László Péter: Igazságügyi Minisztérium, jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár, a Magyar Közlöny felelős szerkesztője.

1 Fontosnak tartom megjegyezni, hogy nemcsak hazánk, hanem minden ország különleges jogrendet, vagy legalább speciális jogi szabályozást vezetett be a járvány időtartamára. Ezeknek ismertetését és kiértékelését a terjedelmi korlátokra tekintettel mellőzöm, munkánk szempontjából

heteken belül Magyarországon is megjelenik a vírus. Március elején a koronavírus-járvány gócpontja egyértelműen Európa volt.

Magyarországon az első eseteket 2020. március 3-án igazolták. Addigra már a szomszédainknál is megjelent a vírus, ezért a legtöbb ország fokozatosan elkezdte bevezetni a korlátozó szabályokat, például karanténok bevezetése, határellenőrzések visszaállítása stb. A Kormány a helyzetre reagálva március 9-én jelentős költségvetési forrásokat csoportosított át a védekezésre<sup>5</sup>. Azonban ekkortól a fertőzések üteme és az események is felgyorsultak: március 9-én hazánkban kilenc fertőzött volt, viszont addigra a járványveszély miatt megszüntették a déli határon lévő tranzitónákban a menedékkérelmek befogadását, az iráni állampolgárok nem kaphattak vízumot, lemondták a március 15-i állami ünnepeket, a kórházakban látogatási tilalmat rendeltek el, március 9-től pedig a Milánó és Budapest, valamint a Milánó és Debrecen közötti repülőjáratokat is szüneteltették.

Jelentős változást hozott március 11-e, amikor a Kormány a koronavírus-járvány magyarországi védekezése és következményeinek enyhítése érdekében a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel kihirdette a veszélyhelyzetet. Az Egészségügyi Világszervezet ugyanezen a napon a koronavírust világgjárvánnyá minősítette. A jogalkotási folyamat ekkor jelentősen felgyorsult, hiszen a veszélyhelyzet kihirdetésével egy új típusú alaptörvényi szabályozás lépett életbe: a Kormány a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: katasztrófavédelmi törvény) alapján<sup>6</sup> akár a törvényektől eltérő kormányrendeleteket is hozhatott, amelyek 15 napig maradhattak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés meghosszabbítja. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a katasztrófavédelmi törvényben szereplő veszélyhelyzeti szabályokat nem járványhelyzet kezelésére írták. Ezek a szabályok alapvetően katasztrófavédelemre íródtak, mint például a vörösiszap-katasztrófához hasonló ipari szerencsétlenség volt, de megfelelően alkalmazhatóak voltak a 2013-as dunai árvíz esetében is. A koronavírus-járvány esetén viszont egy teljesen új típusú feladattal néztünk szembe, amely az egész országot érintette, valamint nem tudhattuk, hogy a következő nap milyen fejleményeket hoz. Minderre a magyar jogrendszer nem volt felkészülve.

A Kormány március 11-én este meghozta az első korlátozó intézkedéseket: beutazási és karanténszabályok előírása, felsőoktatási intézmények látogatásának megtiltása, rendezvények korlátozása, okmányok érvényességének meghosszabbítása stb.<sup>7</sup> Viszont azok az intézkedések, amelyek szerdán este megfelelőnek tűntek, péntekre már elavultak voltak, ezért március 13-án Orbán Viktor miniszterelnök úr újabb intézkedések bevezetéséről nyilatkozott, többek között a – hétpárti

egyeztetést követően – digitális oktatásra áttérésről<sup>8</sup>, valamint a rendkívüli jogrendhez kapcsolódó akciócsoportok felállításáról<sup>9</sup>. Ez utóbbi számunkra azért fontos, mert kijelölte a további kodifikációs munka kereteit: Gulyás Gergely miniszterelnökséget vezető miniszter vezetésével megkezdte működését a Rendkívüli Jogrend Szabályozásáért Felelős Akciócsoport (a továbbiakban: Akciócsoport), amelynek feladata a koronavírus-világgjárvány és negatív hatása elleni hatékony fellépés érdekében szükséges veszélyhelyzeti jogi szabályozás kidolgozása volt. Ez a jogszabály-előkészítési munkát alapjaiban változtatta meg: a kormányzati jogalkotási feladatokat továbbra is folyamatosan el kellett látni, viszont a koronavírussal összefüggő jogszabályok esetén nem engedhetők meg a Kormány ügyrendjében meghatározott véleményezési és döntéshozatali határidők, bizonyos esetekben nemcsak a napok, hanem az órák is fontosak voltak, ezért az Akciócsoport minden kormányzati döntés-előkészítési fórumot helyettesített. Vezetője a Miniszterelnökséget vezető miniszter, társelnöke az igazságügyi miniszter, tagjai pedig a két megnevezett tárca képviselőin túl a Miniszterelnöki Kormányiroda és a többi tárca delegált állami vezetői.

Az Akciócsoport már rögtön működésének első napjaiban, még az első ülése előtt megoldhatatlan feladattal találta szembe magát: az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezték a miniszterelnöknél az igazságszolgáltatási szervek működésében a rendkívüli igazgatási szünet elrendelését. Ez rendes jogrendben teljes mértékben elképzelhetetlen lenne, viszont rendkívüli jogrendben a megváltozott körülmények miatt azonnal reagálni kellett. Ekkor bebizonyosodott, hogy a katasztrófavédelmi törvény nem alkalmas a járványügyi válság hatásainak teljes kezelésére. A kérelmezők személyére figyelemmel a Kormány elrendelte a rendkívüli igazgatási szünetet a bíróságokon<sup>10</sup>, egyúttal feladatul is szabta az igazságügyi miniszternek egy olyan új törvényjavaslat kidolgozását, amely alkalmas arra, hogy annak segítségével a koronavírus-járvány terjedésének megakadályozása, továbbá hatásainak enyhítése érdekében a Kormány azonnal reagálni tudjon.

Ekkor már március 14-ét írtunk, mindenfelé újabb és újabb intézkedéseket hoztak, ezért röviden tekintsük át az európai helyzetet: a legtöbb országban már bezárták az iskolákat, több országban lezárták a repülőtereket (pl. Szlovákia), határellenőrzést vezettek be (pl. Szlovákia, Szerbia, Lengyelország), különleges jogrendet hirdettek (pl. Csehország, Észtország, Bulgária, Portugália), valamint mindenhol fokozatosan rendezvényekre, valamint kereskedelemre vonatkozó korlátozásokat vezettek be. „Európa tehát fokozatosan bezárta kapuit”, és hazánk is egyre több korlátozó intézkedést hozott, miközben az aktív esetszám március 14-én még csak 25 fő volt.

5 A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat alapján szükséges intézkedések megvalósításához szükséges forrás biztosításáról szóló 1083/2020. (III. 9.) Korm. határozat.

6 Katasztrófavédelmi törvény 45–51. §.

7 Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

8 A koronavírus miatt a köznevelési és szakképzési intézményekben új munkarend bevezetéséről szóló 1102/2020. (III. 14.) Korm. határozat.

9 A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat.

10 Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.) szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet.

A következő napokban az Igazságügyi Minisztériumban párhuzamosan folyt a munka: egyrészt az új törvénytervezet előkészítése, másrészt a veszélyhelyzeti rendeletek véleményezése, illetve előkészítése történt, hiszen a miniszterelnök például március 16-án a kereskedelemre, a szórakozóhelyekre és az idősekre vonatkozó szabályokat jelentett be, amelyek még aznap kihirdetésre is kerültek<sup>11</sup>. A következő napokban is folyamatos volt a veszélyhelyzeti jogalkotás, elegendő például a hitelfizetési moratóriumra<sup>12</sup>, a veszélyhelyzet idején alkalmazható speciális munkajogi szabályokra<sup>13</sup>, a közteherviselési normákra<sup>14</sup>, vagy a március 27-én kihirdetett kijárási korlátozásokra gondolnunk<sup>15</sup>. A szabályozási célok láthatóan kettősek voltak: egyrészt az emberek egészségének megőrzése, amelyek közé nemcsak korlátozó szabályok sorolhatók, hanem kifejezetten kedvezőbb szabályok, mint például az okmányok érvényességének meghosszabbítása, elektronikus fizetési műveletnél a 15 ezer Ft-os limit meghatározása, illetve idesorolhatjuk a gyés és a gyed ellátások meghosszabbítását, vagy a gyógyszerekre vonatkozó szabályokat is. A másik szabályozási cél pedig a járvány negatív gazdasági hatásainak enyhítése, többek között az előzőekben említett fizetési moratórium, a munkajogi szabályoktól eltérés, vagy bizonyos adó-, illetve más fizetési kötelezettségekhez kapcsolódó kedvezmények.

A veszélyhelyzeti jogszabály-előkészítés és véleményezés mellett a kollégák kiemelt prioritást élvező feladata a koronavírus-járványra vonatkozó új törvénytervezet előkészítése volt: az ezzel kapcsolatos feladat nemcsak a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályának meghosszabbítása, hanem olyan szabályozás kialakítása volt, amelynek célja, hogy a Kormány bármilyen, a járvánnyal összefüggő kihívásra azonnal és hatékonyan reagálni tudjon. A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (a továbbiakban: koronavírus-törvény) részletes ismertetésére a későbbiekben térek ki, ezért itt csak annyit jelzek, hogy a törvény tervezetét az Akciócsoport, illetve a Kormány általi megtárgyalását követően a Kormány március 20-án nyújtotta be az Országgyűlésnek. A Kormány kezdeményezte a javaslat Házaszabálytól eltérő tárgyalását, azonban az ellenzéki képviselők támogatásának hiánya miatt (nem volt meg a házaszabálytól eltéréshez szükséges 4/5-ös támogatottság<sup>16</sup>) a törvényjavaslatot csak sürgős tárgyalási rendben<sup>17</sup> lehetett tárgyalni. Emiatt a törvénytervezet zárószavazására és ki-

hirdetésére csak március 30-án kerülhetett sor. A március 30-ai dátum ugyanakkor azt is jelentette, hogy a március 16-a előtt hozott veszélyhelyzeti rendeletek hatályukat veszítették, figyelemmel arra, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályának meghosszabbítására vonatkozó országgyűlési felhatalmazás nélkül csak 15 napig lehetnek hatályban.

A koronavírus-törvény kihirdetése után a veszélyhelyzeti jogalkotás tovább folytatódott, a Kormány nemcsak a koronavírus-törvény hatálybalépése előtt hozott, hatályban lévő veszélyhelyzeti rendeletek hatályát hosszabbította meg, hanem a törvényben foglalt felhatalmazással élve az emberi életet és egészséget védő, valamint a járvány okozta negatív gazdasági hatásokat mérséklő szabályokat hozhatott. Kezdetben az emberek egészségét közvetlenül vagy közvetve védő intézkedések meghozatalára került sor, kezdve az orvosi védőeszközök beszerzésétől egészen az igazságszolgáltatási rendszerre vonatkozó speciális szabályokig. Ekkor még a járvány elején voltunk, ezért a szabályok alapvetően az emberek közötti kapcsolatok minimalizálását, továbbá az egészségügyi rendszernek a járványra történő felkészítését célozták.

Az egészségvédelem-gazdaságvédelem kettőssége a későbbiekben is végig nyomon követhető a koronavírus-törvény hatálybalépése után hozott rendeletek kapcsán, például a külföldre utazási korlátozások, a járványügyi szabályok, a speciális igazságügyi<sup>18</sup>, postai szolgáltatási szabályok, parkolási díjmentesség, vagy éppen az e-recept és a telemedicina esetén. Minden esetben a jogalkotó célja az volt, hogy minimálisra csökkentse azokat az élethelyzeteket, amikor az embereknek személyes kapcsolatba kell kerülniük egymással. Az egészségügyi tárgyú rendeletek másik csoportjának célja az egészségügyi intézményrendszer felkészítése volt, idesorolhatjuk például az orvostechikai eszközök beszerzésére vonatkozó szabályozást, illetve, idesorolható a honvédek és a rendőrök felmondási tilalma is, hiszen a honvédelmi és a rendvédelmi szervek is kivették a részüket a járványügyi védekezésből, például a karantén szabályok betartatásával.

Az idő előrehaladtával a járványügyi helyzet egyre súlyosabb lett, valamint ezzel egyidejűleg a negatív gazdasági hatások is kezdtek látszani. Emiatt az egészségvédelmi szabályok mellett április elsejétől egyre nagyobb szerepet kapott a gazdaságvédelem. Ennek nagyon fontos eleme volt a veszélyhelyzeti költségvetés kihirdetése<sup>19</sup> április 6-án, amely létrehozta a Járvány Elleni Védekezési Alapot, a Gazdaságvédelmi Alapot és az Európai Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatási Alapot. Ezt még húsvét előtt számos más gazdaságvédelmi intézkedés követte, mint például a csökkentett munkaidős foglalkoztatási támogatás<sup>20</sup>, a kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók foglalkoztatásának támogatása<sup>21</sup> vagy

11 Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet.

12 A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 1–2. §.

13 A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. §.

14 A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 3–5. §.

15 A kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 29.) Korm. rendelet.

16 Egyes házaszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 65. § (1) bekezdés.

17 A sürgős tárgyalás rend a sarkalatos rendelkezést tartalmazó törvényjavaslatok leggyorsabb tárgyalási módja a Házaszabálytól eltérést követően. Egyes házaszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 60. §.

18 A korábban meghozott, majd a 15 napos szabály miatt hatályát veszített ítélkezési szünetet elrendelő kormányrendeletet „pótló” a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet.

19 A Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet.

20 A veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.

21 A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók veszélyhelyzet idején megvalósuló foglalkoztatásának a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 103/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.

a veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő szabályok<sup>22</sup>.

Húsvét után került kihirdetésre a járvány elleni védekezés egészségvédelmi elemével összefüggésben az eddigi talán legszigorúbb szabály, mely szerint a települések polgármesterei a hétvégekre és az ünnepnapokra a kijárási korlátozásnál szigorúbb szabályokat is hozhattak<sup>23</sup>. Ennek okán több településen kijárási tilalom is bevezetésre került. Ezen jogalkotási felhatalmazást a Kormány a járvány tetőzéséig, vagyis május elejéig minden hétvégén megadta a települési polgármestereknek.

A húsvét utáni időszakban többségbe kerültek a gazdaságvédelmi intézkedések, gondolhatunk a hitelintézetek járványügyi helyzettel összefüggő különadójára<sup>24</sup> vagy a kiskereskedelmi adóra<sup>25</sup>, valamint a Kormány szabályokat alkotott a társasági adóra, vagy a vidékfejlesztési támogatásokra is. Április közepén az egyik legfontosabb kérdés mégis az volt, hogy az érettségi vizsga elhalasztásra kerüljön-e vagy sem. A döntés meghozatalakor április 16-án a járvány még felszálló ágban volt, ennek ellenére a Kormány úgy döntött, hogy szigorú távolságtartási szabályokkal ugyan, de az érettségi megtartható<sup>26</sup>. Ez az intézkedés akár a járvány elleni korlátozó intézkedések egyik enyhítő szabályának is tekinthető, habár ekkor még a járványügyi korlátozások lazítása és feloldása nagyon messzinek tűnt. Erre is figyelemmel április végéig többségében gazdaságvédelemmel összefüggő kormányrendeletek kerültek kihirdetésre, ezek közül a Kartonpack Nyrt. állami felügyelet alá vonását<sup>27</sup>, a különleges gazdasági övezet jogintézményének létrehozását<sup>28</sup> és profi sportolók sportszerződéseinek egyoldalú módosíthatóságát emelném ki<sup>29</sup>, amelyek jogi szempontból jelentősebbek.

A korábbi hetekhez képest az április vége változást hozott. Ugyanis ekkor már nemcsak szimbolikus enyhítésekre került sor (mint például a virágüzletek anyák napja alkalmából történő nyitvatartása), hanem a járvány tetőzéséhez közeledve felmerült annak a lehetősége, hogy a vírussal kevésbé érintett területeken, vagyis az országban Pest megyét és Budapestet leszámítva elkezdődjön a korlátozások fokozatos feloldása azzal a kikötéssel, hogy ezek a feloldások csak a május elsejei

hosszú hétvégét követően alkalmazhatóak. Ezzel egy időben a határok lezárásának fokozatos feloldása is elkezdődhetett a Csehországból, Szlovákiából, Ausztriából, Lengyelországból, Németországból és Dél-Koreából érkezők esetén.

A május elejei enyhítések viszont nem jelentették azt, hogy onnantól kezdve már korlátozó szabályokat nem kellett hozni, mert például a Kormány a bíróság által elrendelt kapcsolattartásra, megelőző távotartásra további korlátozó szabályokat alkotott. Ugyanitt szükséges megemlíteni azoknak a jogintézményeknek bevezetését, amelyeket a járvány hívott életre, és kifejlesztésük vagy megalkotásuk több időt vett igénybe. Például bevezetésre került a házi karantén elektronikus ellenőrzésének a lehetősége, vagy az ellenőrzött bejelentés jogintézményének bevezetésével a hatósági eljárások ügyintézésének radikális egyszerűsítése történt meg<sup>30</sup>.

Ezen új jogintézmények bevezetésével egyidejűleg tovább folytatódhatott a járványügyi egészségügyi korlátozások enyhítése: így május 18-át követően a szigorúbb kijárási korlátozások már csak Budapesten érvényesültek, Pest megyében és az ország többi részén fokozatos enyhítések történtek, amelyeket később a fővárosra is alkalmazni rendelték. Ezzel egy időben elkezdődött azon vizsgálat, amely arra irányult, hogy a veszélyhelyzet végén milyen intézkedéseket szükséges hozni, például milyen engedélyek hatályát indokolt meghosszabbítani: ezzel foglalkozott az építési engedélyek hatályának meghosszabbításáról szóló szabályozás, vagy például ide sorolható a veszélyhelyzet során lejáró okmányok érvényességének a veszélyhelyzetet követő hat hónappal történő meghosszabbítása is.

Ezen intézkedésekkel párhuzamosan lehetővé vált, hogy – kezdetben csak egyes – szomszédos országok felé először csak rövid, majd hosszabb időre is át lehessen lépni a határt, koronavírusteszt vagy karanténszabályok nélkül. Az enyhítések közben nemcsak a járvány elleni védekezésre kellett figyelemmel lenni (amely például az Európai Bíróság tranzitziójára vonatkozó döntését<sup>31</sup> követően azt eredményezte, hogy a Kormány úgy döntött, hogy a jövőben menedékjogi szándéknyilatkozatot csak Magyarország külképviseletein lehet benyújtani, ezzel is minimalizálva az egészségügyi kockázatok<sup>32</sup>), hanem folyamatosan biztosítani kellett a járvány negatív gazdasági hatásainak mérséklését. Május végén ezért megszülettek a külföldi befektetések bejelentésére<sup>33</sup> és a bányászatra<sup>34</sup> vonatkozó speciális szabályok.

22 A veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 102/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.

23 A hétvégre vonatkozó kijárási korlátozással összefüggésben meghozható önkormányzati intézkedésekről szóló 118/2020. (VI. 16.) Korm. rendelet.

24 A Gazdaságvédelmi Akcióterv végrehajtása érdekében a Járványügyi Alap feltöltését szolgáló, hitelintézetek járványügyi helyzettel összefüggő különadójáról szóló 108/2020. (IV. 14.) Korm. rendelet.

25 A Gazdaságvédelmi Akcióterv végrehajtása érdekében a Járványügyi Alap feltöltését szolgáló kiskereskedelmi adóról szóló 109/2020. (IV. 14.) Korm. rendelet.

26 A veszélyhelyzet során az érettségi vizsgák 2020. május–júniusi vizsgaidőszakban történő megszervezéséről szóló 119/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.

27 A veszélyhelyzet során teendő intézkedések keretében gazdálkodó szervezet működésének a magyar állam felügyelete alá vonásáról szóló 128/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

28 A veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

29 A veszélyhelyzet idején alkalmazandó egyes munkajogi szabályokról szóló 142/2020. (IV. 22.) Korm. rendelet.

30 A veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet.

31 Európai Bíróság 2020. május 14-i ítélete a C-924/19. PPU sz. és C-925/19. PPU sz. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és társai egyesített sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban.

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

33 Az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása érdekében a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges intézkedésekről szóló 227/2020. (V. 25.) Korm. rendelet.

34 A veszélyhelyzet során egyes bányászati szabályok eltérő alkalmazásáról szóló 228/2020. (V. 25.) Korm. rendelet.

A fentiekben jelzett fokozatos enyhítésekre vonatkozó normák előkészítése mellett az Igazságügyi Minisztérium, a Miniszterelnöki Kormányiroda és a Miniszterelnökség egy minden eddiginél összetettebb feladatot kapott, ugyanis lassan elérhető közelségbe került a veszélyhelyzet megszüntetése: ez azt jelentette, hogy elő kellett készíteni a veszélyhelyzet megszüntetéséhez szükséges törvénytervezetet. Ez azért volt jelentős kodifikációs kihívás, mert a Kormány a veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel törvényeket felülírhatott, a veszélyhelyzeti kormányrendeletek viszont a veszélyhelyzet végével hatályukat veszítik. Ugyanakkor a jogalkotó felelőssége, hogy biztosított legyen az átmenet a veszélyhelyzeti különleges jogrendből a rendes jogrendbe. Ez viszont nem a klasszikus értelemben vett átmeneti rendelkezések megalkotását jelentette. Voltak köztük egyrészt klasszikus átmeneti szabályok, amelyek jellemzően eltérő időpontig fejtették ki a joghatásukat, másrészt pedig olyan átmeneti szabályok, amelyek az átmeneti időpontig biztosították, illetve biztosítani fogják, hogy a veszélyhelyzeti anyagi jogi szabályok érvényesüljenek, ami azt jelentette, hogy törvényi vagy rendes jogrendi kormányrendeleti szabályként kellett őket megalkotni. Továbbá figyelemmel kellett lennünk a veszélyhelyzet során bevezetett új jogintézményekre is, valamint biztosítani kellett, hogy a jövőben felmerülő humánjárvány esetén megfelelő szabályozás álljon a jogalkotó rendelkezésére. Ezért meg kellett alkotni az egészségügyi válsághelyzeten alapuló járványügyi készülség szabályait, továbbá a katasztrófavédelmi törvényben is szabályozni, pontosabban – a tapasztalatokon alapulva – bővíteni kellett a végrehajtható hatalom mozgásterét arra az esetre, ha a jövőben egy újabb humánjárvány miatt a Kormány veszélyhelyzetet hirdet.

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló törvény alapjául szolgáló törvényjavaslatot (a továbbiakban: kivezető törvényjavaslat) a Kormány május 26-án nyújtotta be az Országgyűlésnek. Az ehhez kapcsolódó komplex és hatalmas terjedelmű kodifikációs munka, az előkészítésre rendelkezésre álló rövid időtartamot is figyelembe véve véleményem szerint a rendszerváltás óta a legnagyobb kihívás elé állította a minisztériumi apparátusunkat, de a törvény kihirdetését követő tapasztalatok alapján elmondhatom, hogy a kollégák kiváló teljesítményt nyújtottak, amiért jelentős dicséret illeti őket.

A benyújtást követően a feladatunk tehát a kivezető törvényjavaslat elfogadásához szükséges lépések megtétele, és a járványügyi korlátozások további fokozatos feloldása volt. Itt említhetjük a kivezető törvényhez kapcsolódó végrehajtási kormányrendelet<sup>35</sup>, valamint a járványügyi készülség elrendelésének esetén alkalmazandó egészségvédelmi szabályok előkészítését. E munkákat követően a veszélyhelyzet megszüntetésével összefüggő törvények<sup>36</sup> június 17-én kihirdetésre

kerültek, a Kormány pedig június 18-ával a veszélyhelyzetet megszüntette, és kihirdette a járványügyi készülséget<sup>37</sup>.

Ez alapján elmondható, hogy a veszélyhelyzet valamivel több mint három hónapig tartott, ezalatt az Akciócsoport 18 alkalommal ülésezett, és összesen több mint 150 veszélyhelyzethez köthető jogszabály került kihirdetésre. A koronavírus-járvány miatti veszélyhelyzet olyan jogi helyzetet eredményezett hazánkban, amire korábban nem volt példa: kihívás elé állította az egészségügyi intézményeket, a rendőrséget, a honvédséget, valamint rajtuk kívül mindenki mást is. Olyan új társadalmi szabályokhoz kellett jogszabályi kötelezettségek és lakossági önkorlátozás útján alkalmazkodni, amelyre az elmúlt évtizedekben soha nem került sor. Ez nekünk, jogszabály-előkészítőknél is új kihívást jelentett a jogalkotási oldalról nézve. A Kormány ügyrendje szerinti véleményezési határidők – amikor normál esetben legalább 4-5 hét szükséges, hogy egy tervezet a megírásától a Közlönyig eljusson – tarthatatlanok voltak, nagyon rövid idő alatt, gyakran éjszaka és hétvégén készültek a jogszabálytervezetek, illetve akkor került sor a véleményezésükre, hiszen a járvány megfékezése miatt nem lehetett megtenni azt, hogy nem azonnali jogalkotást alkalmazunk. Ugyanakkor olyan jogi kérdések, problémák, dilemmák merültek fel ezen időszak alatt, amelyekre vonatkozóan eddig nem volt tapasztalatunk, ezért a továbbiakban nézzünk meg néhány ehhez kapcsolódóan felmerült jogi dilemmát, amivel mi, jogszabály-előkészítők találkoztunk.

### III. A SZABÁLYOZÁS SORÁN FELMERÜLT KIEMELT JOGALKOTÁSI KÉRDÉSEK

#### III. 1. A VESZÉLYHELYZET KIHIRDETÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE

A koronavírus-járvány hazánkban történő megjelenését követően rögtön az első jogi kérdés az volt, hogy a védekezéshez milyen jogi formát válasszunk. A magyar jogrendszert ugyanis nem érte teljesen felkészületlenül a járvány: az egészségügyről szóló törvény<sup>38</sup> már régóta ismerte az egészségügyi válsághelyzet fogalmát, amely esetében az országos tisztifőorvos bizonyos egészségvédelmi célú korlátozó intézkedéseket tehet<sup>39</sup>: például többek között karantén-szabályokat hozhat, vagy intézményekre vonatkozó tartózkodási tilalmat rendelhet el.

Az első napokban kézenfekvőnek tűnt számomra, hogy egészségügyi válsághelyzetet kell hirdetni, hiszen a szórványos megbetegedéseket ez tudja kezelni. Viszont az először csak Olaszországból, ezt követően már több európai országból érkező hírek láttán március 9-én egyértelművé vált, hogy az egészségügyi válsághelyzet kihirdetése legfeljebb ideiglenesen tudna

35 A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti kormányrendeleti szabályokról szóló 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

36 Június 17-én a veszélyhelyzet megszüntetésével összefüggésben a következő négy törvényjavaslat került kihirdetésre:

- A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény
- A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény
- A különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény

– A Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény módosításáról szóló 2020. évi LX. törvény.

37 A járványügyi készülség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

38 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.

39 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 2020. június 17-éig hatályos 74/A. §-a.

megfelelő eszköztárat biztosítani a járvány hatásainak kezelésére, hosszabb távon a különleges jogrendi jogintézményhez, a veszélyhelyzethez kell nyúlni. Ennek indokai, hogy nem lehetett tudni előre, hogy a járvány mennyi ideig tart, továbbá, hogy a járvánnyal összefüggésben milyen intézkedések meghozatalára lesz szükség. Az egészségügyi válsághelyzetet a klasszikus egészségvédelmi intézkedések megalkotására biztosított szabályokat, más intézkedésre viszont nem adott felhatalmazást. Tehát a Kormány eszköztelen maradt volna a járvány gyors terjedése esetén, és végső soron vagy mégis veszélyhelyzetet kellett volna hirdetni, vagy a törvényalkotást igénylő kérdéseket az Országgyűlésnek kellett volna meghoznia, ami a járvány terjedése szempontjából kockázati tényező lett volna. Ezért született március 11-én az a kormánydöntés, hogy ki kell hirdetni a veszélyhelyzetet. Ugyanakkor a veszélyhelyzet kihirdetése nem öncélú és garanciák nélküli, hiszen a veszélyhelyzeti jogszabályok hatályát 15 napon túl az Országgyűlésnek meg kell hosszabítania, és a kormányzati jogalkotásra a katasztrófavédelmi törvényben foglalt garanciális szabályok vonatkoznak.

### III. 2. A KATASZTRÓFAVÉDELMI TÖRVÉNY VESZÉLYHELYZETI JOGALKOTÁSRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁSÁNAK HIÁNYOSSÁGAI

A veszélyhelyzet kihirdetése a kormányzati jogalkotás mozgásterét kibővítette és javította annak hatékonyságát. Rögtön az első napokban számos egészségvédelmet érintő intézkedést hozott a Kormány. Ugyanakkor már ekkor megmutatkozott a katasztrófavédelmi törvény korlátozott jellege, amely, ahogy fent is utaltam rá, alapvetően nem járványügyi helyzetre készült. Egy árvíz esetén teljesen logikusak azok a szabályok, hogy a polgármester eljárhat és meghozhatja a döntést az önkormányzati képviselő-testület helyett, vagy a Kormány meghatározott területen tartózkodást vagy ennek tilalmát írhatja elő. Azonban a törvény megalkotásakor nem volt, illetve pontosabban nem is lehetett tapasztalatunk arra, hogy lehetnek olyan élethelyzetek, mint például egy humánjárvány, ahol teljesen újszerű intézkedések meghozatala válik szükségessé. Két példát emelnék ki: az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a Kúria elnöke és a Legfőbb Ügyész kezdeményezte a miniszterelnöknél az igazságszolgáltatási szervekre vonatkozóan az ítélkezési szünet elrendelését. Rendes körülmények között teljes mértékben elképzelhetetlen, hogy a Kormány rendelettel ítélkezési szünetet rendelhessen el, hiszen ez sértené a bíróságok függetlenségét.

Ugyanakkor a kezdeményezés időpontjában a katasztrófavédelmi törvény szerinti veszélyhelyzet volt. A törvény pedig semmilyen módon nem ismerte az „ítélkezési szünet” elrendelésének lehetőségét, hanem annak rendelkezéseiből kiindulva legfeljebb olyan szabály volt megfogalmazható, amely szerint a bíróság épületében tartózkodni tilos. Jól látható tehát az az anomália, hogy a három szerv által kezdeményezett joghatást a katasztrófavédelmi törvény nyelvtani jelentése nem tudja garantálni. A Kormány döntéshelyzetben volt, hogy ezzel kapcsolatban mit tegyen, végül az a döntés született, hogy a kezdeményezésre figyelemmel ítélkezési szünetet

rendel el az érintettek egyértelmű és egybehangzó kérésére tekintettel. Kétségtelen, hogy a törvény szerinti felhatalmazáson formálisan a kormányrendelet túlterjeszkedett, viszont tartalmában ugyanazt a joghatást érte el, mintha „látogatási tilalmat” rendelt volna el, sőt utóbbihoz képest itt a határidők nyugvására vonatkozó törvényi szabályok is alkalmazhatóak voltak. Tehát a lehetséges megoldások közül a Kormány formálisan nem, viszont tartalmilag a jogbiztonság és a tisztességes eljárás szempontjából helyes döntést hozott.

A fenti és az ahhoz hasonló ügyek (pl. iskolák digitális oktatása, óvodákra vonatkozó szabályok stb.) egyértelművé tették, hogy a katasztrófavédelmi törvény szabályai a járványra teljeskörűen nem alkalmazhatóak, és egy generálisabb felhatalmazást kell a Kormány részére biztosítani. Ezért a Kormány felkérte az igazságügyi minisztert egy általános felhatalmazást adó törvénytervezet előkészítésére. A törvénytervezet indokoltságát a benyújtásáig történt veszélyhelyzeti jogszabályok is tovább erősítették: ezen időszak alatt készültek el, illetve kerültek kihirdetésre többek között a hitelfizetési moratóriumra vonatkozó szabályok, a Munka Törvénykönyvétől való eltérésre vagy bizonyos közterhek megfizetése alóli mentesülésre vonatkozó rendelkezések, amelyek szintén túlmutatnak formálisan a katasztrófavédelmi törvény adta kereteken, azonban annak érdekében, hogy a járvány negatív gazdasági hatásait csökkenteni lehessen, szükséges volt megalkotni őket, hiszen a járvány alatt a tömeges hitelfizetési késedelem további negatív gazdasági hatásokat generálhat. A koronavírus-törvény kihirdetéséig is folyamatosan születtek olyan kormányrendeletek, amelyeket szükséges volt az emberi egészség vagy a gazdaság védelme érdekében megalkotni: elég csak az egyes állami juttatások (gyes, gyed) kifizetésének meghosszabbítására, az adófizetési kedvezményekre vagy az elektronikus fizetésre vonatkozó szabályokra gondolni. Ezek mind-mind olyan intézkedések, amelyek a járvány elleni védekezést segítették elő, és meghozataluk az adott helyzetben szükséges és indokolt, valamint az elérni kívánt céllal arányos volt, meghozataluk elmaradása esetén a járványhelyzet okozta jelentős negatív gazdasági hatásoktól lehetett tartani.

### III. 3. KORONAVÍRUS-TÖRVÉNY SZABÁLYOZÁSI LOGIKÁJA

Azon felismerést követően, hogy a katasztrófavédelmi törvény keretei nem elegendőek, rögtön jött a következő kérdés, hogy milyen szabályozást kellene kialakítani. Az előkészítés során azzal a nehéz helyzettel találtuk szembe magunkat, hogy erre a kérdésre nem tudtuk a választ. Leginkább mindenre vonatkozóan, vagy ha szabad így fogalmaznom akár még azon túli eseményekre is, amiket el sem tudtunk akkor képzelni. Minden egyes nap jöttek az újabb és újabb hírek a környező országokból, ahonnan hol további korlátozó intézkedésekről, hol pedig arról lehetett hallani, hogy parlamenti képviselők vagy állami vezetők betegedtek meg.

Ebben a bizonytalan helyzetben az Igazságügyi Minisztérium felelőssége jelentős volt. Olyan szabályozásra kellett javaslatot írni, ami minden helyzetre alkalmas. Ezért került megfogalmazásra az a javaslat, amely szerint a Kormány

az elérni kívánt céllal arányosan, a szükséges mértékben teljes jogalkotási szabadságot kap. Ezt ugyanakkor nem lehetett korlátlanak tekinteni, hiszen egyrészt az Alaptörvény által szabott keretek a Kormányra továbbra is vonatkoztak, másrészt pedig a veszélyhelyzeti jogalkotás korlátját a szükségesség és arányosság követelményrendszere foglalta keretbe. Jelentős vita volt a parlamenti pártok között arról, hogy a szabályozási hatáskör véghatáridővel, vagy e nélkül illesse meg a Kormányt. A mi álláspontunk pont a helyzet korábban bemutatott bizonytalansága miatt az volt, hogy konkrét, törvényi határidőt ne állapítsunk meg. Ha a Kormány – ahogy az ellenzéki érvek elhangzottak – visszaélne a felhatalmazásával, akkor az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság követelménye alapján a kormányrendeleteket azonnal megsemmisítheti. Álláspontom szerint ez a garancia sokkal erősebb, mint a törvényben esetleg szabályozott foglalt határidő, továbbá senki nem tudta március végén garantálni, hogy ha bármilyen határidőt is megállapítunk, akkor pont éppen nem a járvány csúcsán leszünk.

Összességében a fent bemutatott, a Kormány részére általános jogalkotási hatáskört biztosító szabály is elegendő lett volna, ugyanakkor pont amiatt, ahogyan azt fentebb is hangsúlyoztam, hogy a kormányzat elkötelezett volt a jogállami követelmények mellett, kimondásra került a koronavírus-törvényben – és nem veszélyhelyzeti kormányrendeletben – az, hogy az Alkotmánybíróság folyamatos működését biztosítani kell, és az ülései megtarthatóak elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével is. A folyamatban lévő időközi választások elhalasztására vonatkozó szabályok törvényi szintű kimondását is hasonló okok indokolták. A javaslatcsomagnak külön eleme volt az addig meghozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályának meghosszabbítása (megjegyzendő, hogy volt olyan veszélyhelyzeti kormányrendelet, amely a 15 napos hatályvesztési szabály miatt hatályát veszítette), továbbá módosította a Büntető Törvénykönyv Járványügyi védekezés akadályozása tényállását<sup>40</sup>, valamint a rémhírterjesztés szabályozását<sup>41</sup>. Utóbbinak a célja az volt, hogy a védekezést megnehezítő, ad absurdum ellehetetlenítő magatartásokkal szemben a büntetőjog kellő szigorral lépjen fel. Ugyanis ebben az időszakban több valótlan hír is terjedt, elég csak például a Budapest lezárásáról szóló „pletykákra” gondolnunk. A tényállással kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy álláspontunk szerint előkészítéskor az megfelelt a kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlatnak, vagyis azt csak szándékosan és csak veszélyhelyzetben lehet elkövetni, amely magatartás alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa. A szabályozást utóbb az Alkotmánybíróságon megtámadták<sup>42</sup>, az Igazságügyi Minisztérium pedig *amicus curiae* indítványában részletesen kifejtette, hogy a tényállás megsemmisítésére vonatkozó indítvánnyal miért nem ért egyet. Az Alkotmánybíróság Alaptörvény-ellenességet nem állapított meg, hanem alkotmányos követelményként kimondta, hogy a tényállást csak úgy lehet elkövetni, ha az elkövető tudja vagy a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy a hír hamis,

vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas<sup>43</sup>. Ezen alkotmányos követelmény tükrözi a jogszabály-előkészítés során meghatározott álláspontunkat.

A koronavírus-törvényt az Országgyűlés az eredeti ütemezési javaslat szerint Házsabálytól eltéréssel fogadta volna el, azonban az ellenzéki képviselők támogatásának hiánya miatt a szükséges, a jelenlévő országgyűlési képviselők négyötödének támogatását a javaslat nem kapta meg az erről szóló szavazáskor. Mivel a törvénytervezet sarkalatos rendelkezéseket tartalmazott, ezért a Házsabály szerinti sürgős eljárásban lehetett csak tárgyalni a leggyorsabb menetrend szerint, aminek az lett a következménye, hogy kihirdetésére csak március 30-án, hatálybalépésére március 31-én került sor. Így a Kormány mindazon rendeletei, amelyek ezen időpont előtt 15 napnál régebben léptek hatályba, hatályukat veszítették az Alaptörvény rendelkezése alapján. Annak kérdése, hogy ezek pontosan mely rendelkezések voltak, újabb jogértelmezési dilemmákat eredményezett.

### III. 4. A KORONAVÍRUS-TÖRVÉNY KÉSŐBBI ELFOGADÁSÁBÓL SZÁRMAZÓ JOGKÖVETKEZMÉNYEK

A veszélyhelyzet kihirdetésétől a koronavírus-törvény elfogadásáig a Kormány összesen 18 veszélyhelyzeti kormányrendeletet hozott. Ezek közül nem kellett vizsgálni azokat, amelyek március 16-án vagy azt követően lettek kihirdetve (és ebből következően később léptek hatályba), így összesen három kormányrendelet<sup>44</sup> teljes és részleges hatályvesztése történt meg. Ennek különlegessége, hogy a magyar jogrendszerben a hatályvesztés általában kifejezetten, hatályon kívül helyező jogszabályi rendelkezés miatt történik meg, vagy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerinti<sup>45</sup>, a módosító jogszabályokra vonatkozó automatikus deregulációval. Olyan esetre nem került még sor, hogy egy jogszabály az Alaptörvény alapján automatikusan hatályát veszítse. Több dogmatikai kérdést is meg kellett akkor válaszolnunk.

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló kormányrendelet egy „vegyes” veszélyhelyzeti rendelet volt. A Kormány a veszélyhelyzetet ugyan az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint hirdette ki, de ugyanabban a kormányrendeletben az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerinti veszélyhelyzeti intézkedések is voltak. Az 53. cikk (3) bekezdése szerint a (2) bekezdés alapján kiadott rendelet veszíti hatályát,

<sup>43</sup> [https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2020/06/sz\\_iv\\_0699\\_2020\\_alairt.pdf](https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2020/06/sz_iv_0699_2020_alairt.pdf)

<sup>44</sup> A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet. Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.) szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet.

<sup>45</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. § (2) és (3) bekezdése.

<sup>40</sup> Lásd Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 322/A. §.

<sup>41</sup> Lásd Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. §.

<sup>42</sup> [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/\\$FILE/IV\\_699\\_0\\_2020\\_inditvany\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/$FILE/IV_699_0_2020_inditvany_anonim.pdf)

azonban a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben keveredtek a két jogcím alapján kiadott rendelkezések. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésének nyelvtani értelmezése szerint, mivel a rendelet hatályvesztéséről szól, kérdéses, hogy a vegyes jogalapon kiadott rendelet egésze hatályát veszti-e: ha igen, akkor abban az esetben viszont a veszélyhelyzet is megszűnne, amit az Alaptörvény szerint csak a Kormány vonhat vissza [53. cikk (4) bekezdés]. Egy másik értelmezés szerint a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló rendelet egésze hatályban marad, ugyanakkor ez álláspontunk szerint az Alaptörvény szerinti automatikus hatályvesztés kijátszásának minősülne, ami semmiképpen nem lehet egy alkotmányos értelmezés. Ezért álláspontunk szerint – bár a nyelvtani értelmezés helyett a jogdogmatikai értelmezést részesítettük előnyben – a veszélyhelyzet kihirdetése hatályban maradt, míg a veszélyhelyzeti intézkedések hatályukat veszítették.

Szintén érdekes dogmatikai kérdést jelentett a 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet, amely úgyszintén nem egy klasszikus veszélyhelyzeti kormányrendelet volt. Itt két kérdés merült fel: az első, hogy a határellenőrzések visszaállítására vonatkozó rendelkezés nem veszélyhelyzeti jogszabályként, hanem az államhatárról szóló törvény szerinti felhatalmazás alapján került megalkotásra. Kérdés volt, hogy ez a rendelkezés hatályát veszíti-e 15 nap után. Figyelemmel a korábbi jogdogmatikai levezetésünkre, itt is arra az álláspontra helyezkedtünk, hogy mindazon rendelkezésekre, amiket a Kormány nem veszélyhelyzeti felhatalmazással, hanem rendes jogszabályi alapon alkotott meg, azokra a 15 napos szabály nem vonatkozik. A másik kérdés pedig az volt, hogy ha a veszélyhelyzeti rendelkezéseket a Kormány később módosította, módosítás esetén a 15 napot mikortól kell számolni. Álláspontunk szerint amennyiben a módosításoktól kellene számolni a 15 napot, akkor az egyrészt lehetőséget adna a mindenkori kormánynak, hogy a 14. napokon folyamatosan módosítva a veszélyhelyzeti kormányrendeletet kijátssza az Alaptörvény adta kereteket, másrészt e megoldás jogbizonytalan helyzetet eredményezne, hiszen a módosítással nem érintett rendelkezések hatályukat veszítenék az alaprendelet kihirdetését követő 15. napon, míg a módosított rendelkezések a módosítást követő 15. napon. Ez ugyanakkor azt is jelentené, hogy egy jogi normában az alaprendelet kihirdetését követő 15. nap után csak meghatározott rendelkezések maradnának hatályban, amelyek nem tudnának egy koherens rendszert alkotni. Ezért véleményünk szerint a hatályvesztésre az alaprendelet hatálybalépését követő 15. napon kerül sor.

A harmadik kormányrendelet, amelyet a hatályvesztés érintett, a korábban már tárgyalt, igazságszolgáltatási ítélezési szünet elrendeléséről és a bölcsődék zárva tartásáról szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet volt, amely az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján került kihirdetésre, így a fentiekben ismertetett jogdogmatikai kérdések ezzel összefüggésben nem merültek fel. A hatályvesztett kormányrendeleteket – figyelemmel arra, hogy azok az egészség megóvása és a járvány terjedésének megakadályozása céljából kiemelten fontos rendelkezéseket tartalmaztak – a Kormány újra megalkotta a koronavírus-törvény hatálybalépését követően. Egy kivétel volt, az ítélezési szünet, mert annak újbóli elrendelésére nem került sor, hanem az Igazságügyi Minisztérium az Országos Bírósági Hivatallal és a Legfőbb Ügyészséggel együtt kidolgoz-

ta a 74/2020. (III. 31.) Korm. rendeletet, amely a veszélyhelyzetben alkalmazandó speciális bírósági eljárási, illetve anyagi jogi szabályokat tartalmazta.

### III. 5. A KÜLÖNLEGES JOGRENDRE VONATKOZÓ KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK

A különleges jogrendben a Kormány a koronavírus-törvényben foglalt felhatalmazás alapján a törvényektől eltérő szabályokat is megállapíthatott kormányrendeletben, ez lehetőséget biztosított arra, hogy a Kormány a költségvetésen belül is forrásokat csoportosíthasson át a járvány elleni védekezésre és a gazdaságvédelemre a koronavírus-törvény keretei között a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan. Ennek érdekében a Kormány olyan fejezetek esetében is elrendelt átcsoportosítást, amelyek nem az irányítása alá tartoznak, például a pártok támogatása vagy gépjárműadó helyi önkormányzatokat érintő részei tekintetében. Utóbbi rendelkezéssel szemben az ellenzéki képviselők utólagos normakontrollal fordultak az Alkotmánybírósághoz<sup>46</sup>, a Pénzügyminisztérium pedig a Kormány álláspontját tartalmazó amicus curiae-t nyújtott be<sup>47</sup>. Az Alkotmánybíróság végül döntésében megállapította, hogy a támadott szabályozás sem az Alaptörvénybe, sem nemzetközi szerződésbe nem ütközik. Az Alkotmánybíróság bár döntésében a hatáskörének hiányára hivatkozott<sup>48</sup>, álláspontom szerint a veszélyhelyzeti költségvetés meghozatalakor tartalmilag is megfelelt az alkotmányossági követelményeknek a kormányrendelet.

Ahogy már korábban említettem, a Kormány a veszélyhelyzeti kormányrendeleteket a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan alkothatja meg. Ez a megfogalmazás hasonlít az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében lévő alapjogi tesztre is, amely azt mondja ki, hogy alapvető jogok más alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhatóak. A szükségesség-arányosság követelményrendszerének érvényesítésére az Alkotmánybíróságnak kiforrott gyakorlata van. A veszélyhelyzeti jogalkotás során végig kérdéses volt számunkra, hogy a szükségesség-arányosság követelmények alatt a veszélyhelyzetben mit kell érteni. Az Igazságügyi Minisztérium részéről következetesen azt képviseltük, illetve érvényesítettük a jogszabály-előkészítés során, hogy a veszélyhelyzetben, illetve a veszélyhelyzet kivezetése során más szükségességi-arányossági mércét kell használni, mert a járvány elleni egészségügyi védekezés és gazdaságvédelem a rendes jogrendhez képest más élethelyzeteket eredményez, amelyek vonatkozásában a szükségesség és arányosság követelménye továbbra is fennáll, viszont ez más szükségesség- és arányosságelemzést tesz szükségessé. Ezt

46 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II\\_822\\_0\\_2020\\_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf)

47 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II\\_822\\_9\\_2020\\_PM\\_amicus\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_9_2020_PM_amicus_anonim.pdf)

48 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/3234\\_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/3234_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)



az eltérő mércét támasztja alá az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése, amely szerint különleges jogrendben az alapjogok az I. cikk (3) bekezdésen túlmenő mértékben is korlátozhatóak. Továbbá megjegyzendő, hogy ezen álláspontra az Alkotmánybíróság is utalt amikor a rémhírterjesztéssel összefüggő határozatában megállapította, hogy a szólás korlátozásának indoka „a különleges jogrend idején a védekezéshez fűződő társadalmi érdek, a különleges jogrendet kiváltó ok kezelése, ennek az eredményessége, vagyis a késelem nélküli visszatérés az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlati rendjéhez”<sup>49</sup>. Ezen levezetés álláspontom szerint bármely alapjog korlátozásának vonatkozásában érvelhető lehet. Az előző elméleti levezetésre nézzünk néhány példát: a költségvetésben a járvány elleni védekezéshez szükséges források biztosítása miatt indokolt lehet a pártok támogatásának év közbeni csökkentése, amely rendes jogrendben teljes mértékben elképzelhetetlen lenne, hiszen a pártokra az Alaptörvény VIII. cikke szerinti szabályok vonatkoznak, működésükre, gazdálkodásukra csak sarkalatos törvény szabályozhat. Szintén megemlíthetjük a hitel-visszafizetési moratóriumot, amely a bankok oldalán a tulajdonjog sérelmét jelenti, amely rendes jogrendben közérdekre hivatkozással sokkal korlátozottabban lehetne alkalmazható (mint például sor került a devizatorvényekben<sup>50</sup> a „clausula rebus sic stantibus” elv alapján), de veszélyhelyzetben, amikor az emberek tömegesen nem tudnak dolgozni, vagy akár el is veszítik az állásukat, akkor az intézkedés szükségessége és arányossága teljesen más megvilágításba helyeződik. Ezért álláspontom szerint a veszélyhelyzeti kormányrendeletek alkotmányjogi megítélését nem lehet a rendes jogrendben alkalmazott szabályok szerint lefolytatni.

A veszélyhelyzeti költségvetéssel összefüggésben megemlíteném, hogy mivel ez is veszélyhelyzeti jogszabályként került megalkotásra, hatálya kizárólag a veszélyhelyzet végéig terjedhet, ezért a veszélyhelyzet megszűnéséig szükséges volt elfogadni a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény módosításáról szóló törvényt, amely a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló törvénnyel egyidejűleg került kihirdetésre.

### III. 6. KÜLÖNLEGES GAZDASÁGI ÖVEZETRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK

A koronavírus-járvány a világ minden országának gazdaságát hátrányosan érintette, szinte mindenhol gazdasági recesszió alakult ki, amely több okra vezethető vissza. Emiatt

minden kormány megpróbált, illetve próbál a gazdaság védelmében intézkedéseket hozni, ahogy ez Magyarországon is történt számos intézkedéssel. Hazánkban viszont a járvány alatt egy új jogintézmény is született: a különleges gazdasági övezet. Ennek kiindulópontja egy konkrét eset volt, mégpedig az, hogy Gödön a Samsung egy jelentős volumenű beruházást kívánt megvalósítani több száz milliárd forint értékben, ezzel több mint 1200 új munkahelyet teremtve. A beruházásról Göd városa és a Samsung megállapodást kötött, amely viszont nem került betartásra, az emiatt kialakult helyzet azzal fenyegetett, hogy a Samsung hazánk helyett más országot választ beruházása színhelyéül. A koronavírus-járvány miatti gazdasági visszaesés alatt egy ilyen volumenű beruházást a Kormány nem akart elveszíteni. Ezért választottuk azt a jogi megoldást, hogy a Kormány egyedi döntésével, meghatározott, nagyon szigorú szabályokon alapuló feltételek fennállása esetén egy-egy területet különleges gazdasági övezetnek minősíthet, ami alapján a terület feletti szabályozási-hatósági-infrastruktúra fejlesztési kérdések a megyei önkormányzathoz kerülnek, továbbá a települési önkormányzat tulajdonában lévő, forgalomképtelen önkormányzati vagyon infrastruktúra-fejlesztéshez szükséges része is a megyei önkormányzat tulajdonába kerül. Az előkészítés során kiemelt figyelmet fordítottunk arra, hogy a szabályozás a koronavírus-törvénynek megfelelően, vagyis a szükségesség-arányosság követelménye érvényesüljön, tehát például egy-egy kisebb léptékű beruházás miatt ne lehessen olyan intézkedést hozni, amely a települési önkormányzatok tulajdonjogát, illetve autonómiáját szükségtelenül, illetve aránytalanul korlátozza. A szabályozás, illetve az az alapján meghozott, gödi különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet<sup>51</sup> ugyanakkor az ellenzéki képviselők szerint az Alaptörvény több rendelkezését is sérti, ezért utólagos normakontrollal az Alkotmánybírósághoz fordultak<sup>52</sup>, majd Göd városa alkotmányjogi panaszt nyújtott be<sup>53</sup>. Az indítványokkal szemben a Miniszterelnökséget vezető miniszter amicus curiae-t nyújtott be, amelyben tételesen cáfolja az ellenzéki képviselők álláspontját<sup>54</sup>. Megjegyzendő ennél az esetről is, hogy a szabályozás veszélyhelyzeti kormányrendeletként került kihirdetésre, ezért a szabályozást a veszélyhelyzet megszűnésére tekintettel törvényi szabályként is elfogadta az Országgyűlés.<sup>55</sup>

49 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 15/2020. (VII. 8.) AB határozat 52. pont.

50 Például a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény, a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény, vagy az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény.

51 A Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

52 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c005c09b1/\\$FILE/II\\_919\\_0\\_2020\\_inditvany.002.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c005c09b1/$FILE/II_919_0_2020_inditvany.002.pdf)

53 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/\\$FILE/IV\\_839\\_0\\_2020\\_inditvany\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/$FILE/IV_839_0_2020_inditvany_anonim.pdf)

54 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c005c09b1/\\$FILE/II\\_919\\_3\\_2020\\_amicusMineln\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c005c09b1/$FILE/II_919_3_2020_amicusMineln_anonim.pdf); [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/\\$FILE/IV\\_839\\_4\\_2020\\_Minisztereln%C3%B6k\\_%C3%A1ll%C3%A1sfog\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/$FILE/IV_839_4_2020_Minisztereln%C3%B6k_%C3%A1ll%C3%A1sfog_anonim.pdf)

55 A különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény.

### III. 7. A VESZÉLYHELYZET MEGSZÜNTETÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓ JOGALKOTÁS

A fentiekben bemutatott példák a jelen tanulmány terjedelmi kereteit is figyelembe véve nagyon röviden bepillantást engednek abba, hogy a veszélyhelyzeti jogszabályok előkészítéskor a jogszabály-előkészítőnek milyen kérdéseket kellett figyelembe vennie. Az összes kérdés részletes ismertetése lehetetlen, nagyon komoly dogmatikai kérdésekkel találtuk szembe magunkat szinte az összes veszélyhelyzeti kormányrendeletnél, például külön kiemelve a Munka Törvénykönyvétől eltérést biztosító szabályokra<sup>56</sup>, a Kartonpack Nyrt. állami felügyelet alá vonására<sup>57</sup>, a kórházparancsnokra<sup>58</sup>, a személyes adatok kezelésére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezésekre<sup>59</sup>, a hitel-visszafizetési moratóriumra<sup>60</sup>, az új adókra és az egyes közteherfizetési kötelezettségekre, az ellenőrzött bejelentésre<sup>61</sup>, a bányászatra<sup>62</sup>, a külföldi

tulajdonszerzésre<sup>63</sup> vonatkozó szabályokat. Ezen jogdogmatikai kérdések ismertetésének mellőzése mellett viszont mindenképpen ki szeretnék térni a veszélyhelyzet megszüntetésével kapcsolatos jogszabályok előkészítésére.

Ezt a feladatot is az Igazságügyi Minisztérium, a Miniszterelnöki Kormányiroda és a Miniszterelnökség kapta. A feladat hatalmas volt, hiszen több mint 150 veszélyhelyzeti jogszabályt kellett beilleszteni a rendes jogrendszer szabályai közé. Mint a korábbiakban említettem, a feladat nem egyszerűen egy átmeneti rendelkezés megalkotása volt, hiszen biztosítani kellett a jogfolytonosságot és a rendes jogrendben történő alkalmazást. Ez magában foglalta a rendes jogforrási szint beazonosítását, a megfelelő átmeneti anyagi és eljárási szabályok megalkotását (itt minden esetben kiemelt figyelmet kellett fordítani arra, hogy az átmeneti idő meddig tartson, ez egyes esetekben a veszélyhelyzeti szabályoktól részben eltérően került megállapításra: például a személyazonosításra alkalmas okmányok érvényessége eredetileg a veszélyhelyzet megszűnését követő 15. napig tartott, majd ez meghosszabbításra került a 6. hónap végéig, végül a veszélyhelyzet megszűnését követően lejárt egyes okmányokra is kiterjesztésre került), a szabályoknak a jogrendszeri környezetbe történő beépítését (például az ellenőrzött bejelentés vagy a külföldi befektetésekre vonatkozó rendelkezések teljes mértékben új rendelkezésnek minősültek).

További feladat volt olyan szabályozási rendszer kialakítása, amely a járvány második hulláma esetén biztosítja a megfelelő eszközrendszert a további járványügyi védekezésre abban az esetben, ha a Kormány megszünteti a veszélyhelyzetet. Az elmúlt hónapok tapasztalatai alapján tettünk javaslatot arra, hogy egészségügyi járvány esetén a koronavírus-törvényben foglalt jogalkotási felhatalmazással élhessen a Kormány a veszélyhelyzet kihirdetése során, valamint a katonákra és a honvédekre speciális jogállási szabályok kerültek megalkotásra. Veszélyhelyzet kihirdetése nélkül is az emberi egészség védelme érdekében bizonyos korlátozó szabályok hozhatóak járványügyi készültség esetén, amelyet a Kormány hat hónapra rendelhet el, és háromhavonta köteles felülvizsgálni. Ilyennek minősülnek például az Operatív Törzs működésére, a maszkviselésre, a rendezvényekre, a szociális távolságtartásra, a vásárlásra vonatkozó idősávra, a járványügyi elkülönítésre (karanténra), Magyarország és más ország közötti személyforgalom további – általános – korlátozására vagy az üzletek működésének, nyitvatartásának korlátozására, megtiltására vonatkozó szabályok. Viszont a korlátozások nem terjedhetnek ki kijárási korlátozás elrendelésére, külföldre utazás megtiltására egyes csoportok számára (pl. orvosok, katonák vagy kormánytisztviselők), vagy lemondási tilalom alkalmazására a honvédelmi és a rendvédelmi

- 56 Ehhez kapcsolódóan két rendeletre is szükséges figyelemmel lenni: az egyik [47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. §] biztosította, hogy a munkáltató és a munkavállaló az Mt. szabályaitól közös megegyezéssel eltérhessen, ezen szabályozás indoka az volt, hogy a munkáltató a járvány miatti negatív gazdasági környezetben ne bocsássa el a munkavállalót, hanem valamilyen módosított formában történjen a foglalkoztatás. Ezzel a Kormány célja a munkahelyek védelmének biztosítása. Ugyanez mondható el a másik szabályozásról is [104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet], amely esetén a kormányrendelet lehetővé tette 24 havi munkaidőkeret alkalmazását. Mindkét kormányrendelet célja a munkahelyek, és ezen keresztül a munkavállalók érdekeinek megőrzése. Megjegyzendő, hogy a 24 havi munkaidőkeretre vonatkozó szabályokat az ellenzéki képviselők utólagos normakontroll keretében megtámadták az Alkotmánybíróság előtt ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/\\$FILE/II\\_887\\_0\\_2020\\_ind%C3%ADtv%C3%A1ny\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/$FILE/II_887_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf)); amire az Innovációs és Technológiai Minisztérium a szabályozás körülményeit és alkotmányosságát bemutató amicus-t nyújtott be. ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/\\$FILE/II\\_887\\_4\\_2020\\_amicus\\_Innovmin\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/$FILE/II_887_4_2020_amicus_Innovmin_anonim.pdf))
- 57 A 128/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet esetén az volt a legjelentősebb jogi kérdés, hogy a humánjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet, és a járvány egészségügyi következményeinek megelőzése érdekében egy egészségügyi csomagolással foglalkozó cég működési zavarai esetén van-e lehetőség annak az ideiglenes állami felügyeletére. Álláspontunk szerint erre van lehetőség, az állami felügyelet alá vonást a katasztrófavédelmi törvény is tartalmazta, mert az egészségügyhöz kötődő tevékenységet végző cég működésének zavara esetén a biztonságos gyógyszerellátás egy járványveszélyes időszakban nem engedhető meg.
- 58 A 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet szerint kórházparancsnokot lehetett kirendelni az egészségügyi, majd később a szociális intézményekbe. A kirendelés az intézmények működését korlátozza, azonban a jogintézmény célja az intézményben lévő egészségügyi készletek védelme, ami az intézményekben lévő ellátottak biztonságos egészségügyi ellátását célozza.
- 59 A közérdekű adatigénylések vonatkozásában a 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet lehetőséget biztosított arra, hogy veszélyhelyzet idején a járványügyi védekezésben részt vevő adatkezelők a 15 napos válaszadási határidőhöz hosszabb, 45 napos határidőben adhassanak választ a közérdekű adatmegismerésekre abból a célból, hogy a járvány elleni védekezés fordíthatóságát a humán kapacitásukat. Ezen szabályozást is megtámadták az Alkotmánybíróság előtt. ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8037f2797832218ac125858a0043188e/\\$FILE/IV\\_955\\_0\\_2020\\_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8037f2797832218ac125858a0043188e/$FILE/IV_955_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf))
- 60 Lásd III. 5. alcímében lévő példát.
- 61 A 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet célja a járványveszély idején a hatóság és ügyfél közötti találkozási alkalmak számának csökkentése, a hatósági ügyintézés egyszerűsítése, ezzel egyidejűleg a minél hamarabbi hatósági döntések meghozatala volt.
- 62 A 228/2020. (V. 25.) Korm. rendelet célja a veszélyhelyzet idején a hazai gazdaság építőipari alapanyagokkal történő biztonságos ellátása volt.

A negatív gazdasági következmények elhárítása, továbbá a gazdasági újraindításához fűződő közérdek indokolta a kormányrendeletben megjelenő tulajdonjogi korlátozásokat.

- 63 A 227/2020. (V. 25.) Korm. rendelet célja is egyértelműen beazonosítható: a járvány miatti negatív gazdasági környezetben történő, stratégiai ágazatokban működő gazdasági társaságok felvásárlása kapcsán kívánta vizsgálni, hogy az ügylet Magyarország államérdekére, közbiztonságára, közrendjének sérelmére vagy annak veszélyeztetése, illetve ezek bekövetkezésének lehetőségére, különös tekintettel az alapvető társadalmi szükségletek ellátásának biztonságára kihatással lehet-e. Ilyen esetekben a jogszabály beavatkozásra adott lehetőséget. A fentiekben bemutatott indokok mind olyanok, amelyek a kormányrendelet szerinti tulajdonkorlátozást a közérdek oldaláról indokolják.

szervek foglalkoztatottjai esetén. Álláspontom szerint, amennyiben a koronavírus újabb megbetegedési hullámot okozna hazánkban, vagy bármilyen más járvány alakulna ki, az újonnan meghozott egészségügyi és katasztrófavédelmi szabályok alkalmasak lehetnek arra, hogy a betegség terjedését veszélyhelyzet elrendelése nélkül is megakadályozhassuk.

#### IV. ÖSSZEGZÉS

A koronavírus-járvány hazánk jogrendszerét, egészségügyi és államigazgatási intézményrendszerét, valamint a teljes lakosságot is olyan új kihívások elé állította, amelyekre elméletben felkészültünk, hiszen szabályozásunk volt rá, azonban azt a gyakorlati életben eddig nem kellett alkalmaznunk. Ezen új kihívásokhoz az egészségügyi dolgozók, az államigazgatás és a lakosság mellett a jogszabály-előkészítőknek is alkalmazkodniuk kellett. A feladat nem volt egyszerű, hiszen eddig ismeretlen helyzet, humánjárvány miatt elrendelt veszélyhelyzetre kellett jogszabályokat előkészítenünk, a rendes kodifikációs eljárásokhoz képest lényegesen rövidebb időtartam alatt. Először meg kellett teremtenünk a jogi kereteket ahhoz, hogy a Kormány meghozhassa a járványhelyzet által megkövetelt egészségvédelmi és gazdaságvédelmi intézkedéseket, majd a járványhelyzet javulásával az egészségvédelemhez kapcsolódó korlátozások fokozatos feloldásához kellett szabályozást kialakítani.

Az enyhítések viszont a mi szempontunkból nemhogy kevesebb, hanem inkább több munkát jelentettek, hiszen elő kellett készítenünk a veszélyhelyzet megszüntetése érdekében szükséges szabályokat: kodifikáltuk a rendes jogrendbe történő visszatéréshez szükséges átmeneti rendelkezéseket, biztosítottuk a veszélyhelyzetben született új jogintézmények beépülését a rendes jogrendszerbe, továbbá szabályoztuk a katasztrófavédelmi törvényben a jövőben felmerülő, humánjárvány miatt elrendelt veszélyhelyzet esetére azt, hogy a Kormány veszélyhelyzet esetén a koronavírus-törvényben már kipróbált jogintézményi eszközökkel élhessen. Végül a munka során előkészítettük a járványügyi készületségre vonatkozó szabályokat is annak érdekében, hogy a Kormány a jövőben felmerülő bármilyen humánjárvány esetén azonnal, akár veszélyhelyzet kihirdetése nélkül az emberi egészséget védő intézkedéseket hozhasson.

A koronavírus miatti veszélyhelyzet a kodifikáció mellett jogdogmatikai oldalról is új kihívás elé állított minket. A rendes jogrendi szabályoktól eltérően az Alaptörvény 54. cikke szerinti új alapjogi környezetben kellett a jogszabályok alkotmányosságát megítélni: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességen-arányosságon alapuló alapjogi tesztet vagy a tulajdonkorlátozásra vonatkozó közérdekűségi tesztet az új jogi és gazdasági környezetben a rendes jogrendi követelményekhez képest eltérően kellett alkalmazni. A Kormány számos intézkedést hozott az állampolgárok egészségének védelme és a negatív gazdasági következmények lehető legnagyobb mértékű elkerülése érdekében. Ezen jogszabályok előkészítése során a feladatunk az volt, hogy a járványhelyzet és a gazdasági környezethez kapcsolódó, a koronavírus-törvényben megjelenő szükségességi és arányossági követelményeket vizsgáljuk és érvényesítsük. A meghozott kormányrendeletekkel szemben számos alkotmányossági kritika fogalmazódott meg, illetve ahogy azt fentebb is láttuk, többen Alkotmánybírósághoz fordultak. Jogszabály-előkészítő munkánk sikerességét bizonyítja, hogy a taláros testület eddig egy veszélyhelyzeti jogszabály esetén sem állapított meg Alaptörvény-ellenességet, bízom benne, hogy ez a jelenleg még folyamatban lévő eljárások esetén is így lesz.

A veszélyhelyzet végén véleményem szerint köszönet illet mindenkit. Köszönettel tartozunk az egészségügyi dolgozóknak az áldozatos munkájukért, a katonáknak, a rendőröknek és a kormánytisztviselőknek a tanúsított helytállásukért, valamint mindenkinek hazánkban, hiszen a jogszabályi korlátozásokkal, illetve ezt kiegészítve az emberek önkorlátozásával sikerült elérni azt, hogy Magyarországon a koronavírus első hulláma nem járt egészségügyi szempontból olyan kritikus helyzettel, mint több európai országban. Jómagam mindenképpen szeretném még külön megköszönni azon kormánytisztviselők munkáját is, akik részt vettek – ha kellett éjszaka és hétvégén is – a veszélyhelyzeti jogszabály-előkészítésben annak érdekében, hogy olyan jogszabályok születhessenek, amelyek segítségével sikeresen tudtunk védekezni a vírus terjedése ellen, valamint hatékonyan felléphettünk a negatív gazdasági hatások mérséklése érdekében.