
Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra

Ungvári Álmos* – Hojnyák Dávid**

1. Bevezetés

A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetre válaszul Európa országai más-más intézkedéseket hoztak, amelyek mindegyikét – a területi korlátok miatt – jelen tanulmány nem kívánja górcső alá venni. Vizsgálatunk¹ tárgyául – a magyar mellett – három, a járványhelyzetet eltérően kezelő állam szabályozását választottuk. A jogalkotó koronavírus-járványra adott válaszában vizsgálata Franciaország esetében az állam félpreszidenciai kormányformából adódó sajátos államberendezkedése, és az egészségügyi szükségállapot kategóriájának létrehozása, Csehország, mint a Visegrádi Együttműködés állama esetében a magyarországihoz hasonló közjogi berendezkedés, Olaszország kapcsán pedig amiatt indokolt, mert a koronavírus-járvány Európában itt jelent meg először, illetve az Olasz Köztársaság egyike a járvány által leginkább sújtott országoknak.

A tanulmányban elsőként a vizsgálat alá vont országok által elrendelt különleges jogrendi állapot, valamint azok nemzeti jogszabályok által meghatározott, és jelen helyzetben ténylegesen elrendelt időbeli hatálya megvizsgálására kerül sor. A tanulmány feltárja továbbá, hogy a vizsgált országokban a gyors és hatékony válságintézkedések érdekében mely állami szereplők felhatalmazásával és milyen formában valósul meg a rendeleti kormányzás. A vizsgálódás tárgyát képezi továbbá, hogy az elemzett országok törvényhozó szervei milyen mértékben és formában tudják ellenőrző funkciójukat gyakorolni a rendeleti kormányzás vonatkozásában. A tanulmány az alapjogok korlátozásának – különleges jogrend idején kiemelt jelentőséggel bíró – kérdésével is foglalkozik. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a területi korlátokra és a dinamikus változó nemzeti szabályozásra tekintettel nem kívánjuk taxatív jelleggel felsorolni és ismertetni az egyes országok koronavírus-

* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály.

** Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály; PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹ A kézirat lezárásának dátuma: 2020.04.28.

járvánnyal összefüggésben kibocsátott válságintézkedéseit. Az egyes vizsgálódási szempontoknál ugyanakkor utalás történik azokra a közjogi-politikai jellegű vitákra is, amelyek nemzeti szinten, a különleges jogrend bevezetésével összefüggésben jelentkeztek a foganatosított kormányzati intézkedések nyomán.

A tanulmány e vizsgálat eredményeinek rendszerezésével párhuzamosan a magyar válságintézkedéseket is elemzi, így egy jogösszehasonlításra alapozott képet kapunk arról, hogy a fentebb rögzített vizsgálódási szempontok fényében a magyar joggyakorlat hol helyezhető el az olasz, francia és cseh szabályozáshoz viszonyítva.

2. A koronavírus-járvány és a különleges jogrend bevezetésének összefüggései

Európa országaiban, így a vizsgált országok tekintetében sem egységes a koronavírus-járvány megfékezésére válaszul adott kivételes jellegű intézkedések szabályozási szintje és formája.

Magyarországon a koronavírus-járvány március elején való megjelenésére reagálva a kormány március 11-i rendeletével az ország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, illetve a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében.² A veszélyhelyzet³ – amely egyike az Alaptörvény által meghatározott hat különleges jogrendi esetkörnek⁴ – élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdethető ki. Az Alaptörvényben meghatározott elrendelési okokat példalózó felsorolás keretében tovább részletezi a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (továbbiakban: Kat.). Eszerint veszélyhelyzetet különösen elemi csapás, természeti eredetű veszély, ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszély, illetve vegyes jellegű, egyéb eredetű veszély – mint a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély – válthat ki.⁵

Olaszország Minisztertanácsa – a koronavírus első olaszországi fertőzötteinek január végi azonosítására igen hamar reagálva – már január 31-én elrendelte a *polgári védelemről szóló törvény* (továbbiakban: Pvtv.)⁶ szerinti nemzeti szintű

² 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

³ Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptv.) 53. cikk.

⁴ A különleges jogrend magyarországi szabályozása kapcsán lásd bővebben: Till Szabolcs: Különleges jogrend, in: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, Alkotmányjog rovat (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2019. A tanulmány elérhetősége: <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> [letöltve: 2020.04.28.]; Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: *Bevezetés az alkotmányjogba* (szerk.: Trócsányi László – Schanda Balázs), Budapest, HVG-ORAC, 2019, 435–460. o.; Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges?, *Iustum Aequum Salutare*, 13 (2017) 4., 7–16. o.

⁵ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (továbbiakban: Kat.) 44. § .

⁶ Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Raccolta 2018): Codice della protezione civile (a továbbiakban: Pvtv.). A Ptvv. elérhetősége: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/22/18G00011/sg> [letöltve: 2020.04.28.].

szükségállapotot, időbeli hatályként a rendelkezés napjától számított 6 hónapot megjelölve.⁷ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya nem rögzíti a szükségállapot kategóriáját, és egyébként sem tartalmaz a különleges jogrendi esetekről kapcsán részletes szabályozást. Egyedül a hadiállapotot (*stato di guerra*) rögzíti⁸, emellett azonban rendelkezik a sürgősségi rendeleti kormányzásról (*decretazione d'urgenza*). Ez alapján rendkívüli és sürgős esetben, olyan természeti vagy társadalmi események esetén, amelyek veszélyt jelenthetnek az emberek életére, biztonságára vagy vagyonára, a Minisztertanács saját felelősségére törvényerejű rendeletet alkothat, amelyet törvénnyé alakítás céljából még aznap köteles bemutatni a parlament kamaráinak. Említésre érdemes továbbá, hogy a közbiztonságot fenyegető súlyos veszély esetén az olasz alkotmány lehetőséget biztosít a Minisztertanács számára ahhoz, hogy központi hatáskörrelvonás keretében magához vonja a tartományi és helyi önkormányzatok hatásköreit.⁹ A szükségállapot (*stato di emergenza*) szabályait –alkotmányos rendelkezés hiányában – a Ptv. rögzíti, előírva, hogy az természeti csapások, vagy emberi tevékenység nyomán bekövetkező szerencsétlenségek esetén rendelhető el, kiterjedésük függvényében regionális vagy országos szinten. A nemzeti szintű szükségállapot meghatározott időtartamra rendelhető el olyan természeti vagy emberi tevékenységből származó eseményeknél, amelyekkel intenzitásuk, illetve kiterjedésük miatt azonnali intézkedéssel, rendkívüli eszközökkel és megfelelő felhatalmazás birtokában kell felvenni a küzdelmet.¹⁰ Ezen események bekövetkezése, vagy közvetlen veszélyük esetén hirdetheti ki a Minisztertanács – elnökének vagy az érintett régiók és tartományok elnökének javaslatára – a szükségállapotot, annak időbeli és területi hatályának, valamint az elrendelés alapjául szolgáló esemény természetének meghatározásával együtt.¹¹

Franciaországban a koronavírus-járvány január végi megjelenéséhez képest relatíve későn, március 24-én, a *COVID-19 járvány kezeléséről szóló 2020-290. számú sürgősségi törvény* (továbbiakban: COVID-19 tv.)¹² elfogadásával egészségügyi szükségállapotot (*état d'urgence sanitaire*) rendeltek el, mely kategória csak e törvény elfogadásával került be a közegészségügyi törvénykönyv¹³ „Súlyos egészségügyi vészhelyzetek” címet viselő részébe.¹⁴ Franciaország 1958. évi Alkotmánya csak két különleges jogrendnek tekinthető állapotot, a köztársasági elnök kivételes felhatalmazását (*pouvoirs exceptionnels*)¹⁵, illetve a komoly

⁷ A Minisztertanács 2020. január 31-i rendelete a fertőző vírusok által okozott betegségek megjelenésével járó egészségügyi kockázat miatt kihirdetendő szükségállapotról.

⁸ Olasz Köztársaság Alkotmánya 78. cikk.

⁹ Olasz Köztársaság Alkotmánya 120. cikk (2) bekezdés.

¹⁰ Ptv. 7. cikk.

¹¹ Ptv. 24. cikk.

¹² Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (továbbiakban: COVID-19 tv.). A törvény elérhetősége: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id> [letöltve: 2020.04.28.].

¹³ Code de la santé publique (továbbiakban : közegészségügyi tv.). A közegészségügyi tv. elérhetősége: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665> [letöltve: 2020.04.28.].

¹⁴ Menaces sanitaires graves – A közegészségügyi törvénykönyv harmadik rész, I. könyvének III. címe.

¹⁵ Franciaország 1958. évi Alkotmánya (továbbiakban: Francia Alkotmány) 16. cikk.

történelmi múlttal bíró¹⁶ ostromállapotot (*état de siège*)¹⁷ szabályozza.¹⁸ A közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélye, illetve a közveszedelem előidézésére alkalmas események bekövetkezése esetén elrendelhető szükségállapot (*état d'urgence*) annak ellenére nincs alkotmányos szinten rögzítve, hogy részletes szabályairól a mai napig az 1955. évi 385. számú törvény¹⁹ rendelkezik. A közegészségügyi törvénykönyv az egészségügyi szükségállapot kategóriájának létrehozását megelőzően is rendelkezett a súlyos egészségügyi vészhelyzetekről, rögzítve, hogy súlyos egészségügyi vészhelyzet, különösen járványveszély esetén az egészségügyért felelős miniszter – határozatlan időre – elrendelhet minden szükséges és arányos intézkedést a lakosság egészségének megóvása érdekében.²⁰ Mindezen kivételes szituációk mellett – a szükségállapotot szabályozó törvény rendelkezéseit példának tekintve – hozták létre az egészségügyi szükségállapot kategóriáját.²¹ Az egészségügyi szükségállapotot a Minisztertanács, az egészségügyért felelős miniszter javaslata alapján, annak területi és időbeli hatályát meghatározva rendelheti el.²²

Csehországban a koronavírus-járvány Magyarországhoz hasonlóan március elején jelent meg, a cseh Egészségügyi Minisztérium tájékoztatása szerint az első fertőzötteket március 1-jén regisztrálták az országban. A járványidőszak legelső, az egyedi fertőzéseket magába foglaló szakaszában az állami reakció az egészségügyi miniszter által kibocsátott sürgősségi intézkedésekre (*mimořádné opatření*) korlátozódott, majd március 12-én – egy nappal a vészhelyzet magyarországi elrendelését követően – a cseh kormány az ország modern kori történetében először szükségállapotot (*nouzový stav*) hirdetett az ország egész területére, amelynek következtében különleges jogrend²³ lépett életbe Csehországban. A cseh jogrendben a szükségállapot tehát a különleges jogrend egyik esetköre, amelynek szabályai alkotmányos szinten, a *cseh állam biztonságáról szóló 110/1998.*

¹⁶ Lásd bővebben: Giorgio Agamben: *State of Exception*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.; Pascal Mbongo: *Die französischen Regelungen zum Ausnahmezustand*, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2017.

¹⁷ Francia Alkotmány 36. cikk.

¹⁸ A francia különleges jogrendi szituációk kapcsán lásd bővebben: Ságvári Ádám: Különleges jogrend a francia jogban, *Iustum Aequum Salutare*, 13 (2017) 4., 179–188. o.

¹⁹ A szükségállapotról szóló 1955. évi 385. számú törvény. A törvény elérhetősége: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350> [letöltve: 2020.04.28.].

²⁰ Közegészségügyi tv. L3131-1–L3131-2. cikk.

²¹ Közegészségügyi tv. L3131-12–L3131-20. cikk.

²² Közegészségügyi tv. L3131-13. cikk.

²³ A cseh különleges jogrendi szabályozás kapcsán lásd bővebben: Mareš Miroslav – Novák Daniel: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (110/1998 Sb.) – Komentář*, Prága, Wolters Kluwer, 2019.; Kelemen Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, in: *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században* (szerk.: Bartkó Róbert), Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.; Jogösszehasonlító módszerrel elemzi az egyes európai országok különleges jogrendi szabályozását: Anna Khakee: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Genf, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009, 32-40. o.

*alkotmánytörvényber*²⁴ kerültek rögzítésre. Az alkotmánytörvény értelmében szükségállapot elrendelésére akkor van lehetőség, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy más olyan esemény, amely az életet, az egészséget, a vagyonbiztonságot, a közrendet vagy a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyezteti.²⁵ A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetre, mint az emberek életét, egészségét jelentős mértékben veszélyeztető állapotra tekintettel a szükségállapotot elrendelő *69/2020. kormányhatározatot* az alkotmánytörvény e szakaszával összhangban fogadták el.²⁶ Megjegyzendő, hogy a szükségállapot kormány által történő elrendeléséhez nem szükséges a parlament előzetes jóváhagyása, ugyanakkor a miniszterelnök a szükségállapot elrendelését követően haladéktalanul köteles értesíteni a kormány döntéséről a parlament alsóházát, a Képviselőházat,²⁷ amely e döntést utólagosan megsemmisítheti.²⁸

3. Az időbeli korlát és a meghosszabbítás kérdése

A vizsgálat alá vont országok időbeli korlátra vonatkozó szabályozását áttekintve rendkívül eltérő megoldásokkal találkozhatunk, de a különleges jogrendi állapotok meghosszabbítására vonatkozó szabályok is változatos képet mutatnak.

A magyar kormány által a koronavírus-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzetet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv, tehát a kormány szüntetheti meg, ha a kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.²⁹ A magyar szabályozás tehát nem egy konkrét időbeli korlátot állapít meg a különleges jogrend fennállására, hanem azt a körülményt, amikor a kihirdetésének feltételei – jelen esetben a veszélyhelyzet – már nem áll fenn. Ettől a szemponttól el kell különítenünk a veszélyhelyzet idején elfogadott kormányrendeletek hatályát, amelynek tárgyalására a következő fejezetben, a rendeleti kormányzás kapcsán kerül sor.

Olaszországban a Minisztertanács a koronavírus-járványra válaszul a szükségállapotot a Ptv.-ben meghatározottak szerint rendelte el,³⁰ és mivel az olasz válságkezelési szabályozás nem tartalmaz külön egészségügyi válsághelyzet idején alkalmazandó szabályokat, ezért ez esetben annak általános szabályai az irányadók.

²⁴ A cseh jogrend kapcsán fontos megjegyezni, hogy a cseh alkotmány értelmében az alkotmánytörvények (más néven: alkotmányos törvények vagy alkotmány erejű törvények) a *Cseh Köztársaság Alkotmányával*, valamint az *Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartájával* együtt alkotják a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjét [Vö.: Cseh Köztársaság Alkotmánya 112. cikk (1) bekezdés].

²⁵ A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 5. cikk (1) bekezdés. A törvény elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-110> [letöltve: 2020.04.28.].

²⁶ A kormányhatározat elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2020-69?text=194%2F2020> [letöltve: 2020.04.28.].

²⁷ A cseh törvényhozó hatalom, a Parlament kétkamarás, amelynek alsóháza a 200 főből álló *Képviselőház*, míg felsőháza a 81 szenátorból álló *Szenátus*.

²⁸ A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 5. cikk (4) bekezdés.

²⁹ Alaptv. 54. cikk (3) bekezdés.

³⁰ Lásd bővebben: Massimo Luciani: Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, *Rivista AIC*, Róma, 2020/2.

A törvény a polgári védelmi kockázatok tipizálása³¹ körében rögzíti ugyan az egészségügyi kockázatot is, amelybe valamennyi, emberek egészségét veszélyeztető kritikus szituáció beletartozik, ám az nem minősül minden esetben válsághelyzetnek. A szükségállapot legfeljebb 12 hónapra rendelhető el, ez a határidő azonban egyszeri alkalommal, további 12 hónappal meghosszabbítható.³² A koronavírus-járvány leküzdése érdekében a Minisztertanács 6 hónapra hirdette ki a szükségállapotot, amely így 2020. július 31-ig hatályban van. A törvény értelmében a meghosszabbítására is a Minisztertanács jogosult.

A Franciaországban elrendelt egészségügyi szükségállapot kapcsán mindenekelőtt érdemes megemlíteni, hogy a COVID-19 tv. értelmében a közegészségügyi törvénykönyvet kiegészítő, az egészségügyi szükségállapotról szóló alfejezet rendelkezései 2021. április 1-jét követően hatályukat veszítik.³³ Az egészségügyi szükségállapot főszabály szerint a Minisztertanács rendeletével 1 hónapra rendelhető el, meghosszabbítása csak törvény útján, az egészségügyi szükségállapot idejére létrehozott *Tudósok Bizottsága*³⁴ véleményének kikérését követően lehetséges.³⁵ Lehetőség van ugyanakkor az egészségügyi szükségállapot Minisztertanács által történő, az eredetileg meghatározott időtartam lejártát megelőző megszüntetésére is. A jelenleg hatályban lévő egészségügyi szükségállapotot – a járvány hatékonyabb kezelése érdekében – törvényben, a kihirdetésétől számított 2 hónapra rendelték el.³⁶ Ebben az esetben már az elrendeléskor szükséges volt a parlamenti támogatás megléte, és meghosszabbítása is csak törvényi keretek között lehetséges.³⁷ A törvény ugyanakkor nem rendelkezik arról, hogy milyen időtartamra, illetve hány alkalommal hosszabbítható meg az egészségügyi szükségállapot.

Csehországban a szükségállapot 30 napos időtartamra rendelték el, amely a különleges jogrendi állapotot szabályozó alkotmánytörvény által megengedett leghosszabb időtartam.³⁸ A cseh jogi szabályozás a szükségállapot korlátlan számú meghosszabbítását teszi lehetővé a kormány számára, amely ugyanakkor korlátozva van egyrésztől azáltal, hogy a meghosszabbításhoz minden esetben a Képviselőház előzetes hozzájárulása szükséges, másrésztől pedig, hogy a meghosszabbítás

³¹ Pvtv. 16. cikk.

³² Pvtv. 24. cikk.

³³ COVID-19 tv. 7. cikk.

³⁴ A Tudósok Bizottsága a Közegészségügyi tv. L3131-19. cikke értelmében az egészségügyi szükségállapot kihirdetésekor felállított tudományos bizottság, amelynek elnökét a köztársasági elnök rendelettel nevezi ki. A bizottság a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke által kinevezett két, illetve további, rendelet által kinevezett személyekből áll. A bizottság időről időre véleményeket bocsát ki az egészségügyi szükségállapot kapcsán az ahhoz kapcsolódó tudományos ismeretekről és az esetlegesen hatályon kívül helyezendő intézkedésekről. A bizottságot az egészségügyi szükségállapot megszűnésekor felosztatják.

³⁵ Közegészségügyi tv. L3131-13-L3131-14. cikk.

³⁶ E kapcsán érdemes megjegyezni, hogy Franciaországban a közelmúltban volt arra példa, hogy huzamosabb ideig állt fenn szükségállapot. A 2015. november 13-án Párizsban és Saint-Denis-ben elkövetett merényletsorozat hatására a Minisztertanács rendeletével szükségállapotot hirdetett ki, amelyet a későbbiekben három alkalommal is törvénnyel hosszabbítottak meg, így végül 2017. november 1-ig hatályban volt.

³⁷ COVID-19 tv. 4. cikk.

³⁸ A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (2) bekezdés.

időtartama a 30 napot nem haladhatja meg. Megjegyzendő továbbá, hogy a szükségállapot a kormány vagy a Képviselőház döntése következtében a meghatározott időtartam lejártát megelőzően is megszüntethető.³⁹ Fontos röviden szólni a szükségállapot meghosszabbításával kapcsolatos parlamenti eljárásról, hiszen a március 12-én elrendelt szükségállapot 30 napos időtartama április 11-én járt volna le. Ez okból a Képviselőház április 7-én, komoly politikai viták közepette tárgyalta a szükségállapot meghosszabbítására irányuló javaslatot.⁴⁰ Előzetesen mind a kormányzó pártok, mind pedig az ellenzéki pártok egyetértettek a szükségállapot meghosszabbításának szükségességében, azonban a meghosszabbítás mértékét tekintve eltérő álláspontok alakultak ki: míg a kormány további 30 nappal szeretne volna meghosszabbítani a szükségállapot időtartamát, addig az ellenzéki pártok annak mértékét – több más mellett a korlátlan kormányzati hatalom kialakulásától tartva – sokallták és 14 napos időtartamra tettek javaslatot. Végül kompromisszum született az ellenzéki és a kormányzó pártok között, hiszen – a parlamentben képvisellel rendelkező és hallgatólagosan a kormánykoalíciót támogató Cseh-, és Morvaország Kommunista Pártja (*KSČM*) javaslatára – április 30-ig hosszabbították meg⁴¹ a szükségállapotot.⁴² Tekintettel, hogy a szükségállapot időtartama április 30-án lejár, ismét esedékessé vált a meghosszabbítás kérdése. A kormány a Képviselőház április 28-i ülésén a szükségállapot május 25-ig történő meghosszabbítására tett javaslatot, amit az ellenzéki pártok túl hosszúnak tartottak és elvetettek. Végül ismét kompromisszumos megoldás született, hiszen a Képviselőház – ez alkalommal is a *KSČM* javaslatát elfogadva – május 17-ig hosszabbította meg a szükségállapotot.⁴³

4. Rendeleti kormányzás és parlamenti kontroll különleges jogrend idején

A vizsgált országokban a különleges jogrend bevezetése rendeleti kormányzással párosul, amelynek célja a koronavírus-járvánnyal szembeni gyors és hatékony védekezés. A parlamentek kontroll funkciója általában nem terjed ki a rendeleti kormányzás felhatalmazottja által hozott konkrét válságintézkedésekre, ugyanakkor

³⁹ A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (3) bekezdés.

⁴⁰ A Képviselőház április 7-i üléséről szóló jegyzőkönyv elérhető a cseh parlament honlapján: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/043schuz/s043037.htm#h8> [letöltve: 2020.04.28.].

⁴¹ A parlament előzetes jóváhagyásának birtokában a kormány április 9-én fogadta el a szükségállapot meghosszabbításáról szóló 156/2000. kormányhatározatot. A kormányhatározat elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2020-156> [letöltve: 2020.04.28.].

⁴² A járványhelyzet miatt korlátozott létszámmal, 102 képviselővel ülésező Alsóház 90 tagja támogatta, 5 tagja ellenezte, míg 7 tagja tartózkodott a szükségállapot április 30-ig történő meghosszabbítására irányuló javaslatról.

⁴³ A járványhelyzet miatt korlátozott létszámmal, 102 képviselővel ülésező Képviselőház 54 tagja támogatta, 24 tagja ellenezte, míg 23 tagja tartózkodott a szükségállapot május 17-ig történő meghosszabbítására irányuló javaslatról. A Képviselőház április 28-i üléséről szóló jegyzőkönyv elérhető a cseh parlament honlapján: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/047schuz/s047053.htm#h11> [letöltve: 2020.04.28.].

a különleges jogrend bevezetésének alapjául szolgáló döntési folyamatban jogkörrel rendelkeznek.

A magyar alkotmányos szabályozás alapján a kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat sarkalatos törvényben meghatározottak szerint.⁴⁴ A kormány e jogkörét – a szükségesség-arányosság kritériumait figyelembe véve – a koronavírus-járvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.⁴⁵ Az Alaptörvény értelmében a veszélyhelyzet idején elfogadott kormányrendeletek 15 napig maradnak hatályban, ugyanakkor a kormányt az Országgyűlés az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban⁴⁶ a *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényben* felhatalmazta, hogy e kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.⁴⁷ A veszélyhelyzet és ez által a rendeleti kormányzás feletti parlamenti kontroll olyan formában érvényesül, hogy az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően bármikor visszavonhatja a törvényben adott felhatalmazását.⁴⁸

Olaszországban a szükségállapot elrendelésével egyidejűleg a Minisztertanács rögzítette, hogy a Ptv. polgári védelmi rendeletről szóló szabályaira⁴⁹ tekintettel, a lakosságnak történő segítségnyújtás, illetve a közművek működése és a kritikus infrastruktúra helyreállítása érdekében a szükségállapotban végrehajtandó rendelkezések elfogadására a Minisztertanács elnöke (miniszterelnök) jogosult.⁵⁰ A szükségállapot keretében meghozandó intézkedéseknek a februárban kibocsátott, és március elején törvényerőre emelkedett⁵¹ *COVID-19 vírus következtében jelentkező járványügyi szükségállapot kezelésére irányuló sürgős intézkedésekről szóló 2020. évi 6. számú törvényerejű rendelet*⁵² biztosított keretet, amelyet az azonos című, jelenleg is hatályban lévő *2020. évi 19. számú törvényerejű rendelet*⁵³ helyezett hatályon kívül. Ez alapján a koronavírus-járvány megakadályozása érdekében a miniszterelnök rendeletében a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelő sürgős intézkedéseket hozhat legfeljebb 30 napos – de július 31-ig, vagyis a szükségállapot végéig meghosszabbítható – időtartamra. A

⁴⁴ Alaptv. 53. cikk (2) bekezdés.

⁴⁵ 2020. évi XII. törvény 2. § (2) bekezdés.

⁴⁶ Alaptv. 53. cikk (3) bekezdés.

⁴⁷ 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdés.

⁴⁸ 2020. évi XII. törvény 3. § (2) bekezdés.

⁴⁹ Ptv. 25. cikk.

⁵⁰ Ptv. 5. cikk.

⁵¹ LEGGE 5 marzo 2020, n. 13: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. A jogszabály elérhetősége: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/09/20G00028/sg> [letöltve: 2020.04.28.].

⁵² Decreto Legge 23 febbraio 2020, n. 6: Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. A törvényerejű rendelet elérhetősége: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg> [letöltve: 2020.04.28.].

⁵³ Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (a továbbiakban: COVID-19 tvr.).

A törvényerejű rendelet elérhetősége: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg> [letöltve: 2020.04.28.].

rendeletalkotás során azonban köteles figyelembe venni az egészségügyért felelős miniszter javaslatát, valamint köteles konzultációt folytatni a belügyminiszterrel, a védelmi miniszterrel, a gazdasági-, és pénzügyminiszterrel, illetve az érintett ügyekért felelős más miniszterekkel, továbbá ha az intézkedések az ország egész területére kiterjednek, az autonóm provinciák vezetőivel, és a régiók konferenciájának elnökével, ha pedig az intézkedések csak meghatározott régiókra vonatkoznak, az érintett régiók elnökeivel is.⁵⁴ A Ptv. rendelkezései alapján a szükségállapotú intézkedéseket összehangoló polgári védelmi rendeletek a szükségállapot elrendeléséről szóló jogszabályban foglalt keretek megtartásával eltérhetnek a hatályos jogszabályoktól, amennyiben az eltérés alapjául szolgáló jogi normát, és az eltérés okát megjelölik.⁵⁵ A parlament ellenőrző funkciója szükségállapot során jelentős mértékben gyengült, hiszen a koronavírus-járvány kezelésével összefüggésben kibocsátott törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a miniszterelnök rendeletével gyakorlatilag bármilyen, a járvány megfékezése érdekében szükséges és arra irányuló intézkedést hozhat. A Minisztertanács ugyan nem fogadhat el törvényerejű rendeletet a kamarák felhatalmazása nélkül – a sürgős esetben meghozott rendelet visszaható hatállyal érvénytelenné válik, ha 60 napon belül nem válik törvénnyé⁵⁶ – azonban a szükségállapotú intézkedéseket rögzítő felsorolás nem taxatív jellegű. Az intézkedések meg kell, hogy feleljenek a szükségesség-arányosság kritériumainak, de a gyakorlatban a Minisztertanács a parlament ellenőrzése nélkül korlátozhatja az állampolgárok alapvető jogait. Mindez komoly viták alapját képezte, mivel így gyakorlatilag az alapjogok korlátozásának egyedüli korlátja a szükségállapot – meglehetősen hosszú, és esetleges meghosszabbítása esetén akár másfél évig tartó – időbeli hatálya.

Franciaországban az egészségügyi szükségállapot során a miniszterelnök jogosult rendeletével meghozni – az egészségügyért felelős miniszter javaslata alapján – a lakosság egészségének garantálására szolgáló szükséges és arányos intézkedéseket, illetve amennyiben azok szükségessége megszűnt, köteles azokat hatályon kívül helyezni. A közegészségügyi törvénykönyv példálózó jelleggel felsorolja azokat a tárgykorokat, amelyek kapcsán a miniszterelnök rendeletben intézkedhet. A miniszterelnök mellett az egészségügyért felelős miniszter is jogosult – a szükségesség-arányosság elvének megfelelő – rendeletalkotásra. Egyrészt elrendelhet minden olyan, az egészségügyi rendszer megszervezésével és működésével kapcsolatos intézkedést, amely nem érinti az egészségügyi szükségállapot megszüntetését, másrészt egyedi intézkedéseket hozhat a miniszterelnök rendeleteinek alkalmazása érdekében. A miniszterelnök, illetve az egészségügyért felelős miniszter az intézkedések elrendelésével egyidejűleg felhatalmazhatja a területileg illetékes állami képviselőket (prefektusokat) egyedi intézkedések meghozatalára. Sem a közegészségügyi törvény, sem pedig az egészségügyi szükségállapotot kihirdető sürgősségi törvény nem rendelkezik az annak során kibocsátható intézkedések időbeli hatályáról, ezen intézkedések

⁵⁴ COVID-19 tvr. 2. cikk.

⁵⁵ Ptv. 25. cikk.

⁵⁶ Olasz Köztársaság Alkotmánya 77. cikk.

azonban az egészségügyi szükségállapot megszűnésével egy időben hatályukat veszítik.⁵⁷ Az egészségügyi szükségállapotú intézkedések legjelentősebb forrásának számító, a lakosság egészségének biztosítására irányuló rendelkezéseket tartalmazó, a *COVID-19 járvány kezeléséhez szükséges, az egészségügyi szükségállapot keretében hozott általános intézkedésekről szóló 2020-293. számú rendelet*⁵⁸ (továbbiakban: COVID-19 rendelet) külön, az egyes korlátozások vonatkozásában rögzít határidőt. A *COVID-19 tv.* az egészségügyi szükségállapot kihirdetésén túl az annak során meghozandó gazdasági intézkedések vonatkozásában is számos rendelkezést tartalmaz. Ennek keretében a francia kormány megkapja a parlament felhatalmazását arra, hogy a sürgősségi törvény kihirdetését követő három hónapon belül rendeleti formában hozzon törvényi útra tartozó intézkedéseket olyan tárgykörökben, mint a gazdasági társaságok anyagi támogatása, munkanélküliek számára folyósított támogatás kiterjesztése, kilakoltatások elhalasztása, bérleti díjak kifizetésének elhalasztása, kereskedelmi szabályok megváltoztatása, illetve munkajogi kérdések szabályozása.⁵⁹ Ez utóbbi kapcsán érdemes megjegyezni, hogy komoly politikai vitát gerjesztett a munka törvénykönyvének módosítása, amely lehetőséget biztosít egyes, a nemzet biztonsága, valamint a gazdasági és társadalmi élet folytonossága szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró ágazatokban a heti munkaidő 60 órára való növelésére.⁶⁰ Aggodalmuknak adtak hangot sokan amiatt is, hogy a parlament a szükségállapot során hozott rendeletek kapcsán nem rendelkezik megfelelő ellenőrzési jogkörrel, így széleskörű lehetőség nyílik az egyéni szabadságok korlátozására is. Ez fokozottan igaz a miniszterelnök által, még az egészségügyi szükségállapot elrendelését megelőzően – így gyakorlatilag törvényi felhatalmazás nélkül – kibocsátott, a szabad mozgáshoz való jogot korlátozó rendeletére. A gazdasági rendelkezésekre vonatkozó felhatalmazás kapcsán azonban beszélhetünk külső kontrollról, hiszen a kormány ebben az esetben csak az Államtanács véleményének kikérését követően bocsáthat ki rendeletet, azok pedig hatályukat veszítik, ha a megerősítésükre irányuló törvénytervezetet nem terjesztik a parlament elé a felhatalmazást biztosító törvény által megállapított határidőn belül.⁶¹

Csehországban a szükségállapotot elrendelő *69/2020. kormányhatározat* rendkívüli felhatalmazást biztosított a kormány számára a koronavírus-járvány kezeléséhez szükséges gyors és hatékony intézkedések meghozatalára, illetve az alapjogok korlátozására – a kormányhatározat tehát megteremtette a jogalapját az egészségügyi válsághelyzettel összefüggő rendeleti kormányzásnak. A

⁵⁷ Közegészségügyi tv. L3131-14 – L3131-16. cikk.

⁵⁸ Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (továbbiakban : COVID-19 rendelet). A rendelet elérhetősége:
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746694&categorieLien=id>
[letöltve: 2020.04.28.]

⁵⁹ COVID-19 tv. 11. cikk.

⁶⁰ 2020-323. számú rendelet a fizetett szabadságra, munkaidőre, és pihenőnapokra vonatkozó sürgősségi intézkedésekről 6. cikk. A rendelet elérhetősége:
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041755940&categorieLien=id>
[letöltve: 2020.04.28.]

⁶¹ Francia Alkotmány 38. cikk.

szükségállapotot elrendelő kormányhatározat rögzítette továbbá azt is, hogy az egészségügyi miniszter által, a járványhelyzettel összefüggésben ezen időpontig kibocsátott sürgősségi intézkedések továbbra is hatályban maradnak. Az egészségügyi miniszter is jogosult sürgősségi intézkedések kibocsátására a *közegészség védelméről szóló 258/2000. törvény* (a továbbiakban: közegészségügyi törvény) alapján.⁶² Mindennek azért van kiemelt jelentősége, mivel az egészségügyi miniszter a járványhelyzettel összefüggésben, e törvényi felhatalmazás alapján, a sürgősségi intézkedések által adott esetben alapjogokat is korlátozhat – és mint azt Csehországban láthatjuk, az egészségügyi miniszter széles körben él is e törvényi felhatalmazásával. Csehországban tehát a koronavírus-járvánnyal összefüggő válságintézkedések elsődlegesen kormányhatározatok, másodsorban pedig az egészségügyi miniszter által kibocsátott sürgősségi intézkedések formájában realizálódnak. A cseh parlament kontroll-funkciója szükségállapot idején három formában jelentkezik. (a) Habár a kormány a parlament előzetes hozzájárulása nélkül rendelheti el a szükségállapotot, a cseh törvényhozó hatalom alsóháza, a Képviselőház utólagosan megsemmisítheti a kormány e döntését, ezáltal a különleges jogrend bevezetésének is gátat szabhat.⁶³ (b) A kormány által legfeljebb 30 napra elrendelt szükségállapot kizárólag a Képviselőház előzetes jóváhagyását követően hosszabbítható meg.⁶⁴ (c) A parlament a szükségállapotot a meghatározott időtartam lejártát megelőzően bármikor megszüntetheti.⁶⁵

5. Az alapjog-korlátozás szabályai különleges jogrend idején

A koronavírus-járvány okozta rendkívüli állapot leküzdése, az emberek élethez, illetve egészséghez való jogának garantálása megköveteli bizonyos alapvető szabadságjogok korlátozását. Ennek megfelelően a vizsgált államok mindegyike élt az alapjog-korlátozás eszközével, értelemszerűen leginkább az emberek izolálása, illetve interakciójuk elkerülése érdekében.

Magyarország Alaptörvénye rendelkezik úgynevezett általános alapjog-korlátozási klauzulával, amelynek értelmében alapvető jog csak 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.⁶⁶ Különleges jogrend idejére az Alaptörvény lehetőséget biztosít az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztésére, illetve az általános alapjog-korlátozási klauzula mértékén túli korlátozására. Különleges jogrendben sem korlátozható azonban az élethez és az emberi

⁶² A törvény 80.§ (1) bekezdés g) pontja hatalmazza fel az egészségügyi minisztert a sürgősségi intézkedések megalkotására járványhelyzet idején, míg a 69. § (1) bekezdés nevesíti azokat az intézkedés típusokat, amelyek járvány esetén, vagy annak bekövetkezésének veszélye esetén kerülnének elrendelésre. A törvény elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-258> [letöltve: 2020.04.28.].

⁶³ A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 5. cikk (4) bekezdés.

⁶⁴ A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (2) bekezdés.

⁶⁵ A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (3) bekezdés.

⁶⁶ Alaptv. I. cikk (3) bekezdés.

méltósághoz való jog, az ártatlanság véelme, a védelemhez való jog, a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege*, valamint a *ne bis in idem* elve.⁶⁷ A veszélyhelyzeti alapjog-korlátozás vonatkozásában a Kat. tartalmaz további részletszabályokat. Ez alapján a tulajdonhoz való jog, a mozgásszabadsághoz való jog, a gyülekezési jog, a magán-, és családi élet, az otthon-, illetve a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog is korlátozható veszélyhelyzet idején.⁶⁸ A koronavírus-járvány hatására kihirdetett veszélyhelyzetben a kormány rendeletével – kijárási korlátozás⁶⁹ és karantén intézkedések révén – korlátozta a szabad mozgáshoz való jogot, az oktatáshoz való jogot⁷⁰, a gyülekezési jogot, illetve a vállalkozás szabadságát.⁷¹ Az alapjogok korlátozásának szélesebb körű, törvényi szintű felhatalmazását pedig a *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* rögzíti.

Az Olasz Köztársaság Alkotmánya nem tartalmaz általános alapjog-korlátozási klauzulát, egyes nevesített alapjogok kapcsán ugyan meghatározza azok korlátozásának lehetőségét, azonban mindössze a mozgásszabadság, valamint a gyülekezési jog kapcsán határoz meg a korlátozás alapjául szolgáló „*ellen-jogosultságot*”. Előbbi⁷² biztonsági vagy egészségügyi okból, utóbbi pedig közérdekből korlátozható.⁷³ Mindezek miatt a koronavírus-járvány megfékezése érdekében meghozott alapjog korlátozások, illetve azok alkotmányos alapja vita tárgyát képezték, illetve képezik jelenleg is.⁷⁴ Azonban a jelenlegi helyzet kapcsán a gyakorlat – és az ahhoz kapcsolódó jogtudományos értelmezés⁷⁵ – valamennyi egyéni szabadságjog korlátozásának alapjaként fogadja el az egészséghez való jogot, amelynek sajátos kettős természetéből adódóan⁷⁶ az állam egyrészt alapvető egyéni jogként, másrészt pedig közösségi érdekként védi az egészséget.⁷⁷ Az olasz szükségállapotú intézkedéseknek keretet adó törvényerejű rendelet felhatalmazást ad az alapvető szabadságjogok szükségállapot idején való korlátozására, egyúttal példálózó jelleggel rögzíti is azok körét. Ez alapján elrendelhető a szabad mozgáshoz való jognak, így a lakó és tartózkodási hely elhagyásának, az ország területére való

⁶⁷ Alaptv. 54. cikk (1) bekezdés.

⁶⁸ Kat. 47–51. §.

⁶⁹ 71/2020. (III. 27.) Kormányrendelet a kijárási korlátozásról.

⁷⁰ 41/2020. (III. 11.) Kormányrendelet 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.

⁷¹ 46/2020. (III. 16.) Kormányrendelet 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.

⁷² Olasz Köztársaság Alkotmánya 16. cikk (1) bekezdés.

⁷³ Olasz Köztársaság Alkotmánya 17. cikk.

⁷⁴ Lásd bővebben: Marco Bignami: Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus, *Questione Giustizia*, 2020. Elérhető: https://www.questionegiustizia.it/articolo/chiacchiericcio-sulle-liberta-costituzionali-al-tempo-del-coronavirus_07-04-2020.php [letöltve: 2020.04.28.].

⁷⁵ Gaetano Azzariti-nek, a La Sapienza Egyetem alkotmányjogi professzorának gondolatai: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/11/coronavirus-il-costituzionalista-liberta-limitate-diritto-alla-salute-prevale-deputato-positivo-tutti-i-parlamentari-devono-votare/5733370/> [letöltve: 2020.04.28.].

⁷⁶ Egresi Katalin: *Az olasz alkotmány*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2013, 189–192. o.

⁷⁷ Olasz Köztársaság Alkotmánya 32. cikk (1) bekezdés.

szabad belépés jogának, illetve a gyülekezési jognak a korlátozása. A szükségállapot során a magyarországihoz hasonló jellegű és terjedelmű korlátozásokat vezettek be, illetve hosszabbították meg a miniszterelnök rendeletei. Így például hozhatók intézkedések nyilvános helyek lezárása; kulturális-, és sportesemények, illetve vallási szertartások megtartásának korlátozása, és felfüggesztése; az oktatás felfüggesztése; kulturális intézmények látogatásának felfüggesztése; vállalkozási, üzleti tevékenység folytatásának korlátozása és felfüggesztése vonatkozásában.⁷⁸

Franciaország Alkotmánya nem tartalmaz általános, meghatározott feltételrendszer szerint működő alapjog korlátozási szabályozást, azonban az egyes rendkívüli jogrendi szituációk során arra lehetőség van. Kivételes felhatalmazás idején a köztársasági elnök által gyakorolt hatáskörök keretében az alkotmányos alapjogok is felfüggeszthetők, az ostromállapot és a szükségállapot kapcsán pedig az azok részletes szabályait rögzítő törvények rendelkeznek arról, hogy mely alapjogok korlátozhatók. Az egészségügyi szükségállapot vonatkozásában a közegészségügyi törvénykönyv példálózó felsorolása határozza meg, hogy a miniszterelnök rendeletével milyen szabadságjogokat korlátozhat.⁷⁹ A törvényi felhatalmazás alapján a lakosság egészségének védelme érdekében hozott legfontosabb korlátozásokat a *COVID-19 rendelet* tartalmazza. A koronavírus terjedésének megakadályozása érdekében Franciaországban is korlátozták a szabad mozgáshoz való jogot, a tartózkodási hely megválasztásának szabadságát, a gyülekezési jogot, emellett korlátozásokat vezettek be a nyilvánosság számára nyitva álló, valamint az oktatási intézmények látogatása, illetve a tengeri, légi, és szárazföldi személy- és áruszállítás vonatkozásában. A szabad mozgáshoz való jog kapcsán a rendelet általános jelleggel tiltja az otthonelhagyást, azonban meghatároz a kijárási tilalom feloldására okot adó kivételeket.⁸⁰ A gyülekezési jog korlátozása a száznál több személyt érintő összejövetelek megtartását érinti, azonban ha az esemény megrendezése elengedhetetlen, helyi szinten azok is engedélyezhetők.⁸¹ A rendelet az egyes korlátozó intézkedések kapcsán határoz azok időbeli hatályáról, azonban a legtöbb esetben a korlátozások május 11-ig vannak hatályban. Az intézkedések betartásának garanciájaként a közegészségügyi törvénykönyv rögzíti, hogy a követelmények be nem tartása pénzbírságot, vagy akár 6 hónapig terjedő szabadságvesztést is vonhat maga után.⁸²

Csehországban a szükségállapotot elrendelő kormányhatározat azon túl, hogy rendkívüli felhatalmazást biztosított a kormány számára a koronavírus-járvány elleni védekezéshez szükséges intézkedések meghozatalára, egyúttal lehetőséget teremtett az alapjogok korlátozására is. Fontos megjegyezni, hogy a cseh jogi szabályozás garanciális szabályként rögzíti, hogy a szükségállapot elrendelésével egyidejűleg a kormány köteles meghatározni, hogy mely, külön törvényben lefektetett jogok és milyen mértékben kerülnek korlátozásra a szükségállapottal összefüggésben. Minderre azonban kizárólag az *Alapjogok és Alapvető Szabadságok*

⁷⁸ COVID-19 tvr. 1. cikk.

⁷⁹ Közegészségügyi tv. L3131-15.

⁸⁰ COVID-19 rendelet 3. cikk.

⁸¹ COVID-19 rendelet 7. cikk.

⁸² Közegészségügyi tv. L3136-1.

Chartájával összhangban kerülhet sor, mely jogszabály rögzíti az alapvető jogok és szabadságok korlátozásának szabályait. Emellett a kormánynak meg kell határoznia azt is, hogy milyen kötelezettségeket és milyen mértékben ír elő az állampolgárok számára.⁸³ E speciális törvény – amelyre a különleges jogrendi szabályokat rögzítő alkotmánytörvény, valamint a szükségállapotot elrendelő kormányhatározat maga is utal – a *válságkezelésről szóló 240/2000. törvény*.⁸⁴ A válságkezelésről szóló törvény alapján a következő alapjogok korlátozására van lehetőség szükségállapot idején: mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, gyülekezési jog, tulajdonjog, vállalkozáshoz való jog, személyi sérthetlenséghez való jog, valamint a magánlakáshoz való jog.⁸⁵ A különleges jogrend bevezetésétől e kézirat lezárásáig eltelt időszakban kibocsátott kormányhatározatok áttekintését követően két megjegyzést tartunk fontosnak rögzíteni az alapjogokat korlátozó cseh intézkedések kapcsán. Egyrészt, azt a megállapítást tehetjük, hogy a cseh kormány, mint a rendeleti kormányzás felhatalmazottja konzekvens a tekintetben, hogy az alkotmánytörvény és a válságkezelésről szóló törvény fentebb hivatkozott szakaszaival összhangban, az azokba foglaltakat betartva alkotja meg a válság kezeléséhez szükséges jogszabályokat és korlátozza az alapvető jogokat.⁸⁶ Másrészt, megállapítható, hogy a cseh és a magyar válságintézkedések formájukat és intenzitásukat tekintve nagyon hasonlóak.

Ugyanez a megállapítás azonban nem minden esetben igaz az egészségügyi miniszter által kibocsátott sürgősségi intézkedésekre, mely jogszabályok – mint azt korábban már rögzítettük – adott esetben alapjogokat is korlátozhatnak. A prágai városi bíróság április 23-i döntésével hatályon kívül helyezett négy, az egészségügyi miniszter által a koronavírus-járvánnyal összefüggésben kibocsátott sürgősségi intézkedést, amelyek korlátozták az állampolgárok alapjogait.⁸⁷ A bíróság ugyanakkor nem az intézkedések elrendelésének létjogosultságát vitatta, hanem az intézkedések nem megfelelő jogszabályi formában történő elrendelése miatt helyezte hatályon kívül a sürgősségi intézkedéseket. A döntés indokolása szerint az alapjogok ilyen széles körben történő korlátozására egy miniszternek – jelen esetben az egészségügyi miniszternek – sincs jogosultsága és ilyen intézkedések meghozatalára szükségállapot idején a válságkezelésről szóló törvény alapján kizárólag a kormány jogosult.⁸⁸ A szükségállapot elrendelése óta eltelt másfél

⁸³ A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (1) bekezdés.

⁸⁴ Témánk szempontjából elsődlegesen e törvény 5. § a)-e) pontjai, valamint a 6. § és 7. § bír relevanciával, hiszen e szakaszok rögzítik, hogy a kormány mely alapjogokat és milyen mértékben, illetve feltételek szerint jogosult korlátozni szükségállapot idején. A törvény elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-240> [letöltve: 2020.04.28.].

⁸⁵ Válságkezelésről szóló törvény 5. § a)-e) pontok.

⁸⁶ E megállapítást több, a cseh kormányzat eddigi válságintézkedéseit elemző és értékelő szakmai anyag is alátámasztja. E szakmai anyagok közül kiemelendő az alábbi összegző tanulmány: Jindřiška Syllová: *K vyhlášení nouzového stavu v březnu 2020, opatřením vlády a ministerstva zdravotnictví, Prága, Parlamentní institut, 2020, 19-21. o.*

⁸⁷ A prágai városi bíróság döntése elérhető az alábbi linken keresztül: <http://www.zdravopravo.cz/static/soubory/clanek-74/rozsudek-23.pdf> [letöltve: 2020.04.28.].

⁸⁸ A bíróság döntése jogerős, ugyanakkor csak április 27-től. Ezen időpontig a kormánynak lehetősége van, hogy kormányhatározat formájában, a válságkezelésről szóló törvénnyel összhangban rendelje el a hatályon kívül helyezett sürgősségi intézkedésekben rögzített alapjog-korlátozásokat.

hónapban számos további olyan jogilag releváns eset vált ismertté, amely a cseh kormányzat állítólagos alkotmányellenes, valamint a jogállamiság kritériumait sértő intézkedéseit állította középpontba. Olyan alkotmányjogi panaszok és a közigazgatási bíróságokhoz benyújtott keresetek ismertek, amelyek a kormány intézkedéseinek megsemmisítésére irányulnak. E keresetek és alkotmányjogi panaszok elsősorban arra hivatkoznak, hogy a szükségállapot elrendelésére alkotmányellenes módon került sor, vagy, hogy a kormány által, a szükségállapottal összefüggésben kibocsátott jogszabályok alapjog-korlátozásra vonatkozó rendelkezései több esetben nem összeegyeztethetőek a szükségesség-arányosság kritériumaival, valamint nem állnak összhangban az alkotmánytörvényben, valamint a válságkezelésről szóló törvényben foglalt, alapjog-korlátozásra vonatkozó rendelkezésekkel.

6. Összegzés és konklúziók

Megállapítható, hogy a koronavírus-járvány miatt azonos nehézségekkel szembesülő államok járvány leküzdésére irányuló korlátozó intézkedései hasonlóak, ugyanakkor az ezeknek keretét biztosító jogi szabályozás eltérő. A vizsgált országok tekintetében eltérés mutatkozik annak kapcsán, hogy az egészségügyi válsághelyzetre válaszul alkotmányos vagy törvényi szinten szabályozott rendkívüli intézkedést rendeltek-e el. E tekintetben Magyarország koronavírus-járványra adott reakciója megegyezik Csehországgal, ugyanis mindkét állam alkotmányos szinten rögzített, természeti vagy ipari katasztrófa bekövetkezése esetén kihirdetendő különleges jogrendet rendelt el, előbbi veszélyhelyzetet, utóbbi pedig szükségállapotot. Ezzel szemben Olaszországban és Franciaországban egyaránt törvényi szinten rögzített kategóriák alapján hozzák meg a szükséges intézkedéseket. Előbbi államban a polgári védelmi, utóbbi esetében pedig a közegészségügyi törvény szabályozása ad erre lehetőséget. Érdeemes megjegyezni, hogy Franciaország a vizsgált államok közül az egyetlen, ahol kifejezetten egészségügyi válsághelyzet esetén elrendelhető kivételes állapotot rendeltek el, mely kategóriát ráadásul a koronavírus-járvány leküzdése kapcsán hozott, és az egészségügyi szükségállapotot kihirdető törvény illesztett be a közegészségügyi törvénykönyvbe. Franciaországban törvényben, a másik három ország esetében pedig a kormány döntése alapján hirdették ki a kivételes intézkedéseket legitimáló állapotot. Ezek elrendelésének ideje is beszédes lehet. Ennek kapcsán egyértelműen kiemelendő Olaszország, ahol már január 31-én kihirdette a Minisztertanács a szükségállapotot. Franciaországban, ahol Olaszországhoz hasonlóan rendkívül hamar, már január végén megjelent a koronavírus-járvány, március közepéig vártak az első korlátozásokkal, az egészségügyi szükségállapotot pedig csak március 24-én hirdették ki. A másik két állam ebben a tekintetben is hasonlóan járt el. A vírus március elején jelent meg Magyarországon és Csehországban is, a különleges jogrendet pedig egy nap különbséggel, március 11-én, illetve 12-én vezették be.

A koronavírus-járvány kapcsán elrendelt különleges jogrendi esetkörök időbeli hatályát vizsgálva vegyes képet mutat a vizsgált országok szabályozása. A magyar

szabályozás nem egy konkrét időbeli korlátot állapít meg a veszélyhelyzet fennállására, hanem azt a körülményt, amikor a kihirdetésének feltételei – jelen esetben a járványhelyzet – már nem állnak fenn. Ehhez képest Olaszországban 6 hónapos időtartamra rendelték el a szükségállapotot, amely az olasz szabályozás szerint egy alkalommal, legfeljebb 12 hónapra meghosszabbítható. Mindez azt jelenti, hogy Olaszországban potenciálisan 18 hónapig is fennállhat a kivételes helyzet. Franciaországban 2 hónapra hirdették ki az egészségügyi szükségállapotot, ugyanakkor a francia szabályozásban joghézag mutatkozik, hiszen nem került rögzítésre, hogy az hány alkalommal és milyen időtartamra hosszabbítható meg. Csehországban a legszigorúbb a szabályozás, ahol 30 napos időtartamra rendelték el a szükségállapotot, amely ugyanakkor korlátlan számban meghosszabbítható, de a meghosszabbítás időtartama nem haladhatja meg a 30 napot. A szükségállapot meghosszabbítása tekintetében erősek a cseh parlament jogosítványai, hiszen a kormány által elrendelt szükségállapot kizárólag a Képviselőház előzetes jóváhagyását követően hosszabbítható meg. Franciaországban az egészségügyi szükségállapot meghosszabbítására törvényi keretek között van lehetőség, tehát ez esetben is szükséges a parlament hozzájárulása, míg Olaszországban a Minisztertanács jogosult a szükségállapot meghosszabbítására.

Megállapítható, hogy a vizsgált országokban a koronavírus-járvánnyal szembeni gyors és hatékony védekezés érdekében a különleges jogrend bevezetésével egyidejűleg rendeleti kormányzásra kerül sor. Míg Magyarországon a kormány, Olaszországban a miniszterelnök, Csehországban a kormány és az egészségügyi miniszter, addig Franciaországban a kormány, a miniszterelnök és az egészségügyi miniszter tekinthető a rendeleti kormányzás felhatalmazottjának. Megjegyzendő, hogy a francia és cseh egészségügyi miniszter a nemzeti közegészségügyi törvény felhatalmazása alapján jogosult intézkedések meghozatalára, mely intézkedések kibocsátására kizárólag a járványhelyzettel összefüggésben és a miniszter hatáskörébe tartozó kérdésben kerülhet sor. Franciaországban pedig a kormány kizárólag az egészségügyi szükségállapottal összefüggő gazdasági intézkedések tárgyában alkothat rendeletet. Ez alapján a rendeleti kormányzás általános felhatalmazottja Magyarországon és Csehországban a kormány, míg Olaszországban és Franciaországban a miniszterelnök. Magyarországon és Olaszországban hasonló szabályozás figyelhető meg tekintetben, hogy bár a veszélyhelyzet, valamint szükségállapot elrendelésére sor került, de a rendeleti kormányzás felhatalmazottja – Magyarországon a kormány, Olaszországban a miniszterelnök – csak a nemzeti parlament által elfogadott jogszabály – Magyarországon törvény, Olaszországban törvényerejű rendelet – felhatalmazása nyomán alkothat olyan rendeleteket, amelyek a kivételes állapot megszűnéséig hatályban maradnak. A vizsgált országok törvényhozó szerveinek ellenőrző funkciója általában nem terjed ki a rendeleti kormányzás felhatalmazottja által hozott konkrét válságintézkedésekre, ugyanakkor a kivételes állapot – ezáltal pedig a rendeleti kormányzás – elrendelésének és meghosszabbításának alapjául szolgáló döntési folyamatban jogkörrel rendelkeznek.

A koronavírus-járvány okozta rendkívüli állapot leküzdése érdekében a vizsgált államok mindegyike élt az alapjog-korlátozás lehetőségével, azonban ennek jogszabályi alapjai eltérőek. Az alapjogok korlátozására Magyarországon az

Alaptörvény által rögzített általános alapjog-korlátozási klauzula, Csehországban pedig az Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartája alapján kerülhet sor. Az Alaptörvény rögzíti az alapjog-korlátozás általános szabályaitól való eltérés lehetőségét különleges jogrend idején, veszélyhelyzet vonatkozásában pedig a Kat. tartalmaz részletszabályokat. A cseh szabályozás szükségállapot idejére rögzíti, hogy annak elrendelésével egyidejűleg a kormány köteles meghatározni, hogy mely jogokat és milyen mértékben korlátoz, a korlátozható jogok körét pedig a válságkezelésről szóló törvény rögzíti. A francia és olasz szabályozás nem tartalmaz alkotmányos szintű általános alapjog-korlátozási szabályozást. Jelen helyzetben Franciaországban a közegészségügyi törvénykönyv, Olaszországban pedig a szükségállapotú intézkedéseknek keretet adó törvényerejű rendelet ad – példálózó jellegű felsorolás keretében – felhatalmazást egyes szabadságjogok korlátozására. A koronavírus-járvány leküzdése érdekében korlátozott szabadságjogok kapcsán megállapítható, hogy azok köre, illetve a korlátozás intenzitása és formája a vizsgált államok tekintetében közel azonos. A járvány jellegéből adódik, hogy a rendkívüli helyzet megfelelő kezelése érdekében valamennyi vizsgált állam korlátozta a szabad mozgáshoz való jogot, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát, a gyülekezési jogot, az oktatáshoz való jogot, illetve a vállalkozás szabadságát.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a vizsgált országok koronavírus-járványra adott reakciója különböző, tehát nem beszélhetünk egy olyan egységes európai gyakorlatról, amely egy ilyen válsághelyzetben mintául szolgálna, és egy elvárható, kikényszeríthető mechanizmust jelentene a vizsgált európai uniós tagállamok vonatkozásában. Ilyen egységes európai gyakorlat azért sem képzelhető el, mivel az uniós tagállamok – így e tanulmány által vizsgált országok is – eltérő történelmi múlttal és ebből fakadóan sok esetben különböző közjogi-alkotmányos struktúrával rendelkeznek. A bevezetett különleges jogrendi állapot és az azzal járó rendeleti kormányzás, a törvényhozó szervek korlátozott mozgásterét, valamint az alapjogok korlátozása a vizsgált országok mindegyikében komoly közjogi-politikai vitákat generál, ugyanakkor nem mondható el az, hogy az eltérő nemzeti szabályozások bármelyike is nélkülözné a jogállamiság kritériumait – mindezt e tanulmányban elvégzett kutatás eredményei is alátámasztják a vizsgált országok vonatkozásában.
