

JOGI DIAGNÓZISOK



JOGI DIAGNÓZISOK

A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre

Szerkesztők:

Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér

Társadalomtudomány Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan
Budapest, 2020

Szakmai lektor: Bencze Mátyás

Olvasószerkesztő, nyelvi lektor: Fedinec Csilla

A kéziratok előkészítését és a kötet megjelenését támogatta a Társadalomtudományi Kutatóközpont.

NKFIH FK 129018. sz. A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között projekt.



NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI
ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

© Szerzők és szerkesztők, 2020

© L'Harmattan Kiadó, 2020

ISBN

A kiadásért felel Gyenes Ádám, a L'Harmattan Kiadó igazgatója.

A kiadó kötetei megrendelhetők, illetve kedvezménnyel megvásárolhatók:

L'Harmattan Könyvesbolt
1053 Budapest, Kossuth L. u. 14–16.
Tel.: +36-1-267-5979
harmattan@harmattan.hu
www.harmattan.hu
webshop.harmattan.hu

Korrektúra: Csinta Áron
Borító: Kőmíves Kristóf
Nyomdai előkészítés: Csernák Krisztina
Nyomdai munkák: Prime Rate Kft.
Felelős vezető: Tomcsányi Péter

TARTALOM

Principiis obsta... – Előszó	7
--	---

I. Járvány és jog Magyarországon

Vörös Imre

A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább...	17
--	----

Balázs István – Hoffman István

A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején	45
--	----

Ambrus István

A COVID–19-járvány és a magyar büntető anyagi jog egyes kérdései	67
--	----

Hollán Miklós

A járványügyi szabályszegés bűncselekménye és szabálysértése	85
--	----

Timár Balázs

A polgári igazságszolgáltatás kihívásai Magyarországon a koronavírus-járvánnyal összefüggésben	111
--	-----

II. Összehasonlítás, elméleti és történeti kitekintés

Kovács Szitkay Eszter – Lőrincz Viktor Olivér – Pap András László

A pandémia és a strukturális (jog)egyenlőtlenség összefüggéseinek jogi és társadalmi értelmezési keretei	129
--	-----

Bárd Petra

Párhuzamosok: a COVID–19 és a társadalmi gyűlölet terjedése	179
---	-----

Halász Iván

A szlovák, a cseh és a lengyel ombudsmanok szerepe a COVID–19-járvány első hulláma idején	191
---	-----

Koi Gyula

A 18–19. századi kontinentális közigazgatás-tudomány szerepe a járványkezelésben	209
--	-----

III. Nemzetközi és európai uniós jogi vonatkozások

Hoffmann Tamás – Lukasz Gruszczyński – Marton Péter

Államfelelősség a SARS-CoV-2 terjedésének megakadályozásában és annak elmulasztásáért 225

Lukasz Gruszczyński

Nemzetközi kereskedelem a COVID-19 (utáni) világban 241

Friedery Réka

A szabad mozgás tagállamok közötti korlátozásának kérdései
a COVID-19 idején 261

Czebe András

A COVID-19-járvánnyal összefüggő szervezett bűnözés alakulása Európában . . 273

Sipos Attila

A légitfuvarozó kárfelelőssége és a légiutas egészségi állapota 287

Melléklet

Rácz Lilla

Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben – a koronavírus-járvány első hulláma alatt Magyarországon hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendszerezése és rövid bemutatása (2020. március 11. [15. óra] – 2020. június 18.) 323

A kötet szerzői 373

Principiis obsta... – Előszó

„...sero medicina paratur,
quum mala per longas convaluere moras”
(Ovidius: *Remedia amoris*)

A 2020-as év nem hasonlít egyetlen korábbi évünkre se. A kora tavasszal elhatalmasodó és Magyarországon is megjelenő COVID-19-világjárvány új kihívások elé állította nemcsak a társadalmat, hanem a jogalkotókat és jogalkalmazókat egyaránt, hiszen az egészségügyi kockázatok kezelése mellett a gazdaság működéséről és a társadalom életének fenntartásáról is gondoskodni kellett. Az olvasó most olyan könyvet tart a kezében, amelyben közreadott tanulmányok szerzői kötelező vagy önként vállalt karanténból követték a jogrendszer változását, ki-ki megkülönböztetett figyelemmel saját jogterületének aktualitásaira, folyamatosan értékelve a jogrendszer reagálóképességét. Ennek során többen elsősorban Magyarországra fókuszáltak, de integrált jogforrási rendszerünk a hazai alkotmányos intézmények mellett az Európai Unió intézményei által alkotott jogot és a nemzetközi jog Magyarország által elismert szabályait is tekintetbe veszi. Globalizált világunkban Magyarország az egészségügyi hatások mellett társadalmi, gazdasági és politikai szempontból sem tűnik elszigeteltnek, ezért különösen izgalmas volt követni a nemzetközi jog és az uniós jog COVID-19-re adott válaszait.

A Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének *Epidemiológia és jogtudomány* programja keretében készült tanulmányok egy részét adja közre e kötet. A kutatást az NKFIH FK 129018. sz. *A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között* című projektje is támogatta.

1. A jog mint a leghatékonyabb orvosság

Amikor pontot tettünk a kötet végére, épp egy év telt el azóta, hogy a világban regisztrálták az első hivatalos COVID-19-esetet.¹ Bizonyítottan hatásos gyógyszer a betegség ellen még nincs, és a lakosság beoltása is csak most kezdődött el néhány úttörőnek számító országban. Elmondható tehát, hogy hatékony orvosi kezelés elsősorban a megelőzés tekintetében, és ott is csak korlátozottan áll rendelkezésre. Ahogy arra már a kutatás kezdetén, 2020 márciusában felhívtuk a figyelmet, gyógyszer és védőoltás nélkül a jognak elsődleges szerepe volt a védekezésben.² Ez indokolta, hogy amíg más kutatóhelyek a vakcina vagy gyógyszer kifejlesztésén, a vírus szerkezetének és hatásmechanizmusának jobb megértésén dolgoztak, addig a Jogtudományi Intézet jelentős energiát fordított a járványhoz kötődő szabályozás egyes kérdéseinek vizsgálatára. Amikor a fent említett kutatást elkezdtük, még nem sejtettük, hogy a hazai és külföldi jogrendszereket ilyen mértékű külső behatás éri. Így viszont lehetőségünk volt tesztelni a korábbi kutatások során felállított hipotéziseinket.

A gyors reakció mint elvárás jelentős mértékben tette próbára szinte minden állam jogrendszerét, tesztelve a rendkívüli helyzetekre létrehozott szabályozás működőképességét is. Az így kialakuló helyzet kihívást jelentett a jog logikája, megszokott működése szempontjából. Bár a jogrendszerek természete

¹ A WHO jelenleg elérhető kronológiája szerint december végén jelentették a kínai hatóságok, hogy Wuhanban ismeretlen eredetű tüdőgyulladásos esetek egy speciális csoportját találták. <http://web.archive.org/web/20201214141144/https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>; a *Lancet*-ben publikált tanulmány is decemberre teszi a járvány kezdetét, lásd WANG, Chen – HORBY, Peter W. – HAYDEN, Frederick G. – GAO, George F.: „A novel coronavirus outbreak of global health concern”. *The Lancet*, 395 (2020) 10223: 470–473. A legfrissebb hírek szerint 2019. novemberi mintákból már Olaszországban is kimutatható volt a vírus, lásd AMENDOLA, Antonella – BIANCHI, Silvia – GORI, Maria – COLZANI, Daniela – CANUTI, Marta – BORGHI, Elisa – RAVIGLIONE, Mario C. – ZUCCOTTI, Gian Vincenzo – TANZ, Elisabetta: „Evidence of SARS-CoV-2 RNA in an oropharyngeal swab specimen, Milan, Italy, early December 2019”. *Emerging Infectious Diseases*, 27 (2021) 2. <https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/27/2/20-4632>. Korábban is röppentek fel hasonló hírek az Egyesült Államokból, lásd BASAVARAJU, Sridhar V. et al.: „Serologic testing of U.S. blood donations to identify SARS-CoV-2-reactive antibodies: December 2019 – January 2020”. *Clinical Infectious Diseases*, 2020. <https://doi.org/10.1093/cid/ciaa1785>. Egyes, csak preprintként publikált és meg nem erősített kutatások még korábbi európai kezdetet feltételeznek, lásd CHAVARRIA-MIRÓ, Gemma et al.: „Sentinel surveillance of SARS-CoV-2 in wastewater anticipates the occurrence of COVID-19 cases”. <https://doi.org/10.1101/2020.06.13.20129627>

² LÓRINCZ Viktor Olivér: „A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: bevezetés”. *JTIblog*, 2020. március 26. <https://jog.tk.hu/blog/2020/03/a-koronavirus-kihivasi-es-a-jogtudomany-bevezetes>

tesen ismerik azokat az eseteket, amikor az adott személy felróható magatartásától, vagy akár általában a magatartásától függetlenül alkalmazunk jogkövetkezményeket, intézkedéseket, az alapvető séma mégiscsak az, hogy jellemzően a szándékos, esetleg a gondatlan magatartáshoz társítunk szankciókat, ezzel próbáljuk meg befolyásolni az egyes személyek magatartását. Különösen igaz ez a büntetőjogra, de elmondhatjuk azt is, hogy a polgári jog középpontjában is a joghatás kiváltására irányuló szándékos jognyilatkozatok, illetve vétkes (felróható) magatartások állnak. A járvány nyomán kialakuló helyzetben azonban a jogalanyok jelentős része vált olyan jogkövetkezmények „áldozatává”, melyeket a jog korábban leginkább szankcióként, jellemzően felróható, szándékos vagy gondatlan magatartás következményeként alkalmazott. Úgy kellett például korlátozni az állampolgárok szabad mozgását, ideértve a lakhely elhagyását, hogy az ezen korlátozás alá esők tulajdonképpen semmit nem tettek, amivel erre rászolgáltak volna. Ugyanígy tűnt el – bár csupán ideiglenesen – egyik napról a másikra az Európai Unióhoz kapcsolható szabadság is, melynek kivívása évtizedek eredménye volt.

Ugyancsak kihívások elé állította a jogalkalmazást és az önkéntes jogkövetést az, hogy az információhiányos állapotban sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó, sem a jogkövető állampolgár nem tudta felmérni saját tetteinek pontos következményeit. A vírus terjedésére, hatásmechanizmusára, a betegség lefolyásának súlyosságára vonatkozó információk folyamatosan változtak, és országonként is nagy eltérést mutattak az egyes adatok. Az intézkedések és eredményeik között eltelő viszonylag hosszú idő, illetve az a tény, hogy a hálózatban való terjedés miatt a tévesnek bizonyuló intézkedéseket nehezen vagy egyáltalán nem lehetett korrigálni, gyakorlatilag megjósolhatatlanná tette az egyes intézkedések kimenetelét. Az állampolgárok szempontjából akár egy apró kis figyelmetlenség, vagy az, ha valaki nem volt naprakész a rendelkezésre álló ismeretek vagy a szabályozás tekintetében, olyan oksági láncolatokat indíthatott el, melyeknek beláthatatlan következményei teljesen más helyszínen, teljesen más körben okozhattak óriási kárt. Nem tudjuk, és talán már sosem fogjuk megtudni, hogyan került be a vírus például idősotthonokba, egészségügyi intézményekbe, olyan helyekre, melyeknek izolációja egyébként kiemelt érdek lett volna. Ma azt sem tudjuk megmondani, hogy a szabályozás volt-e hiányos, vagy valakinek az egyébként felróható, de végül fel nem derített, nem szankcionált cselekedete vezetett a bekövetkező eredményhez, esetleg elháríthatatlan külső ok folytán került be ezekbe az intézményekbe a fertőzés.

Bizonyos védőintézkedések – például a maszkviselés –, amelyek elsősorban mások egészségét védték, bármily alacsony költség mellett is teret nyitottak

a potyautas-magatartásnak és a járókelő-effektusnak,³ a az egyesek akkor sem vállalták az óvintézkedéssel járó viszonylag alacsony költségeket, ha ezzel mások egészségét, adott esetben életét tudták volna megmenteni. Nem segített az optimális magatartás elérésében az sem, hogy egyes előírásokat bevezettek ugyan, de megsértésüket nem ellenőrizték és nem is szankcionálták hatékonyan. A közösségért kockázatot vállalók és a kárt elszenvedők megfelelő kártalanítása szintén nyitott kérdés jelenleg. A kontaktkövetést és a vírus terjedésének kontrollálását jelentősen akadályozta, hogy a megfertőződötteknek több okból sem állt érdekükben teszteltetni magukat: egyrészt a tesztelés nehézségei, másrészt a karantén szabályok nehéz betartása és a munkából való kiesés ideje alatt kapható juttatások korlátozott volta miatt.

Ugyancsak kihívás elé állította a jogtudományt a tudományos eredmények asszimilálása, különösen egy olyan helyzetben, amikor a sürgősen elvégzett újabb és újabb kutatások eredményei sokszor nem feleltek meg a tudomány által békeidőben elvárt sztenderdnek sem. A magyar jognak, de a magyar jogtudománynak is meglehetősen rosszak az interdiszciplináris kapcsolatai, különösen más tudományokkal összevetve. Különböző okokból és csak részben elhárítható akadályok miatt a természettudományok felfedezéseinek normál sebességéhez képest sokszor jelentős lemaradás tapasztalható a jogi szabályozás területén. A járvány következtében kialakuló helyzet végképp próbára tette a jog alkalmazkodási képességét.

Csak a jövő adhat majd választ arra a kérdésre, hogy ez a sokszerű behatás változtat-e a jog és más tudományok kapcsolatán. Minden bizonnyal e tekintetben jelentősen befolyásoló tényező, hogy akár a jogalkotó, akár az egész társadalom bizalma a tudományos eredményekben nőtt-e vagy csökkent. Ebben a tekintetben csak mérsékelten vagyunk optimisták. Egyrészt mindenki számára nyilvánvalóvá válhatott, hogy a hatékony védekezés alapját a tudományos ismeretek képezik, adott esetben olyan alap kutatások, melyeknek közvetlen gazdasági vagy társadalmi hasznát korábban nem lehetett előre látni. Másrészt, aki most próbált megismerkedni a járványügyi statisztikával, epidemiológiával, a hálózatok szerepével a járványok terjedésében, megoszlásokkal, exponenciális függvényekkel, a vírus terjedését segítő szociális jellemzőkkel, az autonóm jogrendszer működésének sajátosságaival, vagy akár csak azzal, hogy módszertanilag hogyan lehetséges egy ilyen élő és mozgó

³ Vö. CRETTEZ, Bertrand – DELOCHE, Regis: „On the optimality of a duty-to-rescue rule and the cost of wrongful intervention”. *International Review of Law and Economics*, 31 (2011) 4: 263–271. <https://doi.org/10.1016/j.irle.2011.08.002>

populációban vizsgálni bármilyen tudományos hipotézist, annak a tudomány inkább tűnhetett áthatolhatatlan káosznak, mint megoldásnak a problémára. Más, hosszútávon megbízható megoldás azonban jelenlegi tudásunk szerint nem kínálkozik.

2. Az első jogi diagnózisok

E kötet nem egységes kutatási módszertan alapján születő átfogó vizsgálat lenyomata. A jogi tematikán belül ízelítő, gondolatébresztő, irányadó, további kutatásokra ösztönző írásokat tartalmaz. Beszámolunk a járvány kezelésének első tapasztalatairól. Vannak tanulmányok, amelyek megállnak a tavaszi első hullámnál, és vannak olyanok, amelyek november végéig követik az eseményeket. A vizsgálat fókuszának nagysága, illetve a tárgyalás módja is különböző: vannak területek, amikor egy fogalom tisztázására, dogmatikai és történeti értékelésére tudunk csak szorítkozni, ilyenek például a járványügyi szabályszegések, és vannak olyanok is, amelyekről átfogó kép alkotható, tendenciák emelhetők ki, ilyen például az európai szervezett bűnözés átalakulásának vagy a magyar alkotmányjog változásainak bemutatása.

A veszélyhelyzeti szabályozáshoz kapcsolódóan már 2020 márciusában számos alkotmányjogi probléma felmerült, amelyet Vörös Imre tanulmánya részletez.⁴ A szerző amellet érvel, hogy nemcsak a tartalmi jogi kérdések sokasága volt szembeűnő, mint a távolságtartás intézményei, a különböző szabadságkorlátozások, az iskolabezárások vagy a csoportos események tiltása,⁵ hanem számos alkotmányos eljárási kérdés merült fel a különleges jogrendi normák, az atipikus szabályok bevezetésekor. A jogtudomány képviselője ebben a helyzetben különös érzékenységgel figyel, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti egyensúly hogyan alakul, és a hatalommegosztás mellett az alkotmány és az alkotmányos jog normatív társadalomszabályozó szerepe milyen formákat ölt, hogy megőrizhető-e az alkotmány jogias, autonóm természete, amely mindenkor, különleges jogrendben is képes volna korlátokat állítani a

⁴ Ehhez a témához kapcsolódóan a projektben még két további elemzés is született, hasonló következtetéssel. SZENTE Zoltán: „A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémáiról”. *Állam- és Jogtudomány*, (2020) 3: 115–130; GYÖRY Csaba – WEINBERG, Nyasha: „Emergency powers in a hybrid regime: the case of Hungary”. *The Theory and Practice of Legislation*, 8 (2020) 3: 329–353.

⁵ 41/2020. (III. 11.), 45/2020. (III. 14.), 46/2020. (III. 16.) Korm. rendeletek.

kormányzás számára, miközben eszköze is annak, hogy a hatékony kormányzás megvalósulhasson.

Járvány idején a jogalkotó jelentős szabályozási igénnyel lép fel, jól mutatja ezt a rendeletek sokasága is, amelyeket áttekinthető módon csoportosítva Rácz Lilla összegzett a kötet mellékleteként megjelenő írásában. Összhangban áll mindennapi megfigyeléseinkkel az állítása, amely szerint a rendeleti kormányzás, bár tartalmilag legtöbbször világosan követhető módon történt, több esetben túlterjeszkedett hatáskörén, olyan esetekre is új szabályt alkotva, amelyek nem álltak szoros összefüggésben a járványkezeléssel.

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom által alkotott jogszabályok alkotmánybíróvási vizsgálatairól vagy annak hiányáról több írás is beszámol. Az alapjogok védelmével összefüggésben Halász Iván tanulmánya emellett rávilágít az ombudsmani intézmény szerepére is – a visegrádi országok gyakorlatának áttekintésével.

A kötet az alapjogvédelem más aspektusait sem hagyja látókörén kívül. Kovács Eszter, Lőrincz Viktor és Papp András László tanulmánya a kisebbségi jogok védelmének járvány idején felmerülő speciális problémáira, míg Bárd Petra vizsgálata a gyűlöletbeszéd, gyűlölet-bűncselekmények alakulására hívja fel a figyelmet.

A büntetőjog területéhez érve Hollán Miklós ír arról, hogy miért és hogyan történt a járványügyi szabályszegés dekriminalizációja, és a változást dogmatikai szempontból elemzi és értékeli. Ambrus István a járvánnyal kapcsolatos magyar büntetőjogi szabályozás átfogó vizsgálatára vállalkozik, míg Czebe András az európai szervezett bűnözés alakulásáról ír. A viták egy része a büntetőjog és a szabálysértési jog elhatárolásának kérdéseiről és a vonatkozó szankcionálási környezetről szól, amely vitához csatlakozik Balázs István és Hoffman István közigazgatási jogászok írása is, amely a közigazgatási jog rezilienciáját vizsgálja. Járványidőszakban számos olyan új probléma merül fel, amelyre a közigazgatásnak kell hatékony megoldást kínálnia, miközben nem téveszthető szem elől az alapvető feladatok ellátása sem. Kérdés, hogy a jogi szabályozás meg tud-e felelni ezeknek a kihívásoknak. A szerzők elemzik az országos tisztifőorvos „jogalkotó” tevékenységét is. Ugyanis a veszélyhelyzet kihirdetésének első 15 napját követően a felhatalmazási törvény 2020. április 1-i hatálybalépésének pillanatáig, néhány napig az országos tisztifőorvos normatív utasításában foglaltak tartalmazták csak hatályosan a veszélyhelyzeti szabályokat. Ezt a hibát később kijavította a jogalkotó.⁶

⁶ GYÓRY–WEINBERG (2020). Lásd 4. lj.-ben.

A közigazgatás mellett a rendes bíróságok működése sem volt egyszerűen biztosítható, erről Timár Balázs ír. Az igazságszolgáltatásnak meg kellett oldani a járványhelyzet miatti akadályozott működés problémáját, beleértve az elektronikus úton zajló eljárási cselekmények kérdését. A szerzőtől választ kapunk arra, hogy ez milyen szabályozás útján sikerült, milyen tapasztalatok szűrhetők le, és milyen jó gyakorlatok vihetők tovább.

A jogi szabályozás értékelését és az elvárások számbavételét, a *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazását azonban történeti vizsgálatokra is alapozhatjuk. Míg Hollán Miklós fentebb már említett büntetőjogi tárgyú írása Angyal Pál elméletére utal, Koi Gyula tanulmánya a 18. századi francia, orosz, osztrák és olasz egészségügyi igazgatás szabályozásának egyes példáitól eljut a 19. századi járványügyi szabályozások bemutatásáig, különös tekintettel arra, hogy ezek a közigazgatás-tudomány számára milyen kérdéseket fogalmaztak meg.

A kötet nemzetközi jogász és uniós jogász szerzői, Lukasz Gruszczyński, Hoffmann Tamás, Sipos Attila, Friedery Réka és a politikatudós Marton Péter arra mutatnak rá, hogy nemcsak a hazai jogot terhelte meg a koronavírus számos megoldandó problémával, hanem a nemzetközi jogot és az uniós jogot is. E jogrendszerek reagálóképessége is elmaradt az optimumtól, talán azért is, mert az egyéni és az állami érdekek nehezen hajolnak meg a hosszú távú közös érdekek előtt. Ahogy nehéz betartani és betartatni az esetlegesen mások, elsősorban a betegek és az idősek érdekeit szolgáló járványügyi intézkedéseket az egyes tagállamokban, úgy az államoknak is nehéz további korlátozásokat érvényesíteni Földünk fenntarthatósága érdekében.

Lukasz Gruszczyński a nemzetközi kereskedelem szabályozásának változásairól, Sipos Attila a nemzetközi polgári légiközlekedést érő kihívásokról ír. Hoffmann Tamás és Marton Péter közösen Lukasz Gruszczyńskivel a nemzetközi közjogi változásokat, az államok járványügyi együttműködéseinek kereteit, ezzel összefüggésben a nemzetközi befolyásátrendeződéseket elemzi, míg Friedery Réka a személyek szabad mozgására vonatkozó nemzeti korlátozások európai uniós jogi vonatkozásait tárja fel. Szinte minden tanulmányban központi kérdés a felelősség: az egyének egymás közötti, az egyén és az állam közti vagy éppen az államok közötti felelősség kérdése, amely különösen éles olyan helyzetben, amelyben a beláthatatlan egészségi károk mellett egyelőre felmérhetetlen gazdasági és társadalmi nehézségekkel is szembe kell néznie a világnak.

Az írások a járvány kezelésével összefüggésben a különleges és atipikus jogrendektől, az alkotmányértelmezés és a jogalkotás alkotmányos korlátaitól, a parlament szerepének és a hatalommegosztás eszméjének elemzésén keresztül eljutnak a közigazgatás, a bíróságok és az Alkotmánybíróság szerepének és

működésének tárgyalásáig. A járványhelyzet jogi kezelését az uniós és a nemzetközi jog kontextusában, illetve történeti dimenzióban is láthatjuk. Merre tart a világ és benne Magyarország jogi szabályozása? Hogyan reagál a jogrendszer a világjárvány által felvetett egészségügyi, szociális, gazdasági és végső soron a demokratikus működést érintő problémákra? Kikényszeríthető-e a szolidaritás, és ha igen, akkor hogyan, milyen szerepe van ebben a jognak?

A kötet szerkesztésének idején már volt tapasztalatunk a jogrendszer működéséről a járványhelyzetben. Most e tapasztalatok eredményeit ismerheti meg az olvasó. Nyilvánvaló, hogy még sok vizsgálat vár ránk minden jogterületen. Ha Magyarországon el tudunk igazodni a különböző atipikus – a veszélyhelyzet, az egészségügyi válsághelyzet és a tömeges migráció okozta válsághelyzet –, illetve a közönséges jogrend, a nemzetközi és az uniós jog normatív mátrixában, akkor olvasóként képet kaphatunk arról is, hogy összességében véve hogyan reagált a jogrendszer a COVID-19-világjárvány által okozott komplex kihívásokra.

Köszönetnyilvánítás

A kötet a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének műhelyében készült. Külön köszönjük a szakmai lektor, Bencze Mátyás segítő észrevételeit, illetve a Jogtudományi Intézet azon munkatársai és azon külső kutatók közreműködését, akik a köteten kívüli kapcsolódó írásaikkal járultak hozzá a vizsgálgódások sikeréhez. Ezek az írások az *Epidemiológia és jogtudomány* projekt keretében születtek, melyek az *MTA LAW Working Papers* sorozatban jelentek meg műhelytanulmányként, illetve a *JTblogon* új bejegyzésként olvashatók. Mások a szakmai beszélgetések során járultak hozzá az egyes témák alapos kutatásához, valamint a kéziratvitan tettek értékes javaslatokat a tanulmányok véglegesítéséhez. Külön köszönet illeti Fedinec Csilla főmunkatársat kivételesen gondos olvasószervezői munkájáért.

Végül, de nem utolsósorban köszönjük a Társadalomtudományi Kutatóközpontnak és a Nemzeti Kutatásfejlesztési és Innovációs Hivatalnak a kutatás anyagi és erkölcsi támogatását.

Budapest, 2020. december 15.

Gárdos-Orosz Fruzsina és Lőrincz Viktor Olivér,
a kötet szerkesztői



I.

JÁRVÁNY ÉS JOG MAGYARORSZÁGON







Vörös Imre

A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább...¹

Tanulmányunk célja a COVID–19-járvánnyal kapcsolatos, 2020 tavaszán meginduló jogalkotási fejlődési folyamat áttekintése és alkotmányjogi kontextusba állítása. A jogalkotás számos bizonytalansága mutatkozott meg az első felhatalmazási törvény megalkotása kapcsán, ezért indokoltnak tűnik a rendszertani alapokkal való dogmatikai összevetés is. Végkövetkeztetésünk: gyakori, hogy a jogrendszer egymást fedő intézmények alkalmazásával teremt nehezen áttekinthető jogszabályi környezetet, ami a különleges jogrendekkel szembeni alkotmányjog-dogmatikai és alkotmányossági követelményeket nem elégíti ki.

1. Rendszertani alapok

A különleges jogrend problematikája nem az alkotmányjog leggyakrabban pertraktált kérdésköre, inkább egyfajta „kötelező feladat”, amely tankönyvek vagy alkotmányok végén helyezkedik el. Ez persze nem véletlen, hiszen dogmatikailag a különleges jogrend az alkotmányok egészségéhez mint *lex generalishoz* képest *lex specialisként*² jelenik meg. A kiindulópont értelemszerűen a *lex generalis* megfogalmazás, amelyre építve következhet általános alkotmányos jogrendhez képest kivételes szabályozás. A sok ország jogrendszerében megjelenő kérdéskört³ – talán a történelmi előzmények miatt is – a német jogirodalom tárgyalja intenzívebben. Fontos leszögezni, hogy a terrorizmus általánosabbá tette a veszélyeztetettséget, ami a jogtudományt is kihívások elé állította. Jakab találóan állapította meg 2017-ben, hogy a peremterületi kérdéskör igen aktuálissá válhat⁴ – pedig akkor a koronavírusnak még a létéről sem tudott senki.

¹ A kézirat lezárva: 2020. november 29.

² JAKAB–TILL (2019), 435. 1. jegyzet.

³ Összehasonlító jogi áttekintést lásd CSINK (2017), 8–9.

⁴ JAKAB (2017), 39.



Csink is arra hívta fel a figyelmet 2017-ben, hogy a különleges jogrendet ritkán alkalmazzák az egyes államok, így kevés az ezzel kapcsolatos tapasztalat.⁵

A kivételes jogrend olyan állapotra vonatkozik, amelyben az állam és annak alkotmánya olyan az állam fennállását vagy a közbiztonságot, közrendet érintő komoly veszélyekkel kerül szembe, melyek – Konrad Hesse klasszikus megfogalmazása szerint – az alkotmány „normális” működési szabályaival, lehetőségeivel nem kezelhetők.⁶ Ez az úgynevezett „állami szükségállapot”,⁷ amely azonban tágabb értelemben magának a társadalomnak a normális működését⁸ veszélyezteti. Az alkotmányok tehát a *lex generalis* megfogalmazásánál elvileg nem állhatnak meg, hanem szükségképpen meg kell fogalmazniuk a *lex specialis*, a különleges jogrend szabályait. A két joganyag dinamikája ezzel a megkülönböztetéssel világossá is válik: a különleges jogrend funkciója éppen az, hogy szabályainak alkalmazása révén minél hamarabb vissza lehessen térni a társadalom, az állam működésének normális, általános alkotmányos rendjébe. Ez a paradoxon – a mindennapi életből vett hasonlattal: a mentőautó megkülönböztető jelzést használva és a közlekedési rend szabályait megszegve, sebességatárt túllépve életmentés céljából átszáguld a közlekedési lámpa piros jelzésén – mutatja, hogy mennyire elválaszthatatlan egymástól a két joganyag, egyben határozottan utal arra is, hogy mennyire lényegi attribútuma a különleges jogrendnek az, hogy az alkotmánnyal nemcsak tartalmilag, hanem lehetőleg formailag is szerves egységgé váljon.⁹

A kivételes – a magyar jogrendbeli elnevezéssel¹⁰ –, különleges jogrend attól különleges, hogy az alkotmány normális *lex generalis* részében rögzített tétel, intézmény, jog és kötelezettség *lex specialissá* transzformálódik. Mégpedig úgy, hogy a különleges jogrendben a felhatalmazott szerv által meghozott jogszabályi formát öltő rendelkezések számos *lex generalis* szabályt mintegy zárójelbe tesznek. Ily módon alapvető jogok felfüggeszthetők, a normális működés idején ismeretlen kötelezettségek írhatók elő, kötelezettségek konstituálhatók.

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bek. megfogalmazásában: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása [...] felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” (Az I. cikk az alapvető jogok korlátozhatóságának ismert szükségességi és arányossági mércéjét írja elő, ha másik

⁵ CSINK (2017), 2.

⁶ HESSE (1988), 271.

⁷ Uo. 271–272.

⁸ CSINK (2017), 7.

⁹ HESSE (1988), 273.

¹⁰ A továbbiakban a „különleges jogrend” kifejezést használom.

alapjog másként nem juttatható érvényre.) Az Alaptörvény a különleges jogrend két esetében (rendkívüli állapot, veszélyhelyzet) azonos szövegezéssel alkotmányosan teszi lehetővé azt, hogy az Alaptörvény által erre felhatalmazott szerv „egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat” (50. és 53. cikk).

Látható, hogy a különleges jogrend az állami-társadalmi rend veszélyeztetettsége esetén igénybe vehető jogi „kiskapu”.¹¹ Ez a „kiskapu” két irányban differenciálódik, konkretizálódik: egyrészt az alapvető jogok kezelésének, másrészt a szervezeti rendszer, így egyes szervek hatáskörének módosulásán keresztül.

- a) Míg a *lex generalis* leszögezi az alapvető jogok elidegeníthetlenségét, korlátozásuk pedig csak szigorú feltételekkel lehetséges, a *lex specialis* relativizálja az alkotmányos tételt és a korlátozhatósági mércét. Gyakorlásuk is csak szigorúan meghatározott kivételekkel függeszthető fel, de maga az alkotmány nem.
- b) Ugyanígy új szervek konstituálódnak (a magyar Alaptörvény szerint rendkívüli állapot kihirdetésekor – 49. cikk, a Honvédelmi Tanács), vagy pedig egy működő szerv hatásköre jelentősen kibővül (a magyar Alaptörvény szerinti veszélyhelyzetben a kormányé). A különleges jogrend jogintézményében hatáskör-eltolódás következik be a végrehajtó hatalom javára, és a törvényhozó hatalom rovására, következménye pedig a közhatalom koncentrációja,¹² amely törvényektől való rendeleti szintű eltérésben, alapvető jogok rendeleti úton történő felfüggesztésében jelenhet meg. A különleges jogrend tehát a végrehajtó hatalom javára, és más hatalmi ágak rovására módosítja a hatalommegosztás¹³ *lex generalis* szerinti alkotmányos rendjét.

A jogpolitikai indok egyértelmű: a gyors és hatékony döntéshozatal jogi feltételeinek megteremtése. A folyamat azonban nyilvánvaló veszélyeket is magában rejt: a visszaélés számos lehetőségét nyitja meg. A visszaélések megelőzésére három szempont betartására van szükség. Először is alkotmányjogi alaptétel, hogy mindenekelőtt igazolni kell magát a veszélyt, ezt követően pedig azt, hogy a veszély másként, mint a különleges jogrenddel nem kezelhető. Másodsor nem elegendő a világosan, pontosan, egyértelműen megfogalmazott és áttekinthető jogi feltételrendszer, az is szükséges, hogy az alkotmány világosan elválasztva fogalmazza meg a kétféle alkotmányos jogrendet.¹⁴ Bizonytalan

¹¹ HESSE (1988), 287–288; JAKAB (2017), 41–42.

¹² Uo.

¹³ Lásd TILL (2019), [2].

¹⁴ HESSE (1988), 287.

fogalmazás, az egyértelműség rovására menő túlságosan általános, és nehezen ellenőrizhető kritériumok használata felerősíti azt az amúgy is elkerülhetetlen szabályozási konstellációt, amely önmagában véve is veszélyes eszköztárat aktivál.¹⁵ Végül a kivételes jogrenddel szembeni harmadik alkotmányjogi elvárás, hogy ideiglenes volta, a normális állapotokhoz való visszatérés biztosítva legyen. Az ideiglenesség garanciája a határidőhöz kötöttség. Ha a két jogrend közötti határ elmosódó, az ideiglenesség folytonossá válik, a különleges jogrend válik lopakodva „normálissá”, megszokottá.¹⁶ Jakab joggal mutat rá arra, hogy a hatékonyság és a visszaéléssel szembeni garanciák kereséséből adódó dichotóm szabályozásnak, az egyensúly keresésének csak alkotmányos jogállamban van értelme.¹⁷

Látható, hogy a probléma egyfelől a „normális”, általános alkotmányos jogrend és a rendkívüli helyzetben veszélyeztetett állam kettőse, másfelől a veszélyeztetettségre adott különleges jogrendi válasz viszonyában fogalmazódik meg. A válasz dogmatikai alapja ugyanis lehet az állam önvédelmi jogosultsága, amely mintegy természetjogi alapon az államnak a pozitív jogot megelőző lehetőséget biztosít (államközpontú elmélet). Ezzel az etatista felfogással¹⁸ szemben (amelynek képviselői még Cicero ismert tételét is hivatkozzák – *Salus rei publicae suprema lex esto*, azaz az állam üdve a legfőbb törvény legyen¹⁹) az alkotmányközpontú elméletek alapvető követelménynek tekintik a különleges jogrendnek az alkotmányra visszavezetett voltát. Ez annyit jelent, hogy a pozitív alkotmányjognak kell meghatároznia ennek a jogrendnek a tartalmát, pontosan megfogalmazva a *lex generalist* lerontó felhatalmazásban megjelenő kivételesség határait, a visszaélést kizáró hatásköröket és intézkedéseket, ideértve ezek hatályának határozott időtartamhoz kötését. Éppen a pozitív alkotmányjog tételes szabályai transzformálják ellenőrizhetővé és számon kérhetővé a különleges jogrendet és annak konkrét, a közhatalom, mindenekelőtt a túlsúlyra szert tevő végrehajtó hatalom általi, jogilag formalizált intézkedésekben megvalósuló gyakorlását. Ez a felfogás garantálja, hogy a különleges jogrend és gyakorlása az alkotmány keretei között maradjon, ha pedig azt túllépi, akkor

¹⁵ JAKAB (2017), 40.

¹⁶ Csink megfogalmazása szerint „már a különleges helyzet számít az alapállapotnak”. CSINK (2017), 8.

¹⁷ JAKAB (2017), 43.

¹⁸ Van szigorúbb és mérsékeltebb változata. A német dogmatika áttekintését lásd Jakab (2017), 43–44.

¹⁹ M. T. CICERO: *De Legibus III.* 3. Vö. JAKAB (2017), 38. jegyzet.

pozitív alkotmányjogi mérce – mint viszonyítási alap – révén a gyakorlás alkotmányellenessége megállapítható, igazolható legyen.

A két jogelméleti megközelítés közötti választás egy közép-európai jogász számára aligha kétséges: a diktatúrák történelmi tapasztalataival a hátunk mögött egyetértően csatlakozom Jakab András álláspontjához, aki az alkotmányközpontú elméletet tartja megnyugtató válasznak.²⁰

Magyarországon az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (továbbiakban: Átv.) 313–318. §-aival bevezette az egészségügyi válsághelyzet jogintézményét.²¹ Ez az új intézmény az Alaptörvény 53. cikkében szabályozott veszélyhelyzettel mint a különleges jogrend egyik tényállásával tartalmilag azonos hatásköröket, intézkedési jogosultságot kreál a kormány számára, azonban ettől a veszélyhelyzettől jelentős mértékben különbözik.

A veszélyhelyzetben hozott kormányrendeletek – a rendeleti kormányzás – hatálya 15 nap, a rendeletek ezen túli meghosszabbításához az Országgyűlés által megalkotott felhatalmazási törvényre van szükség. Az egészségügyi válsághelyzetet a kormány hirdeti ki, rendeleteinek hatálya nincs határidőhöz kötve, azok hatályát maga a kormány meghosszabbíthatja, így felhatalmazási törvényre nincs szükség. Az egészségügyi válsághelyzet jogintézményét tehát az Országgyűlés törvényben, az Alaptörvény mellőzésével alkotta meg, így az egészségügyi válsághelyzetnek – tartalmilag egy *par excellence* különleges jogrendet megvalósító helyzetnek – nincs alkotmánybeli pozitív alkotmányjogi jogalapja. A jogalkotó az Alaptörvényben szabályozandó kérdéseknek azon kívüli szabályozásával a korábbról ismert módszertant választotta. Az Országgyűlés 2011. december 31-én Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései címmel törvényt alkotott, amelybe nem átmeneti – azaz: a másnap hatályát veszítő Alkotmány és a hatályba lépő Alaptörvény alkalmazására való átállás zökkenőmentességét biztosító, a régi és az új szabályok esetleges ellentmondásait feloldó, tisztázatlan helyzeteket megelőző – rendelkezések kerültek, hanem olyanok, amelyek ténylegesen kiegészítették a még hatályba sem lépett

²⁰ JAKAB (2017), 47.

²¹ Az Átv. teljes eredeti szövege ma már csak a *Magyar Közlöny* kihirdetését tartalmazó 2020. évi 144. számában lelhető fel, mivel a hatályos jogszabályok gyűjteményei a módosított törvényekbe helyezték át az Átv. érintett rendelkezéseit. A továbbiakban az Átv.-re hivatkozásnál ennek az eredeti számozására hivatkozunk, függetlenül attól, hogy az Átv. által módosított egészségügyi, honvédségi stb. törvények érintett rendelkezéseinek szövege ma már ezekben a törvényekben található.

Alaptörvényt. Az Átv. ugyanezt az utat, az átmenetiséggel leplezett állandóság kodifikálásának útját követi.

A felhatalmazási törvényt sem igénylő új jogintézményünk elemzése előtt szükségesnek látszik a felhatalmazási törvények egyik híressé – vagy hírhedtté – vált esetének bemutatása. Az 1933. március 23-án a német Reichstag által meghozott felhatalmazási törvényről (Ermächtigungsgesetz) van szó, amelynek a magyar felhatalmazási törvényvel való párhuzamba állítása kínálja magát.

2. A német felhatalmazási törvény

A német Reichstag által 1933. március 23-án elfogadott felhatalmazási törvény (Ermächtigungsgesetz) kimondta, hogy törvényt a kormány is hozhat (1. cikk). Ezzel megszűnt a hatalmi ágak elválasztása: a végrehajtó hatalom törvényhozói hatalmat kapott. Ezek a kormány által hozott „törvények” eltérhetnek a (weimari) alkotmánytól (2. cikk), vagyis nem kellett többé alkotmányosnak lenniük (ebben az időben a Bundesverfassungsgericht [német szövetségi alkotmánybírószág] még nem létezett). Ezzel jogilag-elvileg is esetlegessé vált, ténylegesen pedig megszűnt az alapvető jogok védelme.

A felhatalmazási törvény sorsa nemcsak jogtörténetileg érdekes, hanem a mai magyar jogfejlődésre vonatkozóan is tanulságos. A törvény 5. cikke kimondta, hogy az négy év múlva (1937. április 1-jén) hatályát veszti, vagyis határozott időre szól. Mivel a náci jogrend adott a jogállamiság-törvényesség látszatára, hatályát 1937. január 30-án újabb négy évvel meghosszabbították 1941. április 1-jéig, majd 1939. január 30-án ismét négy évvel 1943. május 10-ig. Ugyanezen a napon Adolf Hitler, a vezér és kancellár egy személyben – a hivatalos közlönyben közzé tett – határozatot hozott arról, hogy a Reichstag hozzájárulását kérve határozatlan időre meghosszabbítja a felhatalmazási törvény hatályát. A határozat címe nem csinált titkot abból, hogy „kormányzati törvényhozás” hatályának meghosszabbításáról van szó. A felhatalmazási törvényt végül a Szövetséges Ellenőrző Tanács 1. számú törvénye formálisan is hatályon kívül helyezte.

A német felhatalmazási törvény jól mutatja a jogalkotói joggal való visszaélés leplezetlen durvaságát, egyszersmind azt, hogy mennyire fontosnak tartották a törvényesség-jogállamiság látszatának megőrzését, különösen a felhatalmazás határozott időre szóló volta tekintetében.

A pandémia kapcsán a magyar kormány által kihirdetett veszélyhelyzet miatt kért felhatalmazást tartalmazó törvény, a koronavírus elleni védekezés-

ről szóló 2020. március 11-én hatályba lépett 2020. évi XII. törvény 8. §-ával a magyar Országgyűlés átengedte a kormánynak a felhatalmazási törvény hatályaon kívül helyezése időpontjának meghatározását, amivel a Kormány határozatlan időre szóló felhatalmazást kapott. Így a felhatalmazás időbeli terjedelme, azaz határozott időre szóló volta tekintetében a jogállamiság látszatára adó náci Németország példája 2020 Magyarországon nem volt ragadós.

3. A COVID-19-járvány és a különleges jogrend bevezetése: a rendeleti kormányzás első fejezete

3.1. A veszélyhelyzet kihirdetése

2020. március elején a Magyarországon is megjelenő járvány miatt a kormány a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel veszélyhelyzetet hirdetett ki. A veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségét az Alaptörvény különleges jogrendet szabályozó fejezetének 53. § (1) bek.-e tartalmazza, feltételeit szabályozza, alkotmányjogilag legitimálja.

A korábbi Alkotmány először a különleges jogrend három esetét ismerte, majd ez bővült öt esetkörre. Az Alkotmány 19–19/D. §-ai által szabályozott helyzetek között szerepelt a szükségállapot [19. § (3) bek. i) pont és 19/C §], amelyek között a belső eredetű erőszakos cselekmények mellett az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség eseteit is felsorolta a 19. § (3) bek. i) pontja. A kétféle természetű helyzet közötti átfedés és a szükséghelyzet jogintézményébe való egybefoglalás fogalmi nehézségeket okozott, így a 2010. őszi vörösiszap-katasztrófa kezelését a katasztrófavédelemről szóló jogszabályok alapján ugyan kezelni lehetett, de a tanulságok alapján az Alaptörvény már elkülönítetten szabályozta a veszélyhelyzetet mint a különleges jogrend egyik esetét.

Az Alaptörvény 53. § (1) bek.-e rögzíti a kormánynak a veszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó hatáskörét, (3) bek.-e pedig a veszélyhelyzet idején megalkotott rendeletek időbeli hatályát, amit 15 napban korlátoz. A rendeletek hatályát – és nem a veszélyhelyzetet – az Országgyűlés által adott felhatalmazási törvény mint alkotmányjogi jogalap alapján a kormány meghosszabbíthatja. A rendeleti kormányzás alapvető jellemzőjét – a gyors és hatékony reagálási lehetőség megteremtését – az 53. cikk (2) bek.-e tartalmazza: a kormány rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényes rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Ezzel függ össze a valamennyi különleges jogrendi esetre vonatkozó közös szabály: az 54. § (1) bek.-e szerinti lehetőség, hogy a kormány rendeletével alkotmányos keretek között maradvá függesztheti fel (néhány kivétellel) az egyébként elidegeníthetetlen alapvető jogok gyakorlását, és azt az I. cikk (3) bek.-e szerinti szükségességi és arányossági teszt szerinti mértéken túl is korlátozhatja. Mivel a szükségességet az I. cikk (3) bek.-e a „feltétlenül szükséges mértékben” megszorítással fogalmazza meg, viszont az 54. cikk (1) bek.-e nem határozza meg egzakt módon a „túllépés” mértékét, a túllépésnek alkotmányjogilag nincs értelmezhető, megfogható határa. Ha tehát egy normális körülmények közötti alapjog-korlátozás aránytalannak, így alkotmányellenesnek minősülne, kivételes jogrendben nem az, de az Alaptörvény homályos szövegezése miatt nincs támpont arra, hogy a „túllépés” mit jelent, meddig mehet el a kormány. Ez az 54. § (1) bek. felhatalmazó rendelkezésének komoly hiányossága, hiszen a túllépés szempontjából „földről” teszi „nyitottá” a korlátozás lehetőségét.

A veszélyhelyzet időbeli terjedelme a szabályozás lényeges aspektusa: a rendeletek a veszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszítik, azonban a megszűnést a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok között elhelyezett 54. cikk (3) bek. szerint a bevezetésre jogosult szerv határozza meg. Veszélyhelyzet esetében ez a szerv kizárólag a kormány. Ez jelentős eltérés a különleges jogrend más eseteitől, amelyekben több szerv együttműködésére, közös intézkedéseire, döntéseire van szükség a bevezetéshez és a megszüntetéshez. A (3) bek. azon kitétele, hogy a megszüntetésre akkor kerül sor, ha annak feltételei már nem állnak fenn, jogértelmezési támpontot nem ad, hiszen ezt a döntést a kormány – ezzel a kitételrel rendkívül szélesre nyitott – diszkrecionális jogköre úgy alapozza meg, hogy más intézménynek nincs felülbírálati lehetősége. A kihirdetés és megszüntetés egyetlen szervre telepítése alkotmányjogilag legitimálja a kormány más szerv által ellenőrizhetetlen, vizsgálhatatlan hatáskörgyakorlását: az alkotmányellenes gyakorlás megállapításának nincsenek támpontjai, mércéje, fogódzói. Az Alaptörvény ezen szabálya egy súlyos alkotmányossági kérdést, a veszélyhelyzet időtartamának meghatározását kizárólag szakmai kérdéssé transzformálja, és ezzel szakmapolitikai viták területére engedi át annak a kardinális kérdésnek a megállapítását, hogy a veszélyhelyzet feltételei fennállnak-e. Ez a szabályozási technika: egyfelől az 53. § (3) bek. szerinti felhatalmazás időtartama Alaptörvénybeli meghatározásának hiánya, másfelől a veszélyhelyzet megszüntetésének a kormány kizárólagos diszkréciója körébe való átengedése éppen azon visszaélési veszély valósággá válásának enged tág teret, amelynek megakadályozása a különleges jogrendek alkotmánybeli szabályozásának alfája.

Az Eötvös Károly Intézet – éppen a feltételek megvalósulásának hiányára utalva – felhívta a figyelmet,²² hogy a járvány kezelésére mind az egészségügyről, mind a katasztrófavédelemről szóló törvény (melyek kifejezetten tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély esetére is részletes rendelkezéseket tartalmaznak) a kormány számára számos járványspecifikus intézkedési lehetőséget biztosít. A különleges jogrend²³ – a veszélyhelyzet kihirdetése – tehát indokolatlan volt.

3.2. Az első felhatalmazási törvény

A veszélyhelyzet kihirdetését követően megindult a kormány rendeleti jogalkotási folyamata. Mivel a rendeletek hatályvesztését előíró 15 napos szabály szerint közeledett a hatályvesztés időpontja, a kormány kérésére az Országgyűlés 2020. március 30-án megalkotta a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt (továbbiakban: első felhatalmazási törvény), amely felhatalmazást adott a rendeletek hatályának kormány általi meghosszabbítására.

Az első felhatalmazási törvény megalkotása számos problémát vet fel. Mindenekelőtt az Alaptörvény veszélyhelyzetre vonatkozó szabályának a tényállást meghatározó eleme kifejezetten elemi csapás és ipari szerencsétlenség által okozott veszély esetére korlátozza a veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségét. Viszsa utalunk arra, amire a szakirodalom egységesen felhívja a figyelmet: a visszaélések kiküszöbölése érdekében az alkotmányba foglalt szabályozásnak konkrétan és pontosnak kell lennie. Ez egyrészt a tényállás pontos meghatározását, másrészt a veszély valószínűségét, tényleges voltának igazolását követeli meg. E nélkül a különleges jogrend adott tényállásával könnyen vissza lehet élni.

Mivel adott esetben az Alaptörvény 53. § (1) bek.-e félre nem érthetően a jogi norma tényállását az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapásra, vagy ipari szerencsétlenségre vonatkoztatja, járványra nem (erre az egészségügyi törvény tartalmaz nevesítve különös szabályokat), így ez a szabály a járvány esetén történő kihirdetését nem igazolja, nem fedi le, ezért a veszélyhelyzetet ki sem lehetett volna hirdetni. Ha pedig kihirdetik, akkor annak az Alaptörvény idézett szakasza nem alkotmányos hivatkozási jogalapja, az első felhatalmazási törvény megalkotása tehát a tényállás megvalósulása híján eleve

²² MAJTÉNYI László: „A különleges jogrend hosszú árnyéka”. *hvg.hu*, 2020. március 18. https://hvg.hu/velemeney/20200318_Majtenyi_Laszlo_A_kulonleges_jogrend_hosszu_arnyeka

²³ A különleges jogrend egyes, a felsorolást követő részletes elemzését lásd TILL (2019), [12]–[33].

alaptörvény-ellenes, alkotmány sértő volt. Az első felhatalmazási törvény tárgy hatályát megállapító 1. §-a e felől nem hagy kétséget: a törvény „élet- és vagyonsbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány”-ra vonatkozik. A veszélyhelyzet Alaptörvény szerinti tényállása alá a koronavírus járvány tényállásilag nem szubsumálható. Éppen ezért látta a jogalkotó szükségesnek a tervezett 9. Alaptörvény-módosításban a veszélyhelyzet tényállásának „súlyos esemény”-ként történő meghatározását, a két konkrét tényállási elemet (elemi csapás, ipari szerencsétlenség) pedig példalódzó felsorolássá degradálja.²⁴

Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény 48. cikk (1) bek. b) pontja – a rendkívüli és a szükségállapot közös szabályai között – említi az élet- és vagyonsbiztonságot veszélyeztető helyzet tényállási elemét, amihez tömeges méretű veszélyeztetettségre, továbbá fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett, súlyos, erőszakos cselekményekre van szükség, ekkor viszont szükségállapot kihirdetésének lenne helye. Erre a Kormány nemcsak hogy nem vállalkozott, mivel a koronavírus járvány az Alaptörvény tényállása alá még kevésbé lenne szubsumálható, de ki sem hirdethetné, mivel arra csak az Országgyűlés jogosult. Egyedüli – bár alaptörvényt sértő – lehetőségként maradt tehát a veszélyhelyzet kihirdetése.

A járvány a hatályos katasztrófavédelmi és egészségügyről szóló törvények és más jogszabályok alkalmazásával kezelhető lett volna, viszont ezekben az esetekben nem lehetett volna korlátlanul élni az 53. § (2) bek. szerinti lehetőséggel: törvények alkalmazásának felfüggesztésével, azoktól való eltérés és egyéb rendkívüli intézkedések meghozatalának tágra nyitott lehetőségével. Az első felhatalmazási törvény ugyanis – az Alaptörvény 53. § (2) bek.-ének szövegezését szó szerint átvéve – 2. §-ában kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a kormány a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban: katasztrófavédelmi törvény) által lehetővé tett rendkívüli szabályokon és intézkedéseken túl felfüggesztheti egyes törvények alkalmazását, és eltérhet törvényi rendelkezésektől, valamint hozhat egyéb intézkedéseket. Ám járványügyi korlátozásokról, intézkedési lehetőségekről bőségesen rendelkezik az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban: egészségügyi törvény) is, így a veszélyhelyzet kihirdetése ebből a szempontból is indokolatlan, alkotmányjogilag – az 53. cikk (1) bek.-e tényállásával összevetve – igazolhatatlan volt. A kormányzati szándék nyilvánvalóan az volt, hogy a végrehajtó hatalom az egyébként rendelkezésére álló törvényes lehetőségeken túlmenő intézkedési

²⁴ Lásd alább a 7. pontban.

jogot, jogszabályalkotási lehetőséget szerezzen, rendeleti kormányzást vezethessen be.

A veszélyhelyzet kihirdetésével azonban a kormány, az első felhatalmazási törvény megalkotásával pedig az Országgyűlés megsértette az Alaptörvényt. Az Országgyűlés továbbá korábban nem módosíthatta volna a felhatalmazási törvénnyel az Alaptörvényt oly módon, hogy a különleges jogrend taxatív felsorolt hat esetét, tényállását *de facto* egy hetedikkel egészíti ki: az 1. §-ában megalkotott új, humán járvánnyal megvalósuló veszélyhelyzettel.

Az első felhatalmazási törvény nehezen, ámde – az alább ismertetett – 3. § (2) bek.-ét a 8. §-sal együtt olvasva és értelmezve, továbbá figyelemmel az Alaptörvény 54. cikk (3) bek.-ére azért felfedhető problémája az időbeli korlátlanság, a felhatalmazás határozatlan időre szóló volta. A törvény 3. § (2) bek.-e – anélkül, hogy ez jogilag értelmezhető lenne – deklarálja, hogy az Országgyűlés az első felhatalmazási törvényt, pontosabban a rendeleti kormányzásra vonatkozóan a törvénybe foglalt felhatalmazást a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően is visszavonhatja. A kormány a hivatalos kommunikációban hangsúlyozta az első felhatalmazási törvény Országgyűlés általi, bármikor lehetséges visszavonhatóságát, így annak szükségtelenségét, hogy a törvény időbeli korlátot állapítson meg.²⁵

A valós jogi helyzet azonban az, hogy az Országgyűlés az első felhatalmazási törvény 8. §-a szerint csak a veszélyhelyzet megszűnését követően helyezheti hatályon kívül a saját maga alkotta törvényt, viszont a megszűnésről az Alaptörvény idézett 54. cikk (3) bek.-e szerint az a szerv dönt, amelyik azt kihirdette: jelen esetben a kormány.²⁶ Az Országgyűlés tehát magában az első felhatalmazási törvényben mondott le a végrehajtó hatalom javára arról a jogáról, hogy a saját maga által alkotott törvényt hatályon kívül helyezze. Ez a törvényhozói hatáskörnek – még a különleges jogrend dogmatikai alapjaira (gyorsaság, hatékonyság) is tekintettel – nemcsak aránytalan, hanem tökéletesen szükségtelen korlátozása.

²⁵ Lásd pl. Varga Judit igazságügyi miniszter a német *Die Welt* című napilapnak adott interjút, 2020. április 12. <https://welt.de/politik/ausland/article207175133/Judit-Varga-Ungarn-tut-nur-das-was-alle-in-Europa-tun.htm>

²⁶ A miniszteri csúsztatásokra és a felhatalmazási törvény 8. §-ának az Alaptörvény 54. cikk (3) bek.-e kontextusában való bemutatásának hiányára 2020. májusában a rangos német internetes oldalon rámutattam: Vörös Imre: *Warum Europa nicht auf Ministerin Varga hereinfallen sollte?* <https://verfassungsblog.de/warum-europa-nicht-auf-ministerin-varga-hereinfallen-sollte>; magyarul: Vörös Imre: *Miért ne dőljön be Európa Varga miniszter asszonynak?* *magyarugyvedblog*, 2020. május 13. https://magyarugyved.blog.hu/2020/05/13/voros_imre_miert_ne_doljon_be_europa_varga_miniszter_asszonynak

Nem kétséges, hogy ezzel a kodifikációs megoldással a hatalmi ágak elválasztásának az Alaptörvényben rögzített [C] cikk (1) bek.] elve-követelménye súlyosan, a járványveszély által nem indokolható mértékben sérült, a jogalkotás súlypontja jelentősen eltolódott a kormány javára. Ezt az eltolódást az Alaptörvény még akkor sem igazolná, ha egyébként a veszélyhelyzet kihirdethető lett volna. Az alaptörvény-ellenesség a „kormányzati törvényhozás” intézményesítéséhez, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kompetenciáinak nem ideiglenes (határozott időre szóló), hanem tartós egybecsúszásához vezetett: ezt nem orvosolja, de leplezni sem képes az, hogy az Országgyűlés az első felhatalmazási törvény elfogadása után is rendszeresen ülésezett, és törvényeket is alkotott.

Végül az Alaptörvény 54. cikk (4) bek.-e a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok megállapítását sarkalatos törvényre bízta. Mindenesetre a mindössze 10 paragrafusból álló első felhatalmazási törvény semmi esetre sem tekinthető részletes szabályok meghatározásának: az 1. § a törvény megalkotásának alkotmányjogi jogalapjaként az 53. cikk (1) bek.-ét jelöli meg. A rendeleti kormányzás rendeletei tehát az 54. cikk (4) bek.-e szerinti részletességű, ezen keresztül a megkívánt tartalmú felhatalmazás hiányában születtek meg, ezért ez okból alaptörvény-ellenesnek minősülnek.²⁷

3.3. A rendeleti kormányzás

A rendeletek egy része – mint például a hitelmoratórium, a munkabér utáni közterhek alóli mentesülés,²⁸ a kijárási korlátozások, az idősök bevásárlási időszájának bevezetése, vagy az államháztartással kapcsolatos intézkedések – valóban a járványveszély kezelését célozták, így a katasztrófavédelmi, vagy az egészségügyi törvény azok jogalkotási alapjául szolgálhatott volna. Időnként a rendeletek hivatkoztak is erre a két törvényre, hozzátéve, hogy ezek mellett az Alaptörvény 53. cikke és az első felhatalmazási törvény alapján alkotta meg azokat a kormány.

A rendeletalkotási roham akkor kezdett kétségeket ébreszteni, amikor a kormány a járvánnyal összefüggésben nem levő rendeleteket is kezdett kiadni. Pedig a felhatalmazása a különleges jogrend szerint arra terjedt ki, hogy

²⁷ Lásd hasonlóan: MÉSZÁROS (2020), 63–72; SZENTE (2020), 115–139.

²⁸ 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet a koronavírus-járvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről.

a járvánnyal szorosan összefüggésben folytassa a rendeleti kormányzást. Az Alaptörvény 53. cikkében foglalt alkotmányjogi alapot nélkülöző felhatalmazási törvény 2. §-a alapján a kormány a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túlmenően törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Ilyen volt például az ún. Kartonpack-rendelet.²⁹ A Kartonpack papírdobozok gyártásával foglalkozó vállalat állami felügyelet alá vonását követően a gazdasági társaság vezetőségét a kiküldött, és a rendelet 1. § (2) bek.-e értelmében a tulajdonosi jogokat gyakorló kormánybiztos tisztsége alól azonnali hatállyal felmentette. A rendelet 1. § (3) bek.-e kifejezetten hivatkozik arra, hogy a kormánybiztos a katasztrófavédelmi törvény 48. § (3) bek.-ében meghatározottakon túlmenő döntési jogkörrel rendelkezik az egyébként a részvénytársaság közgyűlésének és ügyvezetésének hatáskörébe tartozó ügyekben. A rendelet által megjelölt katasztrófavédelmi törvényre, az Alaptörvény 53. cikkére, valamint a felhatalmazási törvényre való hivatkozás azonban nélkülözi a jogi alapot.

A jogalkotási jog rendeltetésellenes gyakorlása az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint sérti a jogbiztonság és ezen keresztül a jogállamiság (korábbi Alkotmány 2. §) követelményét. A jogalkotásra is vonatkozó jóhiszemű joggyakorlásra mint a jogállamiságból levezetett alkotmányossági követelményre hívta fel a figyelmet már a 8/1992 (I. 30.) AB határozat is. Másutt, a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban kimondta, hogy a joggal való visszaélés tilalma az egész jogrendszerben érvényesül, így a közjogban is. Később, a 18/2008. (III. 12.) AB határozatban az Alkotmány jogállamisági-jogbizton-

²⁹ 128/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során teendő intézkedések keretében gazdálkodó szervezet működésének a magyar állam felügyelete alá vonásáról. „A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, valamint a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény rendelkezéseire, a 3. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el: 1. § (1) A Kormány a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 48. §-a alapján elrendeli a KARTONPACK Doboziipari Nyilvánosan Működő Részvénytársaság (cégjegyzékszám: 09-10-000030, adószám: 10547009-2-09, székhely: 4030 Debrecen, Galamb u. 11. sz., a továbbiakban: Társaság) magyar állam felügyelete alá vonását.”

sági klauzulája értelmezésével és abból levezetve a testület a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét alkotmányossági követelménynek deklarálta.

Megítélésünk szerint a Kartonpack-rendelet megalkotásának a járvánnyal összefüggésbe hozhatóan sem ténybeli, sem törvényes, sem alkotmányos jogalapja nincs. A rendelet ezért sérti az Alkotmánybíróság jogalkotási joggal való visszaélésre vonatkozó jogértelmezése szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bek.-ébe – az Alkotmánnyal egyező szöveggel – belefoglalt jogállamiság követelményét.

Hasonlóan alkotmánysértő jogalkotási módszert követett a kormány a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet megalkotásakor. A kormány ugyancsak hivatkozik arra, hogy a rendelet megalkotására „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülése és a meglévő munkahelyek megőrzése vagy új munkahelyek létesítése céljából” került sor. A rendelet új kategóriát vezetett be: a különleges gazdasági övezet intézményét. A különleges gazdasági övezetté nyilvánított területen az önkormányzati jogkörök, így például a helyi adók kivetése is a helyi önkormányzattól a megyei közgyűléshez került át. A Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet Göd területének egy részét (a Samsung gyár területét) ilyen övezetté nyilvánította.

A járvánnyal összefüggésben nem álló, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (ún. Versenytörvény) módosítása is megtörtént rendeleti úton [137/2020. (IV. 20.) Korm. rendelet]. A rendelet jelentősen korlátozta a veszélyhelyzet idejére a vállalatokat terhelő, a tervezett vállalati összefonódások, felvásárlások bejelentési kötelezettségét.³⁰ A Gazdasági Versenyhivatal fúziók feletti ellenőrzése ennek következtében nagymértékben ellehetetlenült.

³⁰ Eszerint a törvény „24. §-ától eltérően nem kell bejelenteni a Gazdasági Versenyhivatalnak a közvetlenül vagy közvetetten többségi állami tulajdonban lévő kockázati tőkealap vagy magántőkealap részvételével a COVID-19 koronavírus miatt szükségessé vált finanszírozási üggyellett – az e célra létrehozott tőkeprogramon keresztül – megvalósuló összefonódást, amely révén a közvetlenül vagy közvetetten többségi állami tulajdonban lévő kockázati tőkealap vagy magántőkealap egyedül vagy más vállalkozásokkal közös, befektetvédelmi célú irányítási jogokat szerez”.

A járványveszéllyel való kapcsolat hiányát mutatja a 101/2020. (IV. 10.) Korm. rendeletbe foglalt, a nyelvvizsga-kötelezettség eltörlésére vonatkozó rendelkezés is. Ezt még nyilvánvalóbbá teszi az, hogy a szabály a veszélyhelyzeti időszakot megelőző, illetőleg követő időszakokra vonatkozóan határoz meg rendelkezést.³¹

Súlyos korlátozásokra használta fel a kormány a veszélyhelyzetet az információs szabadságjogok, és a személyes adatokhoz való hozzáférés területén is.³² A 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet 2020. március 11-i kihirdetése után öt nappal az innovációért és technológiáért felelős minisztert jogosulttá tette az állami és önkormányzati szervek, gazdálkodó szervezetek, a magánszemélyek birtokában lévő bármely személyes adat megismerésére és kezelésére.³³ Ugyanilyen jogosultságot kapott a 83/2020. (IV. 3.) Korm. rendelettel az Operatív Törzs az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térben kezelt személyes adatok tekintetében. A 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet pedig felfüggesztette azt a jogot, hogy az adatkezelés megkezdését megelőzően az érintett előzetesen tájékoztatást kapjon, és a közérdekű adatok kiadásának határidejét 15 nap helyett kétszer 45, azaz 90 napra emelte.³⁴

Közben az Országgyűlés a rendeleti kormányzás mellett is működött, ami felveti azt a kérdést, hogy minősített többség birtokában a kormánynak tény-

³¹ SZURDAY Kinga: *A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Kézirat, 2020. május.

³² Lásd az Eötvös Károly Intézet számos részletes elemzését, pl.: *Álláspont az információs szabadság felszámolásáról, a személyes adatokhoz való hozzáféréshez adott korlátlan és ellenőrizhetetlen felhatalmazásról*. 2020. május 25. <http://ekint.org/maganszfera-adatvedelem/2020-05-25/a-jarvanyugyi-adatoktol-a-kibertamadasig-az-atlathatlatlan-allamatlatszopolgar-ner-projekt-menetrendje>

³³ „10.§ (1) Az innovációért és technológiáért felelős miniszter – mint a Kormány tudománypolitikáért és informatikáért felelős tagja – az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében, a járvány terjedésének modellezése, elemzése céljából jogosult bármely rendelkezésre álló adat megismerésére, kezelésére. – (2) Az innovációért és technológiáért felelős minisztert a feladata ellátása érdekében az állami és önkormányzati szervek, gazdálkodó szervezetek, magánszemélyek támogatni, a kért adatszolgáltatást teljesíteni kötelesek.” Lásd még *A nemzeti együttműködés-típusú jogvédelem, avagy a közérdekű és magánéleti adatok védtelensége*. Eötvös Károly Intézet, 2020. április 16. <http://www.ekint.org/maganszfera-adatvedelem/2020-04-16/a-nemzeti-egyuttmukodes-tipusu-jogvedelem-avagy-a-kozerdeku-es-maganeleti-adatok-vedtelensege-elemzes>

³⁴ Az Alkotmánybíróság – önellentmondásokban gazdag – 3413/2020. (XI. 26.) AB végzésével a 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette arra hivatkozva, hogy a jogszabály már nem hatályos, bár elismerte, hogy a jogszabály hatályvesztése önmagában nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróságnak ne kellene érdemben vizsgálni az indítványt [Abtv. 64. § e) pont].

leg szüksége volt-e – praktikus előnyeit elismerve (gyorsaság, hatékonyság) – a rendeleti kormányzás veszélyhelyzet kihirdetésével történő bevezetésére. Az egyes törvényeknek a polgárok biztonságát erősítő módosításáról szóló (2020. május 19-én) elfogadott 2020. évi XXXI. törvény kevés érdeklődést keltett, pedig 37 fejezetben, ezen belül 192 §-ban és négy mellékletben személyes életünket érintő alapvető kérdésekbe nyúl bele, miközben a járványveszélyre utalás sem történik. Rendelkezik többek között a rendőrségről, az útlevélről, a külföldre utazásról, a közterület-felügyeletről, a közúti nyilvántartásról, a nemzetbiztonsági szolgálatokról, a vízgazdálkodásról, a menedékjogról, a bünyügyi nyilvántartás rendszeréről, a szabálysértésekről, vagy az arcképelemzési nyilvántartásról.

A felhatalmazási törvény 10. §-a, anélkül, hogy ezt a járvánnyal összefüggésben a veszélyhelyzet idejére korlátozta volna, módosította a Btk. rémhírterjesztésről szóló 337. §-át. A módosítással a szabály a Btk. véglegesen tartós szabályává vált, pedig a szabályt a veszélyhelyzetre hivatkozó felhatalmazási törvény a járványra hivatkozva vezette be. Bár az Alkotmánybíróság kimondta alkotmányos követelmény formájában, hogy a rémhírterjesztés büntetétére vonatkozó rendelkezés alapján csak olyan tény közlését lehet büntetéssel fenyegetni, amelyről az elkövető tudta vagy tudnia kellett, hogy hamis, vagy a amelyet maga ferdített el, és cselekménye alkalmas a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására, a rendelkezés megsemmisítésére nem került sor.³⁵

4. A veszélyhelyzet megszüntetése és az egészségügyi válsághelyzet bevezetése

Már 2020 tavaszán több miniszter felvetette, hogy a veszélyhelyzet idején „bevált” rendeletek tömegét egyetlen törvénybe foglalják. Nem volt világos, hogy mi a célja ennek az átmentésnek a veszélyhelyzet megszüntetése utánra. Ha ugyanis nincs veszélyhelyzet, akkor sem alkalmazhatók, ha egységes szerkezetben törvénybe vannak foglalva.

A kérdésre a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló törvény T/10747. szám alatt benyújtott javaslatával egyidejűleg T/10748. szám alatt beterjesztett, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló törvény adott választ. A törvényjavaslatok érdekessége, hogy azokat 2020. május 26-án éjjel, 23 óra 47 perckor, tehát kevéssel éjfél előtt

³⁵ 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

egyszerre nyújtották be. Ezzel a törvényjavaslatok megtárgyalására azok június 16-i elfogadásáig – a hétvégeket leszámítva – szűk két hét állt rendelkezésre, de az éjfél előtti benyújtás miatt jogilag még május 26. is a tárgyalással eltöltött időnek számított. A két törvényt egyazon ülésnapon, egymás után fogadták el. A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény négy paragrafust tartalmaz, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény pedig négyszáztízet.

Az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszüntetéséről hozott ugyan törvényt, de csak „felhívta” (1. §) a kormányt, hogy a veszélyhelyzetet szüntesse meg. Amíg a kormány ezt nem tette meg, a törvény nem léphetett hatályba, az Országgyűlés nem vonhatta vissza a felhatalmazási törvényt a veszélyhelyzet kormány általi megszüntetését megelőzően, csak ezt követően. Vagyis: az Országgyűlés által alkotott – a veszélyhelyzetet megszüntető – törvény csak attól függően, azzal a feltétellel léphetett hatályba, hogy a kormány már előzőleg megszüntette a veszélyhelyzetet. Ez a magyarázata a törvény nem véletlenül, inkább szándékosan zavaros megfogalmazásának.³⁶ Szükség volt tehát egy megszüntető kormányrendeletre.

Így is lett. A kormány másnap, június 17-én kelt 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel megszüntette a veszélyhelyzetet, így a miniszterelnök is meghozhatta a 41/2020. (VI. 17.) ME határozatát, amellyel a felhatalmazási törvényt hatályon kívül helyező 2020. évi LVII. törvény hatályba lépésének napját 2020. június 18-ában határozta meg. Úgy hihettük, Magyarország visszatért a különleges jogrend körébe tartozó veszélyhelyzetből a normális alkotmányos jogrendbe. Arra már senki nem figyelt, hogy ezzel a magyar jogtörténetben alighanem példátlan módon egy törvény hatályba léptetéséről nem az azt megalkotó törvényhozó döntött, hanem azt a törvényhozó a végrehajtó hatalom egy képviselőjére, a miniszterelnökre bízta. A törvényhozó ugyan nem dönthetett, mivel a veszélyhelyzetnek a kormány által történő megszüntetését az Alaptörvény írja elő, de ebből nem következett a hatályba léptetésnek a miniszterelnök belátására bízása. A dilemma pedig fel sem merült volna, ha a felhatalmazási

³⁶ „2. § Hatályát veszti a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény.

3. § (1) Ez a törvény – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 2. § és a 4. § a veszélyhelyzet megszűnésekor lép hatályba.

(3) A 2. § és a 4. § hatályba lépésének naptári napját a miniszterelnök annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben [...] közzé tett egyedi határozatával állapítja meg.

4. § E törvény 2. §-a az Alaptörvény XXIX. cikke [...] alapján sarkalatosnak minősül.”

törvény eleve határozott idejű felhatalmazást tartalmazott volna. A vázolt probléma jól mutatja az Alaptörvény e rendelkezésének elnagyoltságát is.

A két hatalmi ág határai elmosódottakká váltak sértve az Alaptörvény hatalmi ágak elválasztását előíró C) cikk (1) bek.-ét. A felhatalmazási törvény meghozatala alaptörvény-ellenes volt, és a fentiek miatt azzá vált hatályon kívül helyezése is: nyilvánvalóvá vált, hogy a közhatalom gyakorlása eltolódott a végrehajtó hatalom javára, és a törvényhozó hatalmi ág rovására. Ebből a jogalkotó az Átv. megalkotása révén sem engedett, sőt világossá vált e törvény jogpolitikai-politikai célja: a különleges jogrend tartósítása lehetőségének megteremtése az egészségügyi válsághelyzet új jogintézményének bevezetésével, vagyis a törvényesség leple alatt.

A 2020. évi LVII. törvénnyel egy napon megszavazott Átv. (sorszámozása szerint is a következő, 2020. évi LVIII. törvény) 313. §-a – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény módosításával – bevezette a magyar jogrendbe az egészségügyi válsághelyzet jogintézményét. Eszerint a kormány az országos tisztifőorvos javaslata, ezt követően a miniszter előterjesztése alapján egészségügyi válsághelyzetet rendelhet el. Ennek feltételeit a törvény (2) bek.-e fogalmazza meg: ilyen lehet „minden [...] esemény [...], amely a polgárok életét, testi épségét, egészségét, vagy egészségügyi szolgáltatók működését veszélyezteti vagy károsítja”, „eseteken kívül bármely olyan körülmény kialakulása [...], amely [...] a lakosság ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza”. Az olyan megfogalmazások, mint a „minden esemény” és a „bármely olyan körülmény”, az egészségügyi válsághelyzet kihirdetését teljesen mértékben a kormány kezébe adta.³⁷

³⁷ 313. § Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (1) és (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(1) Az országos tisztifőorvos javaslatára, a miniszter előterjesztése alapján a Kormány rendeletében egészségügyi válsághelyzetet rendelhet el, ha azt a (2) bekezdés *a*) pontja szerinti járványügyi szükséghelyzet vagy (2) bekezdés *b*) és *c*) pontja szerinti valamely más körülmény szükségessé teszi. Egészségügyi válsághelyzet elrendelése járványügyi készültségnek minősül. Egészségügyi válsághelyzet idején a betegek ellátása az egészségügyi válsághelyzeti ellátás keretében történik.

(2) Egészségügyi válsághelyzet elrendelésének van helye

a) az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló törvény szerinti nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet vagy egyéb járványveszély esetén (járványügyi szükséghelyzet),

b) az *a*) pont alá nem tartozó minden – rendszerint váratlanul bekövetkező – esemény esetén, amely a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyezteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy az az egészségügyi ellátási szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezet, továbbá

A rendeleti kormányzás kormány számára biztosított intézkedési lehetőségeit az Átv. 318. §-a, az első felhatalmazási törvényhez hasonlóan, rendkívül tág tárgyi körben állapítja meg: a felsorolás 16 pontja gyakorlatilag mindazt lehetővé teszi, amit a veszélyhelyzet esetére az Alaptörvény 53. cikk (2) bek.-e, illetve ezzel szövegszerűen egyezően az első felhatalmazási törvény 2. §-a lehetővé tesz.³⁸ A 16 pontban szerepel intézmények, létesítmények működésének betiltása, üzletek működésének megtiltása, az ország egyes területei közötti személyforgalom, egyes területek elhagyásának megtiltása, kórházparancsnokok kirendelése a rendőrség és a honvédség közreműködésével, közlekedési korlátozások, postai küldemények továbbítása tilalmának elrendelése stb. Az Átv. a felsorolás végén veszélyhelyzeti intézkedések még egy lehetőségét tartalmazza: a j) pontban úgy rendelkezik, hogy a kormány „törvényben meghatározott egyéb rendelkezéseket hozhat”.

Az Átv. túl általánosan megfogalmazott „feltételeket” szab a végrehajtó hatalom közhatalom-gyakorlása számára mind a válsághelyzet elrendelése, mind az e helyzet alatti rendeleti kormányzás tekintetében. A végrehajtó hatalom ebben az esetben gyakorlatilag korlátlanul gyakorolhatja a közhatalmat.

Meg kell jegyezni, hogy a többszörös bebiztosítás érdekében az Alaptörvény 53. cikk (2) bek.-ének eme bármilyen kormányzati intézkedésre általános felhatalmazást adó szövegével azonos szövegű rendelkezéssel az Átv. 353. §-a a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII törvény V. fejezete 24. címét kiegészítette. A 24. cím még konkrétan meghatározott és taxatív felsorolását adta azoknak a nagyszámú intézkedéseknek, amelyekre a törvény a kormányt felhatalmazza. Az új 24/A cím már tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetről rendelkezik, és az Alaptörvény általános felhatalmazását iktatja a törvény szövegébe, vagyis teljesen általános felhatalmazást ad a 24. címbe foglalt intézkedési lehetőségek mellé, miközben az Alaptörvény 53. cikke nem tömeges megbetegedést okozó humánjárvány, hanem elemi csapás és ipari katasztrófa tényállásának megvalósulása esetére korlátozza az általános felhatalmazást. Az Átv. tehát törvényként módosította-kiegészítette

az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé,

c) az a) és b) pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan körülmény kialakulása esetén, amely a gyógyintézet külön jogszabály szerinti ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel járna.”

³⁸ „A Kormány [...] egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

az Alaptörvényt, megsértve ezzel a jogforrási hierarchiának az Alaptörvény 18. és 24. cikkébe foglalt alkotmányossági követelményét.

Minthogy az egészségügyi válsághelyzet már nem az Alaptörvény különleges jogrendje körébe tartozó veszélyhelyzet, így fel sem merül egy felhatalmazási törvény Országgyűlés általi megalkotásának szükségessége, ezt az Átv. nem is írja elő. A 314. § szerint ugyanis a válsághelyzetben kiadott rendeletek hat hónapig maradnak hatályban, de hatályukat a kormány időbeli korlát nélkül belátása szerint meghosszabbíthatja. A kormány a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020 (VI. 17.) Korm. rendelettel „Magyarország egész területére egészségügyi válsághelyzet elrendelésével járványügyi készültséget” vezetett be (1. §).

Számos korlátozás tehát továbbra is érvényben maradt, de azok mellé újabbak is jöttek. A 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet például jogalapként az egészségügyi válsághelyzetre hivatkozva elrendelte a száj és az orr kötelező eltakarását, a távolságtartást, a köznevelési intézményekbe való belépésnek bizonyos értéket meghaladó testhőmérséklet miatti megtiltását, a vendéglátóipari üzletek 23:00 órától történő bezárását, valamint korlátozta a zenés-táncos rendezvények megrendezését. A 453/2020. (X. 9.) Korm. rendelet ezt úgy módosította, hogy a szabályok betartásának ellenőrzésére a rendőrséget hatalmazta fel. Ilyen rendelkezéseket normális alkotmányos jogrendben nem, csak különleges jogrendben rendelhet el a kormány, amire meg is volt a jogalapja: az egészségügyi válsághelyzet, a rendeletek sorra erre hivatkoztak. Az a tény, hogy tartalmilag változatlanul a különleges jogrend szerinti jogrendben élünk, csak ekkor egészségügyi válsághelyzetnek nevezik, nem keltett különösebb figyelmet. Aligha lehet másként értelmezni kormánypárti politikusok 2020. szeptemberi nyilatkozatait, miszerint: „Idén már nem lesz szükség különleges jogrend bevezetésére.” Valóban nem, mivel a különleges jogrendet más néven, amely ismeretlen az Alaptörvény számára, már 2020. június 17-én bevezették.

5. A második felhatalmazási törvény

A kormány 2020. november 3-án a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel – az Alaptörvény 53. § (1) bek.-ére, és már nem az egészségügyi válsághelyzetre hivatkozva – újból kihirdette a veszélyhelyzetet, majd 2020. november 5-én T/13571. szám alatt törvényjavaslatot nyújtott az be az Országgyűlésnek a koronavírus második hulláma elleni védekezésről. A javaslat tartalmilag követte a tavaszi első felhatalmazási törvény szövegét: az Alaptörvény 53. cikk (3) bek.-ét jelölte meg alkotmányjogi jogalapként, felhatalmazta a kormányt arra, hogy a

veszélyhelyzet újbóli kihirdetése után kiadott rendeletek hatályát a megalkotásukat követő 15 napon túl meghosszabbítsa.³⁹ A döntő eltérés abban állt, hogy ez a második felhatalmazási törvény tartalmazta saját maga hatályvesztésének időpontját: azt a kihirdetést követő 90. napban jelölve meg.

Ezzel együtt az egészségügyi válsághelyzet változatlanul érvényben van, és a kormány azt az Átv.-vel módosított egészségügyről szóló törvény szerint bármikor, bármeddig meghosszabbíthatja. Az igaz, hogy a másodjára kihirdetett veszélyhelyzet 90 nap elteltével a második felhatalmazási törvény rendelkezésénél fogva – *ex lege* – ugyan megszűnik, de a kormány rendeleti úton való kormányzásának lehetősége az egészségügyi válsághelyzet miatt és ürügyén is korlátlan ideig meghosszabbíthatóan változatlan. Ezt a második felhatalmazási törvényt az Országgyűlés 2020. évi CIX. törvényként 2020. november 10-én elfogadta, még ugyanazon a napon ki is hirdették, másnap hatályba is lépett.⁴⁰ A rendeleti kormányzás megszakítás nélkül folytatódott, egy jelentős különbséggel: a rendeletek kibocsátásuk jogalapjaként az Alaptörvény 53. cikkére, a veszélyhelyzet kihirdetésére, és a második felhatalmazási törvényre hivatkozással; az egészségügyi válsághelyzetre történő hivatkozás – noha az továbbra is érvényben volt – megszűnt.⁴¹

Az új veszélyhelyzet – a járványveszéllyel tárgyilag valóban összefüggő rendeletek mellett – visszahozott az első veszélyhelyzet idején megalkotott, a járvánnyal kevés, vagy semmiféle kapcsolatot nem mutató, a nyár folyamán hatályon kívül helyezett megoldásokat. Kevésbé áll a járványveszéllyel összefüggésben például a közérdekű adatigénylési határidő 90 napra való felemelése az 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelettel. (Tavasszal az első veszélyhelyzet bevezetése után már felemelték ezt a határidőt, majd ezt a változtatást hatályon kívül helyezték.)

Az Alaptörvény 53. cikkére hivatkozik – a veszélyhelyzettel csak nagy jóindulattal kapcsolatba hozható – a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról szóló 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet. A jogszabály a fenntartót felhatalmazta a tanulmányi félév érvénytelenítésére – aligha függetlenül a Színház- és Filmművészeti Egyetemnek alapítványi irányítás alá történő szervezéséből kialakuló konfliktustól. Ennek a rendeletnek az ad különös hangsúlyt, hogy a jogalkotó kormány az Alaptörvényen kívül hivatkozik a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendeletre, a második felhatalmazási

³⁹ Ezt az 505/2020. (XI. 17.) Korm. rendelettel meg is tette.

⁴⁰ *Magyar Közlöny*, 2020/242.

⁴¹ Néhány példa: 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet, és az ennek módosításáról szóló 513/2020. (XI. 23.) és 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendeletek; 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet; 505/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet; 523/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet.

törvényre, sőt, a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvényre is. Két nappal később kiderült, okkal. Az oktatási jogok biztosa már korábban vizsgálódni kezdett az egyetemet fenntartó alapítványi kuratóriumnak a tanév felfüggesztésével kapcsolatos bejelentésével kapcsolatban. Két nappal a rendelet megszületését követően kiadott részjelentésében a biztos megállapította,⁴² hogy már a fenyegetőzés, majd az oktatásnak a kuratórium általi felfüggesztéséről, a félév érvénytelenítéséről hozott november eleji döntés (amelynek utólag kívánt jogi alapot adni a kormány rendelete), sérti az Alaptörvény X. cikke (1) és (3) bek.-ében foglalt jogot a tanulás és a tanítás szabadságához, valamint a felsőoktatási intézmények önállóságához. Ez az álláspont értelemszerűen közvetetten utalt a kuratóriumi döntést utólag legitimálni kívánó rendelettel kapcsolatos alkotmányossági aggályokra.

Megjegyezzük, hogy az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés miatti hatáskörben folytatott eljárása hivatalból is indítható [az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 32.§ (1) bek.-e]. A szóban forgó kormányrendelet esetében nemcsak az Alaptörvény, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének az oktatáshoz való jogot megfogalmazó 2. cikkének sérelme is felmerül, ezért megítélésem szerint az Alkotmánybíróságnak hivatalból kellett volna eljárnia.

A normavilágossággal – mint az állandó alkotmánybírói gyakorlat szerint a jogbiztonság alapvető attribútumával – kapcsolatban is merültek fel problémák: az 505/2020. (XI. 27.) Korm. rendelet címe szerint a 2020. november 4-én kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések meghosszabbításáról szól. A rendelet részletesebb elemzést igényelne, azonban annak megállapítása megkockáztatható: szövegezése következetlen, szerkezete annyira széteső, hogy azóta sem világos (az elhangzó kormányzati magyarázatok ellenére sem), hogy az a veszélyhelyzetet vagy a rendeleti kormányzás során hozott, a rendeletekben felsorolt intézkedések hatályát hosszabbítja-e meg.

Összegezve, tartalmilag a különleges jogrend körébe tartozó, egyidejűleg érvényes, azonos tárgykörre vonatkozó jogi szabályozással a jogrend megkettőződése következett be. A különleges jogrend megkettőzése sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bek.-ét. Ezt az alaptörvény-ellenességet a legnyilvánvalóbb módon – az egyes rendeletek értékelésétől függetlenül – az Átv. és a második felhatalmazási törvény testesíti meg, mégpedig nem egy-egy rendelkezésük miatt, hanem

⁴² HANULA Zsolt: „Oktatási jogok biztosa: Az SZFE-hallgatók alkotmányos jogait sérti a tanév felfüggesztésével való fenyegetőzés”. *Telex*, 2020. november 27. <https://telex.hu/belfold/2020/11/27/oktatasi-jogok-biztosa-az-szfe-hallgatok-alkotmanyos-jogait-serti-a-tanev-felfuggesztesevel-valo-fenyegetozes>

– mivel a jogbiztonság sérelmét a jogrendet megkettőző voltuk jeleníti meg – teljes egészükben.

A megkettőződés sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonságot, mivel a törvényhozó és az alkotmányozó többség az Alaptörvényben foglalt veszélyhelyzet és az azon kívül kodifikált egészségügyi válsághelyzet szabályait és garanciális rendszerét szabadon változtatva tartalmi értelemben azonos különleges jogrendi helyzetet teremt, és abban ezért korlátozás nélkül jár el.

6. A honvédség bevonása

A már említett, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedésekről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 11. pontja A Magyar Honvédség közreműködése címet viseli, miközben az Alaptörvény csak szükségállapot [48. cikk (1) bek. b) pont] kihirdetése esetén teszi lehetővé belföldön a honvédség bevetését. A városok utcáin már tavasszal megjelentek a géppisztolyos katonai járőrök, majd a veszélyhelyzet második kihirdetése után szintén, de már páncélozott harci járművek kíséretében.⁴³

Az Alaptörvény a honvédség felhasználását ugyan belföldön még különleges jogrendben sem teszi lehetővé, szükségállapot esetén pedig csak akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő [50. cikk (1) bek.]. A honvédség veszélyhelyzetben (53. cikk) történő alkalmazása⁴⁴ pedig kizárt. Az Átv. 351. §-a szabályozza a kérdést. Ez a jogszabályi rendelkezés a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (továbbiakban: Hvt.) módosításával felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a honvédség veszélyhelyzettel és egészségügyi válsághelyzettel összefüggő feladatokban történő közreműködése tartalmát, a keretek rögzítése nélkül. Az Átv. – egy törvény – tehát módosította, kiegészítette az Alaptörvényt, amit

⁴³ A rejtély – ti. hogyan kerülnek katonák az utcákra, a kórházakba és a vállalatokhoz – megfejtésére többen is vállalkoztunk: Vörös Imre: „A végrehajtó hatalom mozgásterét immár korlátlan”. *Mozgó Világ* (2020), 7–8: 3–17; újabban, a veszélyhelyzet második kihirdetését követően: FERINCZ Jenő: „Katonadolog”. *Népszava*, 2020. november 27. 10.

⁴⁴ E kézirat lezárásakor, 2020. november 29-én hatályos Alaptörvény szerint nem. A kormány azonban bármilyen előzetes bejelentés, megtárgyalás, megvitatás, egyeztetés nélkül egy novemberi éjszakán már benyújtotta az Alaptörvény 9. módosításának javaslatát, amely a különleges jogrendről szóló fejezetet teljesen újra szabályozza. Ha a módosítást elfogadják, az új helyzetet teremthet – a kormány jogkörét a honvédség bevetése tekintetében is jelentősen, a különleges jogrend bármely esetére kiterjesztve, és lehetővé téve.

a jogforrási hierarchia-jogbiztonság-jogállamiság sérelme okán alkotmányosan törvény nem is tehet meg.

Az Átv. 348. §-a a Hvt.-nek a honvédség fegyverhasználati joggal való betetésére vonatkozó 36. § (1) bek.-e felsorolását kulcsfontosságúnak bizonyuló „k” ponttal egészíti ki, amely ettől fogva a rendeleti kormányzás visszatérő, állandósult, rendszeressé vált hivatkozási alapjává, egyben a társadalom felé irányított fegyveres fenyegetéssé válik [pl. Hvt. 37. § (1c) bek., 54/E § (1) és (3) bek., 81. § (1a) bek.]. A „k” pont ugyanis kiterjeszti a fegyverhasználati joggal ellátott feladatok körét a veszélyhelyzetre és az egészségügyi válsághelyzetre, amihez egyedül csak a kormány döntésére van szükség. Erre a felhatalmazást – mint láttuk – az Átv. alaptörvény-ellenes 351. §-a megadja.

Az Átv. 349. §-a rendelkezik ugyan arról, hogy a katona „segítheti” a járvány következményeinek felszámolását, de hogy ez alatt mit kell érteni, már nem részletezi. Nemhogy taxatív, de sehogyan sem. Az Átv. 350. §-a – a Hvt.-be új 54/E §-t beiktatva – részletezi az egyes katona (tehát már nem a katonaság, hanem egyszemélyben a katona) „közreműködését”, azaz intézkedési lehetőségeit. Az említett „k” pont szerint (tehát az alkotmányellenesen/alaptörvény-ellenesen kihirdetett veszélyhelyzetben és egészségügyi válsághelyzetben) fegyverhasználati joggal kivezényelt katona jogosult intézkedni, a szükségesség és arányosság kikötése a katona intézkedési jogával összefüggésben általánosan mondható, ez plusz garanciális rendelkezést a járványhelyzet kezelésére tekintettel nem jelent. A törvény szerint intézkedése során a katonát ugyan nem terheli fegyverhasználati kötelezettség, de fegyverhasználati jog megilleti.

Az Átv. ezekkel – a csak vázlatosan bemutatott – rendelkezésekkel megteremtette a kormány számára a lehetőséget, hogy a második felhatalmazási törvény alapján a honvédség tárgyában is tovább lépjen. A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet külön fejezetet szentel a honvédség közreműködésének. A rendelet megalkotása jogalapként (20. §) hivatkozik az említett fegyverhasználatról rendelkező Hvt. 36. § (1) bek. k) pontjára, tartalmilag pedig elrendeli, hogy a honvédség „támogassa” a rendőrséget, ideértve a Terrorelhárító Központot is. A megtehető intézkedések keretében a honvédség járőrszolgálatot lát el, ellenőrzi a veszélyhelyzeti intézkedések betartását (magyarul: igazolhatja), ellátja épületek őrzését és védelmét. A rendelet hangsúlyozza, hogy ezeket az intézkedéseket a honvédség a rendőrség nélkül, önállóan is megteheti. Erre vonatkozó utasítást a honvédelmi és a belügyminiszter adhat – tehát nincs szükség a kormány egészének legalább kormányrendeleti szinten való megjelölésére sem.

7. Összegzés

Jelen tanulmány célja az volt, hogy alkotmányjogi kontextusba helyezve bemutassuk: a különleges jogrend lehetőségeit kijátszva, a végrehajtó hatalom önkényesen átalakította a magyar jogrendet. A veszélyhelyzet intézményével való visszaélés révén a veszélyhelyzettel semmiféle kapcsolatban nem lévő tárgykörökre is kiterjedt a végrehajtó hatalom, ezen belül a kormány semmilyen más szervtől, különösen más hatalmi ágtól nem korlátozott jogköre. A hatalomkoncentráció veszélyeire a szakirodalom már korábban felhívta a figyelmet, és egyetértés alakult ki az alkotmányossági követelmények betartását illetően, mint a valóságos veszély igazolása, az alkotmányba foglaltan a rendes („normális”) és a különleges jogrend szabályainak világos elkülönítése, az ideiglenesség (pl. határidőhöz kötöttség) biztosítása. A jogalkotási joggal való – éppen törvényhozói, az Országgyűlés által megvalósított – visszaéléssel szemben önmagában a fenti kritériumoknak megfelelő alkotmányos szabályozás sem nyújt védelmet: erre jól működő Alkotmánybíróság adhat garanciát.

A kormány 2020 novemberében beterjesztette az Alaptörvény 9. módosításának tervezetét, és ebben a különleges jogrendre vonatkozó teljes fejezetet egészében újra kívánja kodifikálni. A változtatás a jelen elemzésben jelzett számos alkotmányossági aggályt úgy kívánja „orvosolni” – helyesebben: irrelevánssá tenni –, hogy a veszélyhelyzetet tényállás tekintetében élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető „súlyos esemény”-ként definiálja. Ezzel a módosítási javaslat a hatályos Alaptörvény szerinti veszélyhelyzet-fogalmat teljesen meghatározatlanná teszi: csak példalódzó jelleggel fűzi hozzá, hogy ez alatt elemi csapást vagy ipari szerencsétlenséget kell érteni. Ebbe a jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlenül parttalan tényállásba valóban minden esemény belefér, akár egy – a katasztrófavédelmi vagy az egészségügyi törvényekkel egyébként kezelhető – járvány is. A veszélyhelyzet meghosszabbításához szükséges felhatalmazási törvény hatályban maradásának a tervezet szerint továbbra sem lenne végső határideje. Ez az Alaptörvény-módosítási javaslat nem megoldja, hanem megkerüli a tanulmányunkban felvetett alapvető alkotmányossági hiányosságokat, a szakirodalom által felvetett alapvető alkotmányossági garanciáknak való megfelelés hiányát.

És hogyan kezeli a módosítási javaslat a tanulmányunkban felvetett másik kardinális jelentőségű alaptörvény-ellenességet: a honvédség bevetését? Arra lehetne gondolni, hogy ezt (a szükségállapot mintájára) úgy oldja meg a javaslat, hogy a bevetés ugyanilyen lehetőségét a veszélyhelyzetet tartalmazó 53. §-ba (is) egyszerűen beiktatják. A módosítás azonban más utat választ: a különleges

jogrend eseteit háromra egyszerűsítve (ami önmagában nem probléma), a szükségállapotra vonatkozó rendelkezésből törli a honvédség bevetésére vonatkozó utalást. A változás azonban korántsem ilyen egyértelmű, mert a szükségállapotra vonatkozó új rendelkezés törölné a hatályos szabályozás (Alaptörvény 48. cikk) azon korlátozó, és így garanciális feltételét is, hogy annak kihirdetésére „fegyveresen [...] elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények” esetén van lehetőség. A jövőben e nélkül is lehetne szükségállapotot hirdetni. A honvédség továbbá a Hvt. korábban elemzett,⁴⁵ az Átv. általi módosításával beiktatott 36. § (1) bek. k) pontja alapján a különleges jogrend bármelyik esetében és egészségügyi válsághelyzetben is alkalmazható. Az Alaptörvénynek a honvédség szükségállapotban való felhasználására vonatkozó korlátozó szabálya kiiktatása azt jelenti, hogy ilyen korlát sem a különleges jogrend egyetlen esetében, és az egészségügyi válsághelyzetben sem létezik – éppen azért, mert erről a módosítás már hallgat.

Megítélésünk szerint arra a végső következtetésre lehet jutni, hogy a tavasz óta folyó – a járvány kezelésével csak részben összefüggő –, a jogrendet érintő változások a hatályos Alaptörvény szerint komoly alkotmányossági problémákat vetnek fel. A jogfejlődés iránya nem a „normális” alkotmányos állapotba való visszatérés garanciáinak a járvány által esetleg megkívánt új módon történő kiépítése, hanem az Alaptörvénynek a problémákhoz igazítása. Ezzel azonban az alkotmányossági problémák csak látszólag, „kozmetikailag” tűnnek el, tartalmukat tekintve fennmaradnak. A kívánatoshoz képest fordított folyamat zajlik le: nem a törvényhozás igyekszik az alkotmányosság keretein belül maradni, hanem az Alaptörvény kereteit változtatják a törvényhozás igényei szerint. A tervezett 9. Alaptörvény-módosítás ezt a folyamatot felerősíti, a kormányzati rendszert pedig a klasszikus parlamentáris rendszertől a végrehajtó hatalom túlsúlya által dominált újfajta, eddig ismeretlen rendszer felé tolná el. Ez fordulatot jelentene a különleges jogrend dogmatikai minőségében is: az államközpontú felfogás⁴⁶ teret nyerne a hatályos Alaptörvény által megjelenített alkotmányközpontú elmélettel szemben.

⁴⁵ Lásd 6. pont.

⁴⁶ Lásd 20. jegyzet.

IRODALOM

- CSINK Lóránt: „Mikor legyen a jogrend különleges?”. *Iustum Aequum Salutare*, (2017) 4: 7–16.
- HESSE, Konrad: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg, Müller Juristischer Verlag, 1988.
- JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2019, 435–459.
- JAKAB András: „A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében”. *Jogtudományi Közlöny*, (2017) 1: 39–49.
- MÉSZÁROS Gábor: „Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről”. *Fundamentum*, (2020) 3–4: 63–72.
- SZENTE Zoltán: „A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái”. *Állam- és Jogtudomány*, (2020) 3: 115–139.
- TILL Szabolcs: Különleges jogrend. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Interne-tes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András), <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019).



A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején¹

A COVID–19 első hullámában Magyarországon kihirdetett veszélyhelyzet 2020. június 18-án megszűnt, azonban a magyar jogrendszeren várhatóan tartós nyomokat hagy. A közigazgatási jog rendszerében a 2016. évi CL. törvény (Ákr.) elsődlegességét gyengítő, az engedélyezési eljárások tekintetében sajátos mögöttes szabályként jelentkező külön törvényi szabályok az eljárásokat alakítják át, valamint az önkormányzatiság értelmezése is módosult mind a veszélyhelyzeti jogalkotással, mind az önkormányzatok gazdasági önállóságát erősen érintő, a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályok megalkotásával. A közigazgatási jogban tartósan megmaradó rendelkezések azok, amelyek a járványügyi intézkedésekhez csak közvetetten kapcsolódtak. Így úgy tűnik, a járványveszély miatti „jogalkotási alapza” egyfajta háttérként szolgált bizonyos, egyébként nagyobb figyelmet kapó változások és átalakítások elvégzéséhez. Mindezek mellett a járvány második hullámának kezelése során alkalmazott új, sajátos, kvázi minősített helyzet, valamint az arra tekintettel kiadott jogszabályok számos dogmatikai kérdést is felvetnek, amelyek szétfeszítik a közigazgatási jog jelenlegi rendszerét.

A veszélyhelyzet elrendelésében és a rendeleti jogalkotásnál meghatározó a közigazgatás legfőbb szerve, a Kormány tevékenysége még akkor is, ha tudjuk, hogy a kettő nem azonos fogalom. Tanulmányunkban a közigazgatás veszélyhelyzeti cselekvését elemezzük jogi, jogtudományi szempontból, összevetve a terület dogmatikai alapjaival és empirikus tapasztalataival. Külön vizsgáljuk a veszélyhelyzet megszűnését követő sajátos, kvázi veszélyhelyzetinek tekint-

¹ A kutatás az NKFIH FK 129018. számú projekt támogatásával valósult meg. A kézirat lezárva: 2020. július 1. A szerzők külön köszönetet mondanak Szente Zoltánnak, Györi Csabának, Dri-nóczi Tímeának, Gárdos–Orosz Fruzsínának és Chronowski Nórának a tanulmány 2020. június 29-i műhelyvitáján tett értékes észrevételeikért. A kutatás első eredményeit a szerzők az *MTA Law Working Papers* (2020) 21. számában, valamint a *Közjogi Szemle* (2020) 3. számában tették közzé.

hető környezetben, az ún. járványügyi szükséghelyzetben kiadott jogszabályoknak a fentiek szerinti illeszkedését a magyar jogrendszerbe. Kiindulópontunk, hogy az egységes keretet a jogállami közigazgatással szemben támasztható feltételek és igények biztosítják. Ugyanakkor az elemzés során nem célunk az aktuálpolitikai vitákban történő állásfoglalás még akkor sem, ha a jogszabáylelemzések és jogalkalmazói joggyakorlat empirikus vizsgálatánál nem lehet teljesen eltekinteni a hazai és a külföldi szakmai közvéleményben egyaránt felmerülő kérdésektől. Elemzésünk során azt is vizsgáljuk, hogy a különleges jogrend és a járványügyi szükséghelyzet során bevezetett intézkedések és tapasztalatok mennyiben épültek be a jogrendszer „normál” működésébe.

Egy eddig még sosem alkalmazott, általános veszélyhelyzetben alkotott közigazgatási jog tekintetében kellene tehát az aktuálpolitikai médiamegnyilvánulásoktól elvonatkozatható, időtálló tudományos következtetésekre jutni. Ez már csak azért sem könnyű, mert az is kétségbe vonható, hogy a Kormány veszélyhelyzetben hozott rendeletei, melyek más jogágak (pl. polgári, vagy büntető törvények) normáit írják felül, vagy alkalmazásukat tiltják, egyáltalán a közigazgatási jog körébe sorolhatók-e?²

Terjedelmi okokból ennek az írásnak nem lehet célja a veszélyhelyzeti közigazgatási jogalkotás minden felmerülő közigazgatási jogi dogmatikai problémájának teljes körű megválaszolása, hanem csupán a leginkább vitatható, fontosabb közigazgatási jogi kérdések áttekintésére szorítkozik. Igyekszünk felvázolni egyfajta problématerképet, amely további, jogdogmatikai és empirikus módszertanú kutatások alapjául is szolgálhat.³

1. A járvány és a különleges jogrend: a veszélyhelyzettől a járványügyi készületségig

A járványügyi helyzet elemzése körében a különleges jogrend magyarországi bevezetésével és szabályozásával kapcsolatos kérdések adódnak elsődleges kutatási területként. Ezek azonban elsősorban az alkotmányjog területét érintik, jelen tanulmány csupán utalásszerűen foglalkozik ezzel a kérdéssel, valamint azzal, hogy a hazai megoldás milyen modellbe illeszkedik, de eközben nem

² A közigazgatási jog fogalmát érintő különböző megközelítésekre lásd BALÁZS szerk. (2020), 82–83.

³ Így szorosan kapcsolódnak a jogrendszer rezilienciáját vizsgáló kutatásokhoz, különösen az NKFIH FK 129018. sz. *A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között* című kutatási projekthez.

foglalunk állást abban az egyes szerzők által⁴ vitatott alapkérdésben, hogy annak bevezetése alkotmányos volt-e.

Ki kell emelnünk, hogy a fenti alkotmányos szabályok a törvényhozás számára erős korlátokat határoznak meg, amelyek viszonylag szűkebb jogalkotási mozgásteret hagynak. Amennyiben a járványügyi kérdésekre tekintünk, láthatjuk, hogy az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése a veszélyhelyzet elrendelése körében a „élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” kifejezést szerepelteti, azaz alkotmányos szinten nem jelenik meg a járványügy mint a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó indok. A veszélyhelyzet mint különleges jogrend bevezetésének részletes szabályait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat. tv.) sarkalatos rendelkezései, a 20–24. alcímek határozzák meg. Az Alaptörvény szabályát tágan értelmezve, annak szó szerinti értelmezését kibővítve⁵ a Kat. tv. 44. § c) pontja az egyéb eredetű veszélyek között a ca) alpontban a veszélyhelyzet elrendelésének lehetséges okaként külön nevesíti a „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány” esetét. A különleges jogrend esetén az Alaptörvénnyel összhangban, a Kat. tv. 21–24. alcímeiben meghatározottak szerinti intézkedések többségét a Kormány vezetheti be, amely 15 napos átmeneti időszakra törvényekkel ellentétes tartalmú rendeleteket is kiadhat. A kormányrendeleti szabályozás mellett szűk körben egyes miniszterek – így az oktatásért és szakképzésért felelős miniszter vagy a nemzeti vagyonért felelős miniszter – is hozhatnak egyedi aktusnak minősülő döntéseket.

A fenti szabályozás is mutatja, hogy a magyar közigazgatást – hasonlóan más európai országok közigazgatásához – az alkotmányos szabályozás szintjén váratlanul érte a COVID-19-világjárvány. A Kormány elsődlegesen nem a magyar közigazgatási jogban ismert veszélyhelyzet, hanem az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) szerinti egészségügyi válsághelyzet intézményét rendelte alkalmazni, amely mindenekelőtt az egészségügyi ellátások rendszerének az átalakítását jelenti.⁶ A jellemzően ipari katasztrófákra

⁴ Lásd SZENTE (2020).

⁵ Más álláspontok szerint a Kat. tv. ezen szabályozása „túlterjeszkedik az Alaptörvény rendelkezésein, azaz ellentétes az Alaptörvény szövegével. Az Alaptörvény rendelkezéseit törvénnyel nem lehet felülírni”. Azaz ezen nézet szerint ez nem egy bővítő értelmezés, hanem egy rejtett, törvényben történő alaptörvény-módosítás, amely alaptörvény-ellenesnek tekinthető. SZENTE (2020), 16.

⁶ Lásd ASBÓTH et al. (2020), 39.

és elemi csapásokra modellezett magyar rendszer⁷ nem tartalmazott részletes rendelkezéseket egy világjárvány kezeléséhez kapcsolódó veszélyhelyzetre nézve.

A fenti keretek között a Kormány a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben hirdette ki a COVID–19-humánjárvány miatt a veszélyhelyzetet. A hatályos alkotmányos szabályok, valamint a Kat. tv. rendelkezései alapján a Kormánynak lehetősége nyílt arra, hogy rendeleteiben a törvények alkalmazását felfüggeszthesse, egyes rendelkezéseiktől eltérjen, valamint más (egyébként törvényhozási tárgykörbe tartozó) rendkívüli intézkedéseket hozzon. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján ezek a rendeletek főszabály szerint 15 napig maradnak hatályban, kivéve, ha ezek hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja. Mivel a járványveszély és annak kezelése 15 napnál hosszabb időt vesz igénybe, ezért az Országgyűlés – a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatot megszavazva – úgy döntött, hogy általános felhatalmazással meghosszabbítja a törvénytől eltérő szabályozást tartalmazó rendeletek hatályát, amit a 2020. évi XII. törvényben adott meg. Azonban a törvény az első veszélyhelyzeti kormányrendeletek elfogadását követő 15 napon belül nem lépett hatályba, ezért az intézkedések fenntartása érdekében az országos tisztifőorvos sajátos megoldáshoz folyamodott: normatív határozatban, járványügyi intézkedésként hosszabbította meg a veszélyhelyzeti klauzula alapján kiadott kormányrendelet(ek)ben elrendelt intézkedéseket.

A fenti megoldást kényszer szülte, s ez is mutatja a kazuisztikus rendkívüli jogrendi szabályok sajátos kihívásait. A fenti aktus ugyanis nehezen értelmezhető a hatályos magyar jogrendszerben. A határozat ugyanis – ahogyan ezt a koronavírussal kapcsolatos kormányzati tájékoztató oldal is kiemeli,⁸ ám magában az aktusban ez nem szerepel – normatív határozat. Márpedig egyrészt a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1) bekezdése alapján az országos tisztifőorvos nem adhat ki ilyen határozatot, ugyanis arra csak testületi vezetésű közigazgatási szerv jogosult. Másrészt a határozat nem

⁷ Magyarországon a rendszerváltást követően többször is kihirdettek veszélyhelyzetet, igaz, ezek tipikusan az ország meghatározott részeire vonatkoztak, az egész ország tekintetében ilyen rendkívüli jogrend bevezetésére nem került sor. Így például a Kormány veszélyhelyzetet hirdetett a 2002-es dunai árvíz idején [176/2002. (VIII. 15.) Korm. rendelet], valamint a devecséri vörösiszap-katasztrófát követően [245/2010. (X. 6.) Korm. rendelet].

⁸ Az országos tisztifőorvos tiltó és kötelező határozata a járványügyi helyzetre tekintettel, 2020. március 26. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/az-orszagos-tisztifoorvos-tilto-es-kotelezo-hatarozata-jarvanyugyi-helyzetre-tekintettel>

felel meg az Ákr. és az Eütv. szerinti hatósági határozat feltételeinek sem, noha történtek utalások arra, hogy ennek keretében értelmezhető ez a döntés.⁹

Így felmerül, hogy ez a kényszer szülte megoldás végső soron egy ún. „pszeudonorma”, amelyhez az Alkotmánybíróságnak a 60/1992. (XI. 17.) Ab határozata óta következetes joggyakorlata alapján jogi hatás elvileg nem fűződik. Mivel a kérdéses határozat már nem hatályos, így a problémafelvetés elméleti, de ez is mutatja a magyar különleges jogrendi szabályozás dogmatikai hiányosságait, ugyanakkor rezilienciáját is, amikor a közérdek védelmében – alkalmazkodva a veszélyhelyzethez – *sui generis* megoldást alkalmazott.

Az alkotmányos és a rendkívüli jogrend szabályozásának hiányosságait a jogalkotó is felismerte, ezért a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Átmeneti tv.) az Eütv. megfelelő módosításával teremtette meg a sajátos korlátozások elrendelésének a jogalapját. A törvény jelentősen átalakította az egészségügyi válsághelyzet szabályozását. Az egészségügyi válsághelyzet részeként meghatározott járványügyi szükséghelyzetben az intézkedések – így üzletek működésének, nyitvatartásának szabályozása, utazási, közlekedési, áruszállítási korlátozások elrendelése, termékek árusításának, fogyasztásának korlátozása, köznevelési, szakképzési, felsőoktatási intézmények működésével kapcsolatos szabályok bevezetése, a Magyar Honvédség bevonása a kórházak irányításába – jóval túlmutatnak az egészségügyi ellátórendszer járványügyi működésének átalakításán. Az Eütv. nem sarkalatos szabályai között a törvényhozás egy sajátos, különleges jogrendszeri formát alakított ki, amely nem minősül veszélyhelyzetnek, így az Alaptörvénynek a különleges jogrendre vonatkozó normái és garanciái sem alkalmazhatóak rá, miközben a járványügyi védekezéshez kapcsolódó különleges jogrendekre jellemző intézkedések bevezetését lehetővé teszi. Az, hogy ez végső soron nem az egészségügyi ellátórendszer érintő kérdéskör, hanem különleges jogrendi szabályozás, abból is világossá válik, hogy az egészségügyi válsághelyzetet immáron az országos tisztifőorvos javaslatára, az egészségügyért felelős miniszter (a jelenlegi kormányzati rendszerben az emberi erőforrások minisztere) előterjesztése alapján a Kormány rendeli el.

A járványügy hatására olyan fejlődési irány körvonalazódik a magyar jogban, amely összességben jól illeszkedik az elmúlt évek fő közigazgatási jogi változásaihoz: az általános különleges jogrendi normák nem változnak, ám

⁹ Az országos tisztifőorvos határozata jogi jellegének értékeléséről lásd BALÁZS–HOFFMAN (2020), 2–3.

eközben kerülőutak épülnek ki az ágazati törvényekben. Jóllehet már korábban is létezett „szürke zóna”, amely bizonyos rendkívüli esetekben sajátos intézkedési lehetőségeket biztosított a közigazgatás számára – így az Eütv. eredeti, az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályai, valamint a 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat. tv.) egyes, katasztrófák esetében alkalmazható kivételes, de nem veszélyhelyzeti jogrendre vonatkozó rendelkezései –, azonban ezek a korábban elfogadott rendelkezések alapvetően egyedi jellegű aktusok kiadására jogosították fel a közigazgatási szerveket.

A veszélyhelyzetet 2020. június 17-én a Kormány a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel megszüntette. A veszélyhelyzetben kiadott kormányrendeletek 15 napon túli hatályának általános meghosszabbításáról szóló 2020. évi XII. törvényt pedig a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény helyezte hatályon kívül.

Az Átmeneti tv. számos, a veszélyhelyzet időszakára megalkotott szabály alkalmazását – jellemzően 2020. augusztus 31-éig tartó időszakokra – meghosszabbította, amelyekhez kötődően a kormányrendeleti szabályozást igénylő kérdéseket a 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet tartalmazza. Az Átmeneti tv. által bevezetett, az Eütv. szerinti különleges jogrenddel – a járványügyi készültséggel – a Kormány a törvény hatályba lépését követően élt. A 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel fél évre, 2020. december 17-éig járványügyi készültséget hirdetett ki.

A veszélyhelyzetre tekintettel a Kormány több korlátozást is bevezetett: a tömegközlekedési eszközökön, valamint az üzletekben előírta a száját és az orrot eltakaró maszk (sál, kendő) használatát, továbbá megtiltotta az 500 főnél több személy együttlétével járó zenés-táncos rendezvények megtartását, felállította az Operatív Törzset [286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet], az egészségügyi készletek megóvását biztosító intézkedéseket rendelt el [287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet], valamint szigorú utazási korlátozásokat vezetett be [291/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet; a helyébe lépő, tovább szigorító 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet].

A járvány második hullámával kapcsolatos védekezéshez szükséges intézkedések sorát a 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet nyitotta meg, amely rendkívül szigorú utazási korlátozásokat és kötelező karantént vezetett be. A rendelettel, valamint az ahhoz kapcsolódó egyéb jogszabályokkal kapcsolatban azonban több jogi aggály is felmerült. A szigorú korlátozások alól ugyanis több, a tavaszi időszak korlátozásaitól eltérő, nehezen indokolható kivételt is intézményesítettek. Ezek közül egyrészt ki kell emelnünk a visegrádi országok (Csehország, Szlovákia és Lengyelország) állampolgárai számára belépési kedvez-

ményt biztosító külön kormányrendeleteket [a 419/2020. (IX. 1.) Korm. rendelet, majd az ennek rendelkezéseit az eredeti, egy hónapra kiadott rendelet október 1-jei hatályvesztését követően november 1-jéig meghosszabbító 450/2020. (X. 5.) Korm. rendelet].

A beutazási korlátozással, s különösen a kivételekkel szemben a legerősebb kritikát – az új rendszer szeptember 1-jei bevezetésekor – az Európai Bizottság két biztosa fogalmazta meg, lényegében kötelezettségszegési eljárást helyezett kilátásba a határzár szelektivitása – diszkriminatív jellege – miatt. A kritikákra – és különösen az Európai Unió szerveinek hatáskörére figyelemmel – a rendeletet szeptember 4-én módosították, és az új 10/A. és 10/B. §-ok beiktatásával az üzleti célú utazások, valamint a sport- és kulturális rendezvények kapcsán további könnyítéseket alkalmaztak. A fenti rendelettel kapcsolatban további kritikaként fogalmazódott meg, hogy a kivételek körét általános jellegű jogfogalmakkal határozták meg, amelyek a hatósági jogalkalmazás számára tág értelmezési lehetőséget biztosítottak, ráadásul az utazás céljának a megállapítására rendelkezésre álló tényállás tisztázási lehetőségek – figyelemmel a határon folytatott ellenőrzés jellegére – korlátozottak, azok az ügyfelek nyilatkozatára építenek.

A határzár és az ahhoz kötődő házi karanténra épülő rendszer működésének zavarait jelzi az is, hogy a korábbi, sajátos közigazgatási bírságot szankcióként meghatározót szigorította az Országgyűlés: a kérdést ismételten rendezte a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvény. A törvényi szabályozás jogi-dogmatikai szempontból több kérdést is felvet. A törvény ugyanis több nehezen értelmezhető és az ügyféli jogok gyakorlását megnehezítő szabályozást vezetett be. Egyrészt a házi karantén elrendelését egy sajátos, nem hatósági eljárási jogviszonyként határozta meg, amellyel szemben elvileg nincs külön jogorvoslatnak helye. Amennyiben alaposabban megvizsgáljuk a törvény 2–3. §-ait, akkor jól látható, hogy a házi karanténkötelezettség előírása – amelyre a törvény a tájékoztatás kifejezést használja – végső soron egy, a (helyi) rendőrhatóság közege által, szóban elrendelt, kötelezést tartalmazó, azonnal végrehajtandó döntés. Így elméleti, aktustani szempontból egy sajátos hatósági intézkedésnek tekinthető,¹⁰ amellyel szemben végső soron a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben meghatározott sajátos jogorvoslatokat lehet alkalmazni. A bírói jogorvos-

¹⁰ A hatósági intézkedés fogalmával kapcsolatban részletesebben lásd FAZEKAS szerk. (2020), 97.

lat is megjelenik a hatósági intézkedések esetében. Ez azonban a fenti törvény alapján nem egyértelmű, mivel a törvény csak azt hangsúlyozza, hogy ez az eljárás nem hatósági eljárás, de egyéb, a cselekmény minősítésével kapcsolatos rendelkezéseket nem tartalmaz. Így nem látható, hogy ez mennyiben tekinthető hatósági intézkedésnek. A törvény szankciótani szempontból is aggályos, hiszen sok tekintetben egy szabálysértési jellegű tényállásként tekint a karanténkötelezettség megszegésére (az első hullám idején hozott, veszélyhelyzeti szabályok még szabálysértési tényállásként szabályozták ezt a kérdéskört).

A szabályozás más elemei alapján azonban ez egy objektivizált felelősségi rendszerű, sajátos közigazgatási bírság, amellyel szemben – az Ákr. 116–117. §-ainak rendelkezéseivel összhangban – a fellebbezést kizárták. Így lényegében az Ákr. 112. §-ára figyelemmel közigazgatási perre kerülhet csak sor, a Kp. szabályai szerint. Mind a rendőrhatósági – tájékoztatásnak nevezett – intézkedés, mind a bírság elleni jogorvoslattal kapcsolatos nyitott kérdések is jelzik, hogy a szabályozás a jelenlegi magyar alkotmányos rendszerrel sem teljes mértékben konform, a hatályos szabályozási keretek között nem értelmezhető. Ez a változtatás is illeszkedik az utóbbi évek jogalkotási mintázataiba, amely sajátos, *sui generis* jogintézmények beemelésével alakítja át a közigazgatási jog rendszerét, anélkül azonban, hogy az alapvető rendelkezéseket felülírná, ezzel is gyengítve annak koherenciáját. Mindez pedig további jogalkalmazási nehézségeket okoz, és gyengíti az ügyféli jogok érvényesítését is.

A fenti kodifikációs átgondolatlanságok, valamint az, hogy a kötelezettség teljesítését – bizonyos körben az elektronikus eszközök szélesebb körű alkalmazása mellett – a szankció szigorításával akarják előmozdítani, komoly kihívásokat jeleznek, amelyek lényegében nem értelmezhetőek a közigazgatási jog rezilienciájának keretein belül. A jogrendszer rezilienciája alatt az általános tudományos megközelítés azt érti, hogy maga a rendszer a válság okozta perturbációk közepette is elfogadható szinten érvényesül, vagy úgy, hogy alkalmazkodik, vagy úgy, hogy ellenáll a rendszeridegen és azt szétfeszítő kísérleteknek. Ebben az esetben azonban egyfajta rendszerszintű átalakulás körvonalazódik, azaz ez már lényegében egy új rendszer kialakulását jelenti, nem pedig azt, hogy a meglévő rendszer alkalmazkodik, így ezen események értelmezésére a reziliencia fogalma nem jelent megfelelő keretet.

2. Közigazgatási eljárásjog és a koronavírus

A különleges jogrend egyik legfőbb jellemzője, hogy bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatók,¹¹ ennek részeként a magyar alkotmányos rendszerben is lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos eljárási jogosultságokat korlátozzanak, különösen a polgári peres és nemperes, valamint a közigazgatási eljárások körében.¹² Ezek az eljárási korlátozások különösen járványügyi helyzetben jelenhetnek meg, hiszen az emberek közötti érintkezések számának csökkentése szükségszerűen kihat az eljárási cselekményekre is. Ez szükségszerűen az eljárási szabályok módosulásának igényét hozza magával. A modern járványok kihívásai közé tartoznak azok gazdasági hatásai is: a globalizált világban az utazás és az áruforgalom korlátozása szükségképpen a gazdasági termelés visszaesésével, s így gazdasági válságokkal is összekapcsolódhat, amelyek kezelésében szintén fontos szerepet játszik a közigazgatás.

Amennyiben a járványügyi intézkedések közigazgatási hatósági eljárásokra gyakorolt hatására tekintünk, kiemelhetjük, hogy bár az érintkezések számának csökkentésével kapcsolatos kérdések is megjelentek az eljárásjogban, azonban a hangsúlyosabbak a gazdasági közigazgatáshoz kapcsolódó változtatások voltak.

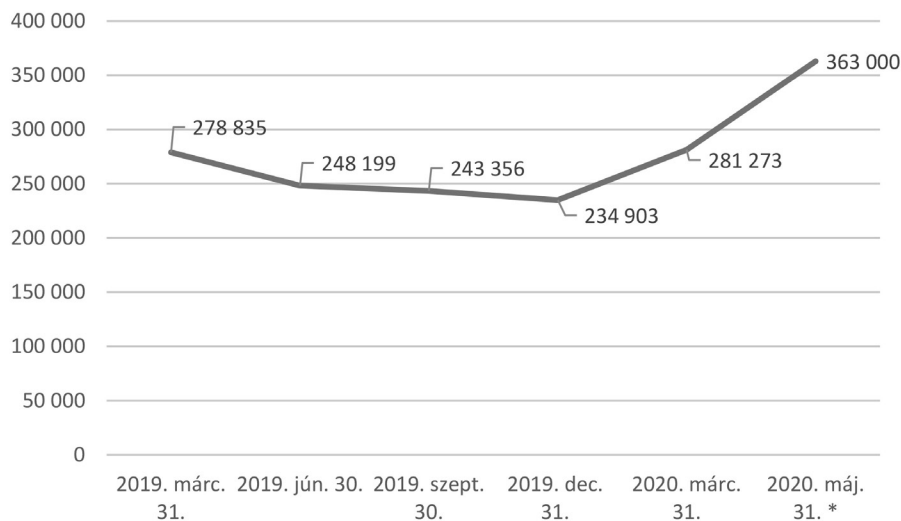
A közigazgatási hatósági eljárások jellemzően iratok alapján zajló eljárások, amelyekben az ügyfelek jelenlétének nincs akkora jelentősége, mint a nyilvános tárgyalás alkotmányos főszabályára építő bírósági (peres) eljárásokban. Erre figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárásokkal összefüggésben – eltérően a bírósági eljárásoktól – nem adtak ki külön, egységes „átmeneti” közigazgatási szabályrendszert, alapvetően az Ákr. rendelkezéseit továbbra is alkalmazni kellett a közigazgatási eljárásokban. A járványügyi szabályozás azért is volt elkerülhető, mert az ágazati szabályoknak az Ákr. viszonylag tág mozgásteret hagy, s az egyes ágazatok körében több, a járványveszéllyel összefüggő sajátos szabályt is kiadtak. Ami viszont a magyarországi megoldás sajátossága volt, hogy a foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátásokkal összefüggő eljárásokban viszonylag szűk körben alkalmaztak kivételeket, azaz ezek az eljárások elsődlegesen továbbra is az általános szabályok között zajlottak. Ez azért is érdekes megoldás, mivel a koronavírus-járvány miatt elrendelt korlátozások-

¹¹ HILAIRE (2002), 821–822.

¹² Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” ÁRVA (2013), 478–479.

kal összefüggésben kialakuló gazdasági válság a nyilvántartott álláskeresők számának nagymértékű növekedésével is járt, amely már 2020 első negyedéves adataiban is tetten érhető, de igazán hangsúlyosan a 2020. május 31-i adatokban vált láthatóvá (1. ábra).¹³ Így a rendszerben 2020 első fél évében – a járási hivatali elsőfokú szinten 2019 azonos időszakához képest 17,01%-kal – megnövekedett ügyfélforgalom (2. ábra) kezelésére nem alkalmaztak könnyítéseket, amely 2020 első fél évében az ügyintézési időtartam hasonló mértékű (a járási hivatali szinten 2019 azonos időszakához képest 17,42%-kal történő) meghosszabbodásával járt (3. ábra).

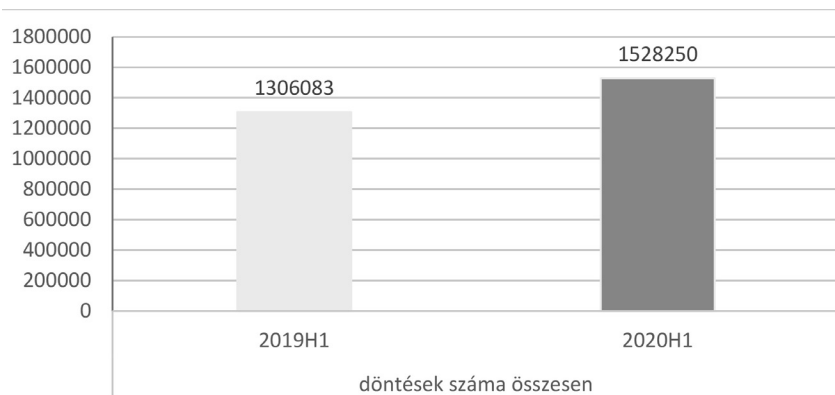
1. ábra. Nyilvántartott álláskeresők száma 2019. március 31. – 2020. május 31.¹⁴



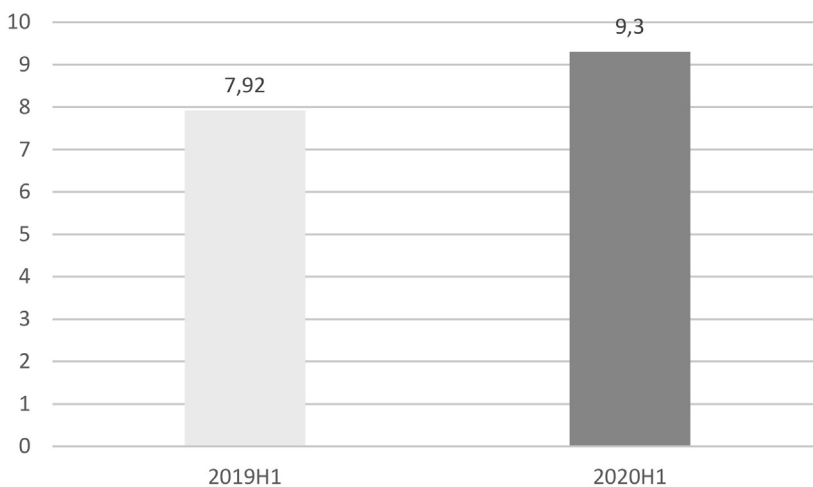
¹³ 2020. május 31-én 114 800 fővel több álláskeresőt tartottak nyilván, mint 2019. június 30-án, azaz a 2019. június 30-ai mértéket 46,25%-kal haladta meg a számuk.

¹⁴ Forrás: KSH STADAT, https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf028c.html?down=42; KSH Munka nélküliség – Gyorstájékoztató, 2020. március–május, [ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2005.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2005.html)

2. ábra. A járási hivatalok állami foglalkoztatási szervei hatáskörében hozott határozatainak száma¹⁵



3. ábra. A járási hivatalok állami foglalkoztatási szervei hatáskörében hozott ügyeiben az ügyintézési határidő alakulása (eljárási idő hossza napokban)¹⁶



¹⁵ Az OSAP hatósági statisztikai adatai alapján saját szerkesztés. Forrás: <https://kormany.hu/dok?source=7&type=308#!DocumentBrows>

¹⁶ Az OSAP hatósági statisztikai adatai alapján saját szerkesztés. Forrás: <https://kormany.hu/dok?source=7&type=308#!DocumentBrows>

A szociális és az egészségügyi igazgatás körében nem került sor radikálisan új eljárási intézkedések kialakítására, az Ákr. továbbra is széles körben érvényesült. Azonban 2020. május elején egy sajátos eljárási rezsimet alakítottak ki az engedélyköteles tevékenységek körében, az engedélyezési eljárásokat tulajdonképpen kivették az Ákr. hatálya alól. A veszélyhelyzet alatti engedélykötelettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet végső soron az engedélyezési jellegű eljárásokban tette egyfajta zárójelbe az Ákr. és az ágazati szabályok rendelkezéseit. A szabályozás indoka a bürokrácia csökkentése, az eljárások gyorsítása, ezáltal a gazdasági tevékenységek akadályainak csökkentése volt.¹⁷

Az új eljárásrend szerint, ahol a jogszabályok engedélyezési eljárást írnak elő, annak a helyébe az ún. ellenőrzött bejelentés lép. A rendelet hatálya csak azokra az eljárásokra terjed ki, ahol a külön jogszabály kifejezetten engedélyezési eljárást nevesít, így például a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények engedélyezési jellegű rezsimje nem tartozott a rendelet hatálya alá, ugyanis az a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet alapján nem engedélyezési, hanem nyilvántartási rendszerként működik, azaz nem engedélyezési, hanem nyilvántartásba vételi eljárás keretében kerül sor a tevékenység végzésének engedélyezésére. Ezzel a megoldással a szociális ágazat például megkerülte ennek a szabálynak az alkalmazhatóságát. A rendelet tehát a veszélyhelyzet idejére az engedélyezési eljárások helyett egy sajátos eljárást, az ellenőrzött bejelentést vezetett be. Ennek keretében az tevékenység folytatására a bejelentést követő 15 nap elteltével van lehetőség, ha a hatóság az ügyet azon idő alatt nem utalja engedélyezési eljárásra. Azaz a hatóság 15 napon keresztül történő hallgatása egyfajta döntés, „a hallgatás beleegyezés” modellt érvényesíti.

Jóllehet ez a megoldás gyorsíthatja a gazdasági tevékenység megkezdését, azonban számos szempontból mégis problematikus. Egyrészt ezzel a veszélyhelyzeti eljárással lényegében újabb bejelentési jellegű eljárást intézményesítettek a magyar jogban. Ezzel a szabályozással – igaz, csak a veszélyhelyzet idő-

¹⁷ A *kormany.hu* kormányzati tájékoztatási honlap híre kiemelte, hogy „[a]z újfajta, úgynevezett ellenőrzött bejelentés nemcsak kisebb adminisztrációs terhet ró a vállalkozásokra és magánszemélyekre, de az illetéknek vagy igazgatási szolgáltatási díjnak is csak az ötven százalékát kell befizetni, amennyiben nem szükséges az engedélyezési eljárás”. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/a-jarvany-miatt-tovabb-egyyszerusiti-a-kormany-a-lakossagi-es-vallalati-ugyintezest>

tartamára – az Ákr. általános és elsődleges hatálya¹⁸ egyre inkább illuzórikussá vált. A 2021. január 1-jén hatályba lépő, a közigazgatási szabályszegésekről szóló 2017. évi CXXV. törvény ugyanis a közigazgatási szankciók jogkövetkezményeire vonatkozó szabályokat – egyfajta horizontális jelleggel – kivette az Ákr. hatálya alól.¹⁹ Ezzel lényegében egy másik fontos ügycsoport – a Kormány becslése szerint évente nagyjából 20–25 millió ügy²⁰ – esetében is az engedélyezés során csak sajátos, mögöttes szabályként érvényesül az Ákr. (annyiban alkalmazható, amennyiben az Átmeneti tv. eltérő rendelkezéseket nem tartalmaz).

A dogmatikai kérdések mellett az ellenőrzött bejelentés más kihívásokat is rejt magában. Az engedélyezési eljárások intézményesítése ugyanis nemcsak a bürokrácia növelését jelenti, hanem a külön hatósági eljárással, az ügyről való értesítéssel, a hatóság vizsgálatával az ellenérdekű ügyfelek jogainak védelme is széles körben érvényesül. Az újonnan intézményesített ellenőrzött bejelentési eljárásban azonban ezeknek az ügyfeleknek a jogvédelme csak mérsékelten érvényesül, mivel a 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet 6. §-a ebben az eljárásban elsődlegesen a közérdek érvényre juttatását írja elő, amelyben a hátrányosan érintett más személyek, illetve ügyfelek jogai csak annyiban jelennek meg [a 6. § e) pontjában], hogy az eljárás során a hatóság a tevékenységet megtilthatja, ha „a bejelentés visszaélészerű joggyakorlást valósít meg”. Így ezek az ügyfelek jogaikat a közigazgatási eljárásban lényegében alig tudják érvényesíteni, arra csak a sokkal drágább és nehezkesebb polgári per keretében nyílik lehetőségük (birtokvédelmi, más dologi, valamint kivételesen személyiségi jogi perekben). Az ellenérdekű ügyféli jogok korlátozott érvényesíthetősége, az ellenérdekű ügyfelek jogvédelmének elnehezítése mellett a szakirodalom az ilyen típusú ügyekben az erőteljesebb korrupciós kockázatokra hívja fel a figyelmet, ugyanis a hallgatás esetén a jogsértések kevésbé feltűnők, mint egy engedélyezési ügyben hozott formális határozatban.²¹ Ennek a kérdésnek a vizsgálata és elemzése azért különösen fontos, mert az eredetileg a veszélyhelyzeti időszakokra alkotott szabályok beépültek a magyar jogrendszer általános szabályai közé, ugyanis az Átmeneti tv. IV. fejezete ezt a modellt – lényegében a 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet kis mértékben módosított szabályrendszerét – időkorlátozás nélkül beemelte a magyar közigazgatási (eljárás)jogba.

¹⁸ KOVÁCS (2018), 86–87.

¹⁹ NAGY (2019), 254–257.

²⁰ Az időközben elérhetetlenné vált közlés eredeti linkje: <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/a-ja-rvany-miatt-tovabb-egy-szerusiti-a-kormany-a-lakossagi-es-vallalati-ugyintezest>

²¹ ALAIMO et al. (2009), 141–142.

Fontos kiemelni továbbá a közigazgatási eljárásjogot érintő veszélyhelyzeti szabályozás tekintetében, hogy a tág értelemben vett közigazgatási eljárásjog részét képező közigazgatási peres eljárásokban – a hatósági eljárásokkal ellentétben – sor került sajátos, járványügyi intézkedésekre tekintettel levő, átmeneti eljárási szabályok megalkotására. A közigazgatási perrendtartást érintő veszélyhelyzeti rendelkezések – összhangban az egyéb bírósági eljárási (perjogi) szabályokra vonatkozó veszélyhelyzeti szabályanyaggal – elsősorban a személyes érintkezések csökkentésére irányultak.

Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási eljárási jogot is jelentősen érintette a COVID-19-járvány miatti veszélyhelyzet. Jóllehet elvileg az Ákr. általános szabályait felülíró rendeletet nem adtak ki – ellentétben a bírósági, peres és nemperes eljárásokat (így a közigazgatási perrendtartást) is „felülíró” szabályozással –, azonban az engedélyezési ügyekben eredetileg átmeneti, majd az Átmeneti tv.-nyel véglegessé váló rezsimet vezettek be, valamint egyes ágazati (eljárási) szabályokban igazodtak az új helyzethez. Ugyanakkor a veszélyhelyzeti szabályozás érdekessége, s ebben az EU régebbi tagállamaiban alkalmazottaktól eltért a magyar szabályozás, hogy a tág értelemben vett szociális jog területén nem jelent meg a sajátos, válsághelyzeti jogalkotás.

3. Önkormányzatiság „korona” idején

Az önkormányzatiság kérdésköre a koronavírus-járványhoz kapcsolódó közigazgatási jogi kutatások fontos kérdése kell, hogy legyen. A járványügyi helyzet és a korlátozásokkal összefüggésben is megjelenő gazdasági válság olyan helyzet, amely egyértelműen a centralizációs tendenciák erősödése irányába mutat. Válsághelyzetekben ugyanis hagyományosan a decentralizációval szemben előtérbe kerülnek a központosítási lépések és az ahhoz kötődő közigazgatási reformok.²²

3.1. Az önkormányzati szervezetrendszer átalakulása

Az önkormányzati szervezetrendszeren belüli kihívásokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy abban – jóllehet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény megerősítette az egyszemélyi vezetés (első-

²² BOUCKAERT–KUHLMANN (2016), 2–5.

sorban a polgármester) szerepét – a testületi vezetés a hangsúlyos.²³ Ez a testületi vezetési központú rendszer egy veszélyhelyzet idején nehézkes lehet. Éppen ezért a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése sajátos döntéshozatali szabályokat határoz meg erre az időszakra. Így a veszélyhelyzet kihirdetésével – amelyre az Alaptörvény alapján a Kormány jogosult – teljes mértékben átalakul az önkormányzati igazgatás rendszere, a testület központú igazgatást egyszemélyi igazgatás váltja fel. A döntések demokratikus legitimitációját az biztosítja, hogy az önkormányzati hatáskörök gyakorlását egy közvetlenül választott – és így megfelelő demokratikus legitimitációval rendelkező – tisztségviselőre, a polgármesterre ruházzák.

Értelemszerűen a Kat. tv. fenti szabálya „felülírja” a 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 42. §-ának a kizárólagos képviselő-testületi hatáskörökre vonatkozó szabályait, a polgármesteri hatáskörgyakorlásnak csak viszonylag szűk korlátait szabályozza a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése. Ennek keretében a polgármester – az intézményalakítási és szolgáltatásszervezési hatáskörök kivételével – valamennyi képviselő-testületi hatáskör címzettje. Ezekből az is következik, hogy így a polgármester gyakorolja a helyi jogalkotási hatásköröket is. A polgármester által kiadott rendelet nem önálló jogforrás, hanem az egy önkormányzati rendelet – igaz, olyan rendelet, amelyet a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapján a polgármester adott ki mint a képviselő-testületi hatásköröket gyakorló személy. Mivel ezt a jogforrási típust nem nevesíti külön az Alaptörvény, sem a Jat., ezért ezt a rendeletet önkormányzati rendeletként kell jelölni, amelynek a preambulumban rögzíteni kell, hogy azt a polgármester adta ki a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésében meghatározott jogkörében, a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzetre figyelemmel. Ez a rendelet jogalkotási szempontból a Mötv. alapján a kormány megbízott aktuspótlási hatásköre keretében az önkormányzat nevében kiadott rendelethez hasonlítható. Mindezekre tekintettel a polgármester által kiadott önkormányzati rendelet értelemszerűen nem veszíti hatályát a veszélyhelyzet megszűnésekor, arra csak akkor kerül sor, ha azt a képviselőtestület egy rendeletével hatályon kívül helyezi. Így a veszélyhelyzet idején megalkotott rendeleteket is más, képviselőtestület által alkotott rendelet módosíthatja. Hasonlóan, amennyiben a polgármester a képviselőtestület hatáskörébe tartozó egyéb döntést hozott meg (pl. normatív határozatot adott ki), az a veszélyhelyzet megszűnését követően is hatályos marad.

A Kat. tv. nem egyértelmű az önkormányzatok más szerveinek átruházott hatáskörben hozott önkormányzati döntéseivel kapcsolatban. A Mötv. 41. §

²³ BALÁZS et al. (2016), 185–188.

(4) bekezdése alapján a képviselő-testület – törvényben meghatározott kivételekkel – a hatásköreit átruházhatja egyes szerveire (bizottságra, polgármesterre, jegyzőre, részönkormányzat testületére, társulásra). A Mötv. 53. § (1) bekezdés b) pontja alapján erre az átruházásra mindenképpen jogszabályban kell sort keríteni, hiszen ezeket az önkormányzati rendeletben elfogadott önkormányzati szervezeti és működési szabályzatban is meg kell jeleníteni. Kérdéses, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése mennyiben érinti ezeket. A Mötv. kommentárja is kiemeli, hogy a fenti jogszabályi rendelkezéssel a hatáskört ruházták át, azonban a Mötv. alapján az átruházott hatáskör gyakorlását ellenőrizhetik.²⁴ Erre a szabályozásra figyelemmel kérdésként merült fel, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapján a polgármester eljárhat-e az átruházott hatáskörök tekintetében, hiszen a Mötv. rendelkezései alapján ezek a hatáskörök az átruházással alapvetően kikerültek a képviselőtestület hatásköréből, jóllehet gyakorlásuk tekintetében a testület több jogosítvánnyal rendelkezik.

A Kat. tv. 46. § (4) bekezdése és a Mötv. szabályai közötti ellentmondás feloldására – egy megkérdőjelezhető alapú, a pszeudonorma jellegét is felvető – a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium által kiadott útmutató²⁵ nyújtott szakmai segítséget, amely dogmatikailag nem teljesen tisztán arra az álláspontra jutott, hogy a bizottságokra átruházott hatásköröket mint sajátos, származékos képviselő-testületi hatásköröket is a polgármester gyakorolja.²⁶ Azonban az útmutató nem szólt a jegyzőkre telepített önkormányzati hatáskörök gyakorlásáról. A fenti logika alapján ezek gyakorlásának is a polgármesterre kellett volna szállnia, de láthatóan a gyakorlatban erre nem került sor. A Kat. tv. kizárólagosan a testületi hatáskörökre koncentráló szabályozása nem rendezte megfelelően ezt a helyzetet, amelyet végül egy útmutatóval próbált a járványügyi célkitűzésekhez – az érintkezések számának csökkentése – igazítani a központi államigazgatás.

A fentiek is jelzik, hogy a nem túl részletes törvényi rendelkezések számos kérdést nyitva hagytak, s végső soron a polgármesterek belátására bízták, hogy miként élnek a veszélyhelyzet okozta sajátos helyzettel. A polgármesterek különbözőképpen reagáltak erre a helyzetre, amelyet a helyi rendeletalkotás empirikus vizsgálatával kívánunk részletesebben elemezni. Egyes településeken a testületben stabil többséggel nem rendelkező polgármester a testületi többséggel szemben használta fel ezt a felhatalmazást (pl. a testületi tagok tiszteltújá-

²⁴ BALÁZS et al. (2016), 188.

²⁵ *Önkormányzati Hírlevél* (2020), 8–9: 60.

²⁶ Itt jegyezzük meg, hogy a polgármesteri veszélyhelyzeti hatáskör dogmatikai indoka éppen a testületi működés ellehetetlenülése vagy nehézkessége.

nak visszavonása). Más esetekben a polgármesterek sajátos kiadmányozási utasítással kísérelték meg biztosítani a politikai konzultáció – és így a politikai felelősség megosztásának – lehetőségét, s a fontosabb döntésekbe a testület és a bizottságok tagjainak valamilyen módon történő bevonását. Erre jó példa volt Budapest Főváros Önkormányzata, ahol a főpolgármester egy sajátos kiadmányozási utasításban rögzítette, hogy rendszeren a közgyűlés és a bizottság hatáskörébe tartozó ügyekben hozott veszélyhelyzeti főpolgármesteri döntés előtt konzultál a közgyűlési döntések tekintetében a közgyűlési képviselőcsoportok vezetőivel, bizottsági döntés esetén a bizottsági elnökökkel.

Ezen belső szabályozási kérdések vizsgálata is egy későbbi elemzés fontos eleme lehet, különös tekintettel az online ülésezés veszélyhelyzeti alkalmazása lehetőségének bevezetésével kapcsolatban, ugyanis voltak olyan szabályok – így például Budapest Főváros Önkormányzata tekintetében a 6/2020. (III. 13.) főpolgármesteri utasítás –, amelyek egyfajta online konzultációt írtak elő a (fő) polgármester részére. Az online konzultáció révén történő politikai felelősség részleges megosztása tükröződik a Fővárosi Közgyűlés 740/2020. (VI. 24.) közgyűlési határozatában is, amelyben a Fővárosi Közgyűlés megerősítette a főpolgármester Kat. tv. alapján kiadott rendeleteit. Ez a határozat csak egyfajta politikai deklaráció, a felelősség vállalása, ugyanis a rendeletek kiadásának ilyen megerősítésére a Kat. tv. alapján nincs szükség, azok legitimitását a Kat. tv. idézett szabályai biztosítják. Ezek a minták egyben megfontolandóvá teszik, hogy a videokonferencia-technika fejlődése és hozzáférhetőségének kitágítása révén esetlegesen a jogalkotó megfontolja a veszélyhelyzeti online ülésezés bevezetésének lehetőségét – a polgármester egyszemélyi jogkörgyakorlása helyett.

3.2. Önkormányzati feladatok a koronavírus idején

A centralizáció és decentralizáció viszonyában érdekes fejleményeket hozott a COVID-19-járványveszély. Miként arra már korábban hivatkoztunk, a válságok és kezelésük szükségszerűen a centralizációs tendenciák felerősödésével jár, különös tekintettel a költségvetési források és az azokkal való gazdálkodás tekintetében. Ezek a tendenciák jól kirajzolódtak a COVID-19-válsághelyzet hazai kezelése során. Így a járvánnyal összefüggő utazási korlátozások miatt különösen érintett turizmus segítése érdekében a 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet alapján az idegenforgalmi adó megfizetése alól mentesítették az érintett adóalanyokat, így egy fontos önkormányzati adóbevételt elvonva követtek gazdaságfejlesztési célokat.

Ennél is közvetlenebb centralizációs intézkedést jelentett a 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. §-a, amely a gépjárműadóból származó bevételek teljes egészét központi költségvetési bevételként határozta meg, miközben a gépjárműadó beszedése továbbra is a települési jegyzők átruházott államigazgatási feladata maradt. Ezzel, az önkormányzati bevételek szűkítésével kívánt a Kormány forrást teremteni a járványügyi védekezés központi feladataihoz történő hozzájáruláshoz a közterhek arányos viselésének jegyében. A valóságban ugyanakkor ezzel vissza is lehet élni, mivel az elvont források központi költségvetésből történő pótlására szüksége lehet az önkormányzatoknak, amit viszont a Kormány diszkrecionális jogkörében és erős politikai preferenciák mentén tud érvényesíteni. Az elvonások tekintetében pedig egyáltalán nem készült szükségességi és arányossági vizsgálat, így valójában azt sem lehet tudni, hogy ezek aránya mennyi a védekezés és elhárítás összes költségéhez képest, azt meg pláne nem, hogy az elvonásokat mire használták fel.

Az önkormányzati rendszer koncentrációja és a centralizáció is megjelent a kormányzati intézkedések között. A járványügyi védekezést csak közvetetten érintő intézkedés volt a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet, amely egy új jogintézményt teremtett, a legalább 100 milliárd forint beruházási értékű, a gazdaság fejlesztését és munkahelyteremtést szolgáló beruházások esetében a különleges gazdasági övezetet.

A Kormány által rendeletben kijelölt övezetben a települési önkormányzatok tulajdona átszállt a megyei önkormányzatokra, valamint az adott övezetből származó iparüzési adóbevételek immáron nem a települési önkormányzatot, hanem a megyei önkormányzatot illetik meg. Az adott övezetre vonatkozó tervezési, településrendezési és településfejlesztési hatásköröket is a megyei önkormányzatok gyakorolják a kormányrendelet alapján. A fenti, a vonatkozó törvényeket – így a Mötvt-t is – felülíró kormányrendelet indokaként a településin jelentősen túlmutató gazdaságfejlesztések szélesebb horizontú támogatása volt. Ezzel a megyei önkormányzatok erősen korlátozott feladat- és hatásköreit is bővítették. Azonban a hatáskörök bővítése nem állt összhangban a hozzá rendelt bevételekkel. Ugyanis a megyei önkormányzatok csak a fejlesztés és a tervezés területén kaptak új hatásköröket, a fenti beruházásokhoz kapcsolódó egyéb, különösen települési közszolgáltatási feladatok ellátása továbbra is a települési önkormányzatok feladat- és hatásköre maradt, úgy, hogy az egyik legfontosabb bevételi forrásukat elvonták.

A fenti szabályt nem is alkalmazták kellően következetesen, eddig csak egy ilyen beruházást – a gödi Samsung-beruházást – vonták a fenti rezsim hatálya

alá [136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet]. Más, hasonló volumenű beruházás – így például a Paks II.-beruházás – nem került be ebbe a rezsimbe, ezért a fenti szabályozást éles kritika érte. Mivel ez a rendelkezés csak a veszélyhelyzet időtartamára vonatkozott, számos kérdés merült fel, hogy mi a teendő az elvont vagyonnal és bevételekkel a veszélyhelyzet megszűnése után, így a veszélyhelyzet megszüntetéséhez közeledve a fenti szabályrendszert is – egy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó – törvénnyel a rendes jogrendszer kereteibe illesztették (a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény). Ez azonban azt a látszatot kelti, mintha a veszélyhelyzeti gazdaságvédelmi indok csupán aktuálpolitikai indok lenne egy újabb, az önkormányzatiságot érintő centralizációra. A helyzet ugyanakkor nem ilyen egyszerű, mivel nem feledhető az, hogy itt valójában nem centralizációról van szó, mivel nem a központi államigazgatáshoz, vagy annak valamely középszintű hivatalához kerültek helyi önkormányzati hatáskörök és tulajdon, hanem területi önkormányzatokhoz. Ezzel önmagában a decentralizáció elve nem sérült, csupán a területi szintje változott, és legfeljebb a szubszidiaritás elvének érvényesülése kérhető számon (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikk 3. bekezdés).²⁷

A centralizációs folyamatok mellett azonban ellenirányú mozgások is megjelentek a magyar közigazgatási jogban. A kijárási korlátozás meghosszabbításáról szóló 95/2020. (IV. 9.) Korm. rendelet például a húsvéti ünnepek időtartamára (2020. április 10–14.) kifejezetten lehetővé tette a települési önkormányzatok veszélyhelyzeti hatáskörében eljáró polgármestereinek, hogy helyi rendeletben a kormányrendeletben foglalnál szigorúbb helyi szabályokat állapítsanak meg. Azaz a népszerűtlenebb és ellentmondásosabb rendelkezések meghozatalának felelősségét – éppen egyfajta decentralizációs logikát követve – a települési önkormányzati vezetőkre tolt a központi kormányzat. Szintén egy sajátos, a helyi viszonyokhoz jobban illeszkedő kereskedelmi forma, a helyi piacok nyitvatartásának és azok 65 év feletti személyek általi igénybevétele rendjének szabályozását is a helyi jogalkotóra telepítette a központi jogalkotás.

A fentieket akár pozitív folyamatnak is lehetne minősíteni, ha pár héttel korábban nem éppen ennek ellenkezőjét, a polgármesteri döntések központi állami jóváhagyáshoz kötését kezdeményezte volna a Kormány egyetértésével egy képviselő, amit aztán gyorsan visszavontak. Mindez azt is igazolhatja, hogy

²⁷ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről, http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=29340.46294

ezek a centralizációs-decentralizációs mozgások veszélyhelyzetben nem valami dogmatikailag megalapozott koncepciót követnek, hanem a helyzet adta aktuálpolitikai döntések mentén történtek. A veszélyhelyzet idején ez rendben is van, ám ha továbbélő intézményekről van szó, akkor már számonkérhető a szakmai és jogi megfontolások megalapozottsága.

Összességében megállapítható, hogy a járványveszély idején alapvetően erősödtek a centralizációs tendenciák, amelyek olykor a helyzet által megkövetelt közvetlen és azonnali beavatkozási lépéseken is túlmutattak. Ugyanakkor kisebb mértékben ellenirányú mozgás is megjelent, amikor szigorúbb kijárási szabályok megalkotására kaptak felhatalmazást a polgármesterek, igaz ezzel átvállalva e döntések társadalmi hatásainak terhét. Ez azonban nem tekinthető túlzott áldozatvállalásnak, mert az önkormányzatiság hangsúlyos eleme az, hogy „a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”,²⁸ és ez érvényes veszélyhelyzetben is.

4. Zárzó helyett, ami itt marad...

„Mert ő tudta azt [...], hogy a pestis bacilusa sohasem pusztul el, sem el nem tűnik [...]” – írta Camus *A pestis* című regényének záró bekezdésében. Már most látható, hogy a COVID-19-járványveszély a magyar jogrendszeren tartós nyomokat hagy. Jóllehet a veszélyhelyzet 2020. június 18-án megszűnt, de számos rendelkezés azon túlmenően is hatályban maradt. A közigazgatási jog rendszere egészében számos fontos rendelkezés tovább fog élni, így a veszélyhelyzeti közigazgatási hatáskörök egy részének átmentése rendkívüli jogrendet nem igénylő és egyszerű törvénnyel intézményesített egészségügyi válsághelyzetbe, az Ákr. elsődlegességét gyengítő, az engedélyezési eljárások tekintetében sajátos mögöttes szabályként jelentkező külön törvényi szabályok – amelyek egy elvileg az átmenetiséget hangsúlyozó törvényben helyezkednek el –, valamint a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályok. Azaz pontosan azok a rendelkezések, amelyek a járványügyi intézkedésekhez csak közvetetten kapcsolódtak. Így úgy tűnik, a járványveszély miatti „jogalkotási alapzaj” egyfajta háttérként szolgált bizonyos, egyébként nagyobb figyelmet kapó változások és átalakítások elvégzéséhez. Ugyanakkor ez a magyar jogrendszer rezilienciaképességét is jelentheti, aminek igazolása szintén a további kutatások feladata lesz. A járványveszély remélhető elmúlásával, az aktuálpolitikai környezet be-

²⁸ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikk. 1.

hatásaitól megtisztított környezetben a felvetett kérdések behatóbb vizsgálatának és kutatásának további eredményei hozzájárulhatnak a közigazgatási dogmatikai problémák megoldásához is.

IRODALOM

- ALAIMO, Verónica – FAJNZYLBER, Pablo – GUASCH, J. Luis – LÓPEZ, J. Humberto – OVI-EDO, Ana María: Behind the Investment Climate: Back to Basics – Determinants of Corruption. In: FAJNZYLBER, Pablo – GUASCH, J. Luis – LÓPEZ, J. Humberto (eds.): *Does the Investment Climate Matter? Microeconomic Foundations of Growth in Latin America*. Washington D. C. (USA) – Basingstoke (UK) – New York (NY, USA), IBRD / The World Bank – Palgrave Macmillan, 2009, 139–178.
- ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- ASBÓTH Márton Dániel – FAZEKAS Marianna – KONCZ József: *Egészségügyi igazgatás és jog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020.
- BALÁZS István – BALOGH Zsolt Péter – BARABÁS Gergely – DANKA Ferenc – FAZEKAS János – FAZEKAS Marianna – F. ROZSNYAI Krisztina – FÜRCHT Pál – HOFFMAN István – HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – KECSŐ Gábor – SZALAI Éva: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2016.
- BALÁZS István – HOFFMAN István: „Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?”. *Közjogi Szemle*, 13 (2020) 3: 1–10.
- BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, DE ÁJK, 2020.
- BARNETT, Hilaire: *Constitutional and Administrative Law*. London–Sydney, Cavendish Publishing, 2002.
- BOUCKAERT, Geert – KUHLMANN, Sabine: Introduction: Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In: BOUCKAERT, Geert – KUHLMANN, Sabine (eds.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. London, Palgrave Macmillan, 2016, 1–20.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020.
- KOVÁCS András György: 8. § [Általános és különös eljárási szabályok viszonya]. In: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 86–98.
- NAGY Marianna: „Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről”. *Jogtudományi Közlöny*, 73 (2019) 5: 252–259.
- SZENTE Zoltán: „A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái”. *MTA Law Working Papers*, (2020) 9. <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>



Ambrus István

A COVID-19-járvány és a magyar büntető anyagi jog egyes kérdései

Túlzás nélkül állítható, hogy a COVID-19-járvány 2020-ban teljesen felforgatta az egész világot. Ennek hatására Magyarországon az Alaptörvény 53. cikke is működésbe lépett, amikor a 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelettel kihirdette a veszélyhelyzetet, amely 2020. március 26-tól június 18-ig állt fenn. A vírus elleni védekezés jogi kereteit ezt követően a 283/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet biztosította, amely az egészségügyi törvény 228. § (1) bekezdése alapján egészségügyi válsághelyzet elrendelésével vezette be a kihirdetést követő naptól a járványügyi készültséget, amelynek szükségességét 3 havonta felülvizsgálják.

A járvány a gazdaság alapvető átrendeződését is maga után vonta, amely körülmény számos merőben új – avagy akár nemzedékek óta nem, esetleg csak alig látott korábbi – jogi problémát is felvethet. Ez a helyzet pedig a jogász professzió oldaláról is reakciót igényel. Ezen belül a büntetőjogász szakma is kénytelen állást foglalni olyan, egyébként ritkán előforduló eseményekről, mint a járvány kapcsán felmerülő, a társadalomra nézve magasabb fokú veszélyességi szintet képviselő jogsértések kezelésének mikéntje.

Erre is figyelemmel, alább a magyar büntetőjog szempontrendszere alapján teszem vizsgálat tárgyává a koronavírus-járványt, illetve annak lehetséges következményeit. A rövid történeti áttekintést követően kitérek mindenekelőtt a szóba jöhető bűncselekményi tényállások (és egyes minősítő körülmények) értelmezésére, különös figyelemmel azok megállapíthatóságának kérdésére és a felmerülő elhatárolási problémákra. Kiemelhető, hogy a járvány a szabálysértési jogra is karakteres hatással volt, e kérdéskört ugyanakkor részleteiben nem vizsgálom.

1. Jogtörténet

Noha a szakirodalom egyértelműen azon az állásponton van, hogy történetileg szemlélve korábban a közegészség védelmét főszabály szerint közigazgatási normákkal látták el,¹ és már a régmúltban sem voltak elhanyagolhatóak a büntetőjogi eszközök, melyekkel járványok idején éltek. Így például a Mária Terézia uralkodása idején pusztító pestisjárvány idején, 1766-ban kiadott rendelettel a járvánnyal kapcsolatos óvintézkedéseket megsértő minden szándékos vagy gondatlan magatartást az emberi élet és testi épség elleni bűncselekménynek minősítettek, amiért a legenyhébb esetben két évi sáncmunkával járó várfogságot, súlyosabb esetben golyó általi halálbüntetést szabtak ki.²

Magyarország első büntetőtörvényei közül az 1878. évi V. törvénycikk és az 1879. évi XL. törvénycikk tartalmazott a járványügy megszegésével kapcsolatos büntetőjogi rendelkezéseket. Ezekben a korabeli jogalkotás azon álláspontja jutott kifejezésre, amely szerint az efféle bűncselekmények, noha alapvetően kisebb tárgyi súlyúak, végeredményben differenciált megközelítést igényelnek, így szűkebb körben vétséget, míg az esetek többségében a deliktumok legenyhébb változatát képviselő kihágást képezhetnek.³

Az első magyar nyelvű büntetőjogi szabályozás, az 1878-as Csemegi-kódex közegészség elleni büntettek és vétségek címet viselő XXI. Fejezete, közelebbről 316. §-a úgy rendelkezett, hogy aki ragályos betegség idején a továbbterjedés megakadályozása érdekében elrendelt zár- vagy egyéb felügyeleti szabályokat megszegi, az hat hónapig terjedhető fogházzal büntetendő. Minősített esetben képezett, ha valaki a zár- vagy felügyeleti szabályok megszegésének következtében a ragályos betegséget elkapta. A kvalifikált bűncselekményi alakzat már három évig terjedhető fogházzal volt büntethető. Ebben a mai Btk. 361. §-ában büntetni rendelt járványügyi szabályszegés törvényi előzménye ismerhető fel, noha a Csemegi-kódexbeli törvényhely a „járvány” kifejezést explicite még nem szerepeltette. Érdekes továbbá a ragályos betegséggel való megfertőzés mint eredmény minősítő körülmény formájában történő szabályozása, amelyet „valaki” – tehát akár maga az elkövető is – elkapott.

Az 1879. évi XL. törvénycikk (Kbt.) 93. §-a egyebek mellett büntetni rendelte azon gyakorló orvost és sebészt, aki járvány idején rendes működési területén

¹ BALOGH (2006), 167.

² Lásd BALÁZS (2007), 83.

³ Természetesen ekkoriban is szóba jöhetett volna ezeken felül materiális sértő – szándékos vagy gondatlan –, élet, testi épség elleni bűncselekmények (így pl. emberölés, testi sértés) megállapítása, ezekkel ugyanakkor csak a hatályos jogot elemző részben foglalkozom.

a hatósági kirendelést nem fogadta el, vagy a járvány következtében megbetegedő személy esetében az elsősegélyt, s amennyiben a lakhelyén más orvos nem praktizált, a további gyógykezelést alapos ok nélkül megtagadta vagy elhalszította. E törvényhely a mai foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés (Btk. 165. §), részben a segítségnyújtás elmulasztása (Btk. 166. §) szabályozási előképének is tekinthető. Hasonló rendelkezéseket tartalmaztak a gyógyszerezések vonatkozásában a Kbt. 95–96. §-ai.

Kiemelhető még a Kbt. 99. §-a, amely – egyebek mellett – azon családfelelősségre vonhatóságát is megteremtette, akinek családjában „valamely járványos vagy ragályos betegség kiütött, ha azon időtől kezdve, melyben a betegség természetéről magának tudomást szerzett, huszonnégy óra alatt orvosi segélyről” nem gondoskodott.

A Kbt. 100. §-a pedig egy tevőleges és mulasztásos cselekmények ötvözeteként elkövethető bűncselekményről rendelkezett, a melyet bérkocsik vagy más szállítási eszközök tulajdonosai, illetve beosztottjaik követtek el, amennyiben az említett eszközön járványos betegségben szenvedő személyt szállítottak, majd – ezen körülmény tudatában – azt fertőtlenítés nélkül tovább használták. Itt tehát nem szakemberek által elkövethető deliktummal állunk szemben, amely révén a törvényhozó lényegében konkrét, alapvető fontosságú járványügyi előírás megszegését pönalizálta.

A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény 199. §-a, a korábbiakhoz képest egyvel magasabb absztrakciós szintre lépve, egyazon tényállás keretein belül, „járványszabályok megszegése” megnevezéssel szabályozta az ide sorolható cselekményeket. Ezt az valósította meg, aki zárlati kötelezettség alá tartozó fertőző betegség behurcolásának vagy továbbterjedésének megakadályozása végett elrendelt zárlat, járványügyi felügyelet vagy ellenőrzés szabályait megszegte vagy kijátszotta. Súlyosabban büntette a törvény, ha mindezt járvány idején követték el. Ekkor jelent meg a magyar jogban a fertőző állatbetegségekkel vagy a növényeket pusztító veszélyes kártevőkkel kapcsolatos tranzitcselekmények büntetendővé nyilvánítása. Lényegében ugyanezt a megoldást tartotta fenn a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 284. §-a, amely utóbb csupán büntetési tétele kapcsán – pontosabban annak szabályozási technikája vonatkozásában – módosult. A tényállás jelenleg a Btk. 361. §-ában szerepel.

2. Büntetőjogi tényállások járvány idején

Alább a koronavírus-járvány kapcsán felvethető, hatályos büntetőjogi tényállásokat mutatom be. Természetesen lényegében bármely más deliktum ugyancsak elkövethető a járvány alatt is,⁴ itt csupán a legjellemzőbb és jogértelmezési kérdéseket leginkább felvető tényállásokat vesszük szemügyre. A legújabb módosításokat külön pontban tekintem át.

2.1. Járványügyi szabályszegés

E bűncselekmény a Btk. XXXIV. Fejezetében, a közigazgatás rendje elleni deliktumok között foglal helyet. Közvetett jogi tárgya ebből fakadóan a közigazgatás szabályszerű működéséhez fűződő társadalmi érdek, közvetlenül pedig a bűncselekmény a közegészséget támadja. Témánk szempontjából a b) pont szerinti bűncselekményi változat bír jelentőséggel, amelyet az követ el, aki járvány idején az elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályait megszegi.⁵

A bűncselekmény tárgyi oldalát vizsgálva látható, hogy elkövetési tárggyal nem rendelkezik. Az elkövetési magatartások körvonalazása kapcsán kiemelő, hogy a tényállás klasszikus keretdiszpozíció, amelyet igazgatási szabályok töltenek meg tartalommal. A legfontosabb – a gyakorlatban hatósági döntéssel tovább konkretizálható – előírásokat az 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) jeleníti meg az 56. §-ától kezdődően. A hivatkozott törvényhely (1) bekezdése alapján a járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenállóképességének fokozása. A (2) bekezdés rögzíti, hogy milyen egyéni és betegjogok korlátozhatóak a járványügyi tevékenység kapcsán, míg a (3) bekezdés lefekteti, hogy a járványügyi intézkedés a beteg beleegyezése hiányában is fogantatosítható.

⁴ Így például egyszerű köztörvényes bűncselekményt (pl. hivatalos személy elleni erőszakot) elkövető személy esetében is elfordult, hogy „a rendőröknek azt állította, hogy koronavírussal fertőződött, amivel elmondása szerint azt volt a célja, hogy ennek hatására nem fogják őt előállítani”. *Baltával, vasvillával támadtak az intézkedő rendőrökre, a bíróság letartóztatta a négy férfit.* Debreceni Törvényszék, 2020. március 22. <https://debrecenitorvenyszek.birosag.hu/sajtkozlomeny/20200322/baltaval-vasvillaval-tamadtak-az-intezkedo-rendorokre-birosag-letartoztatta>

⁵ Ehhez lásd HOLLÁN (2020a), 8–10.

A Btk. 361. § b) pontjában írt bűncselekményi alakzat kizárólag járvány idején követhető el. Ebből fakadóan a 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 239. § (1) bekezdés a) pontja szerinti fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának szabálysértése eredetileg nem kerülhetett megállapításra, ha nem automatikusan büntetőjogi felelősség keletkezett. Ez a helyzet azonban 2020. május 7. napjától megváltozott, miután a 181/2020. (V. 4.) Kormányrendelet a COVID-19 kapcsán felmerülő járványügyi szabályszegéseket szabálysértéssé nyilvánította.⁶

A járványügyi elkülönítést az Eütv. 63–64. §-ai szabályozzák. Az intézmény lényege, hogy a beteget a fertőzőképesség tartamára elkülönítik, amely otthonában, tartózkodási helyén vagy fekvőbeteg-gyógyintézet fertőző osztályán is történhet.

A járványügyi megfigyelés és a járványügyi zárlat szabályait az Eütv. 65–67. §-ai közösen jelenítik meg. Ezen intézkedések olyan személlyel szemben alkalmazhatók, aki meghatározott fertőző betegségben szenvedő személlyel érintkezett és feltehetően maga is a betegség lappangási szakaszában van. A megfigyelés kevésbé szigorú forma, de az érintett személy foglalkozása gyakorlásában, kapcsolattartási jogában és mozgási szabadságában ilyenkor is korlátozható [Eütv. 66. § (1) bekezdés]. A zárlat ugyanakkor olyan szigorított, speciális követelményeken alapuló megfigyelés, illetve elkülönítés, amelyet e célra kijelölt helyen kell fogantatosítani [Eütv. 67. § (1) bekezdés].

Végül a járványügyi ellenőrzés keretében a kórokozót hordozó személy korlátozható a fent említett jogaiban. Ezen legenyhébb intézkedési forma elsősorban rendszeres orvosi vizsgálatot, oktatási intézmény látogatásának mellőzését stb. jelentheti (Eütv. 68–69. §).

A bűncselekmény bármely variációja kizárólag akkor lehet tényállásszerű, ha hatóságilag rendelik el a korlátozást. Így az ún. „önkéntes otthoni karantén” megszegése nem valósítja meg e bűncselekményt. A kerettényállási jellegből következően a bűncselekmény akár tevőleges, akár mulasztásos magatartással is elkövethető. Tevékenységgel valósul meg a járványügyi szabályszegés, ha például a hatósági karanténra „ítél” lakhelyét engedély nélkül elhagyja. Mulasztásban nyilvánul meg, ha például súlyosabb tünetek jelentkezésekor nem fordul haladéktalanul orvoshoz.

A kísérlet – szemben azon szakirodalmi megállapítással, amely ezen stádiumot a bűncselekmény kapcsán általánosságban is „elvileg lehetségesnek” tekinti⁷ – legfeljebb a tevőleges változatnál képzelhető el, noha előfordulása ott sem

⁶ Ehhez lásd HOLLÁN (2020b), 7.

⁷ BELOVICS–MOLNÁR–SINKU (2013), 598.

látszik túl gyakorinak. A mulasztásos variáció esetén ugyanakkor, mivel immateriális deliktumról van szó, a kísérlet helyes felfogás szerint fogalmilag is kizárt.⁸

A bűncselekményt tettesként bárki elkövetheti, tehát nem csupán a karantén alá vont személy, hanem az is, aki például ilyen személy lakásába a tilalom ellenére belép. Az alanyi oldalt vizsgálva megállapítható, hogy a bűncselekmény csak szándékosan követhető el. Így ha valaki például azért nem tud az elrendelt járványügyi megfigyelésről, mert az erre figyelmeztető jelzést az ő helyszínre érkezését megelőzően más személy eltávolította, a házi karanténba történő belépéssel – szándékosság hiányában – nem követi el a bűncselekményt. Gondatlan változatról a törvény nem rendelkezik, így ha a járványügyi intézkedés megtörténtéről az adott személy például a tőle elvárható körütekintés elmulasztása okán nem tud, büntetőjogi felelősségre ekkor sem vonható. Ez a törvényi megoldás egy olyan komoly volumenű járvány idején, mint a jelenlegi, elképzelhető, hogy jogalkotói felülvizsgálatot igényelne.

A jogkövetkezmények tekintetében kiemelhető, hogy a járványügyi szabályszegés legfeljebb elzárással fenyegetett, azt tehát rendszerszinten a legenyhébb deliktumok közé sorolja jelenleg a törvény, szemben a korábbi szabályozással, amely azt szabadságvesztés-büntetéssel (vagy helyette más, enyhébb büntetéssel) rendelte szankcionálni.

Lényeges kiemelni, hogy e bűncselekmény olyan mértékben vált gyakorivá a járvány alatt, hogy azt a jogalkotó kénytelen volt dekriminalizálni, így a cselekmények nagyobb része 2020. június 8-a óta csak a „védelmi intézkedés megszegése” szabálysértését valósítja meg (Szabs. tv. 239/A. §). A tömegessé vált cselekménynek a szabálysértési jog területén történő szabályozása gyorsabb elbírálást tehet lehetővé, továbbá a büntetőeljárást folytató hatóságokat is termentesítheti.

2.2. Az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmények

Természetesen a koronavírus-járvánnyal összefüggésben sem hagyhatóak figyelmen kívül az elemi jellegű, az élet és a testi épség elleni materiális sértő bűncselekmények, mint amilyen a testi sértés (Btk. 164. §) és az emberölés (Btk. 160. §).

⁸ GELLÉR–AMBRUS (2019), 363.

A testi sértés tényállásnak a járvány kapcsán azért lehet jelentősége, mert annak büntetőjogi jelentéstartalma a köznapi értelemben vettnél lényegesen tágabb: nem csupán testi sérülés okozásával (pl. bántalmazással) valósítható meg, hanem egészség sértéssel, tehát betegség előidézésével is. Így büntetőjogi értelemben testi sértés állapítható meg például akkor is, ha valaki hideg időben, a tóparton álló sértettet – sérülés okozása nélkül – a vízbe löki, amelynek következtében a sértett a jeges vízben tüdőgyulladást kap. A szakirodalom ide sorolja továbbá a gyógyíthatatlan nemi betegséggel (így pl. HIV-vírussal) szexuális úton történő megfertőzés esetét is.⁹

A testi sértés ún. nyitott törvényi tényállás, befejezté válásához tehát mindenképpen eredmény bekövetkezése – esetünkben a betegség – szükséges. Ez ugyanakkor kizárólag akkor róható az elkövető terhére, ha kifejtett tevékenysége¹⁰ és az említett eredmény között okozati összefüggés¹¹ állapítható meg. Ez akkor forog fenn, ha az elkövetési magatartás nélkül az eredmény nem, vagy nem abban a formában következett volna be, ahogy erre végül sor került. Ontológiai fennállását a gyakorlat az ún. *conditio sine qua non* formulával vizsgálja, amelynek értelmében nem lehet oknak tekinteni az olyan előzményt, amelynek gondolatbeli elhagyása mellett az eredmény lényegében ugyanolyan formában (helyen, időben, módon stb.) bekövetkezett volna. Lényeges, hogy a további, együtt ható okok (pl. eleve meglévő betegség, későbbi szövődmények stb.) a bírói gyakorlat szerint alapvetően nem szakítják meg az okozati összefüggést.¹² Hiányában ugyanakkor a materiális bűncselekmény tárgyi oldala nem jön létre, ezért a befejezett bűncselekmény megállapítására sem kerülhet sor. Így egy eseti döntés értelmében „[a] testi sértés miatt indult eljárásban a vád tárgyává tett magatartás és a bekövetkezett eredmény között az okozati összefüggés hiánya minden más körülménytől függetlenül felmentéshez vezet, s szükségtelenné teheti a jogellenesség és az alanyi bűnösség vizsgálatát is”.¹³

⁹ BALOGH (2006), 207.

¹⁰ A nyitott törvényi tényállású bűncselekmények – így a testi sértés is – elkövethetők mulasztással is, feltéve, hogy a tettet speciális, büntetőjogon kívüli kötelezettség terhelte az eredményhez vezető okfolyamatba történő beavatkozás kapcsán, amelyet cselekvési készsége és képessége ellenére nem tett meg. A mulasztás felfogásunk szerint valójában nem okozatos cselekmény, hanem éppen azért tartozik az elkövető büntetőjogi felelősséggel, mert az okfolyamat megakasztását elmulasztotta. E problémakört azonban bonyolultsága és témánkhoz csupán áttételesen kapcsolódó jellege miatt itt és most részletesebben nem járom körbe. Részletesen lásd GELLÉR–AMBRUS (2019), 207–201, 226–227.

¹¹ GELLÉR–AMBRUS (2019), 219–227.

¹² 3/2013. BJE I. 5. pont, BH 1993. 7, BH 2002. 169.

¹³ BH 2008. 321.

A testi sértés – amennyiben legalább súlyos, tehát 8 napon túli gyógytartammal járó betegséget idéz elő – akár szándékos, akár gondatlan bűnösség esetén megállapítható. A befejezett súlyos testi sértés miatt folytatott büntetőeljárásokban az alanyi oldal vizsgálatára ugyanakkor, miként az a fentiekből kitűnt, kizárólag az okozati összefüggés megállapíthatósága (és a gyakorlatban: kétséget kizáró bizonyítottsága) esetén kerülhet sor.

Mindezt arra figyelemmel érdemes külön is hangsúlyozni, mivel egy interneten megjelent, a koronavírussal kapcsolatos veszélyekre figyelmeztető hatósági tájékoztatás szerint „[a]ki tisztában van betegségével (fertőzöttségével), és annak tudatában mégis megszegi a járványügyi szabályokat, az súlyos testi sértés büntettét, amennyiben magatartása más ember halálához vezet, halált okozó testi sértés büntettét követi el”.¹⁴ Az idézett álláspontnak annyiban maradéktalanul igazat lehet adni, hogy a befejezett testi sértés elméleti/dogmatikai alapon megvalósulhat a koronavírus más személyre történő átadása révén. 8 napon túli gyógytartam esetén valóban a súlyos testi sértés lehet a helyes minősítés, éspedig annak büntetési – tehát szándékosan megvalósított – változata, amennyiben az elkövető tudott a betegségről és cselekménye révén a sértett megfertőződését kívánta, vagy ebbe legalábbis belenyugodott (Btk. 7. §).

Ugyanakkor elvileg a gondatlanságból elkövetett súlyos testi sértés vétségének a megállapítása is szóba jöhet, ha az elkövető könnyelműen bízott abban, hogy nem fog más megfertőzni a cselekményével, továbbá akkor is, ha betegségről azért nem tudott, mert nem volt a tőle elvárható mértékben figyelmes vagy körültekintő (Btk. 8. §).

Ami azonban a befejezett testi sértés koronavírus átadása esetére való megállapítását a gyakorlatban igencsak megnehezíti, az az okozati összefüggés meglétének megállapítása, tehát bizonyításának a problémája. A koronavírus ugyanis cseppfertőzés útján terjed, így tüsszentés, köhögés útján közvetlenül, vagy közvetve – például egy levegőben úszó porszemre ragadva – kerülhet mások szervezetébe, belégzés útján. Ennek a büntetőeljárás keretében történő utólagos rekonstruálása ugyanakkor jelentős nehézséget okozhat, hiszen ha a sértett nem csupán például a házi karantént engedély nélkül elhagyó, a koronavírus részére átadni szándékozó elkövetővel, hanem mással is találkozott a vádbeli időszakban, rögtön felmerülhet, hogy a vírust valójában nem is az elkövetőtől, hanem mástól kapta el. Különösen alapos védekezés lehet ez a járvány

¹⁴ *A hatóságok továbbra is számítanak az emberek együttműködésére.* ORFK, 2020. március 8. <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/a-hatosagok-tovabbra-is-szamitanak-az>

tömeggé válása időszakában, amikor tulajdonképpen bárki lehet vírushordozó, akár tudtán kívül is. De ugyanilyen helyzet merülhet fel akkor is, ha a sértett nem találkozott ugyan senkivel, sőt, akár a lakásából sem mozdult ki, azonban oda korábban a vírussal a megelőző 3 napban érintkező műanyag tárgy került be, amelyről a kórokozó szintén a szervezetébe kerülhetett. Cseppfertőzéssel terjedő betegségek esetén a lehetőségek tárháza tehát csaknem végtelen.

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) 7. § (4) bekezdése alapján a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére. Így várhatóan, ha meg is indulna egy büntetőeljárás a koronavírussal történő megfertőzés gyanúja alapján befejezett testi sértés miatt, azt az ügyészség vagy a nyomozó hatóság sok esetben – az *in dubio pro reo* elve alapján – megszüntetné [Be. 398. § (1) bekezdés c) pontja], mivel a bizonyítási eszközök alapján nem állapítható meg a bűncselekmény elkövetése.

Mindezek alapján a befejezett testi sértés miatti büntetőjogi felelősség megállapítására csak olyan extrém esetben kerülhetne aggálytalanul sor, amikor az elkövető és a sértett minden más személytől és tárgytól hermetikusan elkülönítve, például egy előzetesen alaposan fertőtlenített szobában lennének összezárva, és bizonyítható lenne, hogy a szobába kerülésükkor az elkövető már vírushordozó volt, míg a sértett még egészséges, és a vírus még nem is lappangott a szervezetében. Ezt követően, amikor előkerülnének – több mint 3 nap múltán – már a sértett koronavírus-tesztje is pozitív eredményt mutatna.

A tisztán gondatlan testi sértésre – tehát amikor az elkövetési magatartás kifejtése maga is gondatlanságból történik – a fenti okfejtés kivétel nélkül irányadó lehet, a büntetőjogi felelősség megállapítása tehát – az okozati összefüggés gyakorlati bizonyítási nehézségei miatt – erősen kétséges. Más a helyzet ugyanakkor dogmatikai értelemben a szándékos elkövetéssel: a szándékos bűncselekménynek ugyanis nem csupán a befejezett alakzatát, hanem annak kísérletét – sőt a súlyos testi sértésnek már az előkészületét is – büntetni rendeli a törvény. A súlyos testi sértés kísérlete (Btk. 10. §) viszonylatában ugyanis éppen a tényállásszerű eredmény marad el, avagy nem bizonyítható, hogy az az elkövető cselekményével okozati összefüggésben következett be. Előkészület (Btk. 11. §) esetén pedig az elkövető még meg sem kezdi a bűncselekmény megvalósítását, csupán az elkövetés céljából például biztosítja a szükséges feltételeket.

Így megállapítható lehet a súlyos testi sértés büntettének kísérlete például abban az esetben, ha a koronavírussal fertőzött elkövető haragosa megbetegítésére irányuló egyenes szándékkal elhagyja a hatóságilag elrendelt karantént, majd a sértettet felkeresve rá vagy használati tárgyaira köhög, esetleg olyan tárgyat csempész a sértett lakásába, amelyre a vírust előzetesen szándékosan

felvitte (pl. a nyálával). Ez akkor is így lehet, ha: a) a sértett egyáltalán nem kapja el a vírust; b) a sértett az elkövető cselekménye miatt elkapja ugyan a vírust, de tünetmentes marad; c) a sértett az elkövető cselekménye miatt elkapja a vírust, és tüneteket is produkál, de 8 napon túl gyógyuló betegség nem alakul ki nála; d) a sértett nem, vagy nem bizonyítottan az elkövetőtől kapja el a vírust, de tünetmentes marad; e) a sértett nem, vagy nem bizonyítottan az elkövetőtől kapja el a vírust, tüneteket produkál, de 8 napon túl gyógyuló betegség nem alakul ki nála; f) a sértett nem, vagy nem bizonyítottan az elkövetőtől kapja el a vírust, és 8 napon túl gyógyuló betegség alakul ki nála. Az f) pontban írt eset indoka, hogy az okozati összefüggés hiánya vagy bizonyíthatatlansága okán a befejezett szándékos súlyos testi sértés megállapítása elesik ugyan, a szándék szerinti testi sértés kísérlete ugyanakkor ilyenkor is megállapítható. Ez az eset egyébként a *novus actus interveniens* (az okozati lánc megszakadása) tanával is magyarázható.¹⁵

Ugyanígy előfordulhat egyébként nemcsak egyenes, hanem eshetőleges szándékú elkövetés, például abban az esetben, ha a koronavírusos, már folyamatosan tüneteket produkáló elkövető szándékosan, mindenféle védőfelszerelés (pl. maszk, kesztyű) nélkül hagyja el a karantént azért, hogy nem a létfenntartáshoz szükséges üzletbe menjen, ahol egy szintén ott vásárló személyre rátüsszent. Ilyenkor nem kívánja ugyan, de a körülmények alapján lényegében belenyugszik abba, hogy mást is megfertőzhet. Az említett példa kapcsán felmerülhet ugyanakkor, hogy a tüsszentés – szemben a sértettre irányított, célzatos köhögéssel – önmagában nem tekinthető büntetőjogi értelemben vett cselekménynek, tehát hatóképes és akaratlagos emberi magatartásnak. Egy tüsszentés akarat által vezérelt jellegét ugyanis meglehetősen nehéz lenne megmagyarázni. Ez ugyanakkor nem jelenti a büntetőjogi felelősség alóli mentesülést: az elkövető ugyanis azáltal, hogy egyértelmű tünetei ellenére védőfelszerelés nélkül elhagyta a számára kötelező tartózkodási helyül hatóságilag kijelölt lakást, lényegében olyan felróható előmagatartást fejtett ki, amellyel olyan helyzetbe hozta saját magát, amely révén a későbbiekben a társadalomra veszélyes következmény állt be. Ilyenkor az *actio libera is causa* tana¹⁶ alapján nem a tüsszentés (amely, mint láttuk, büntetőjogi értelemben nem is igazából cselekmény), hanem a lakás elhagyása (amely viszont kétségkívül cselekmény) időpontjában fennálló bűnösség alapján szükséges megállapítani a bűncselekményt.

Sajátosan alakulhat továbbá a helyzet a vegyes bűnösségű bűncselekmények esetében. Itt a kísérlet miatti felelősségre vonásról alapvetően le kell mondanunk.

¹⁵ GELLÉR–AMBRUS (2019), 223.

¹⁶ Uo. 304.

Ha ugyanis alapeseti vegyes bűnösségről van szó, a bűncselekmény a gondatlan deliktumok jogi sorsát osztja, így a kísérlet törvényileg kizárt. Amennyiben pedig a minősítő körülményt képező, az elkövető gondatlansága által átfogott eredmény következik be – mint például a fenti, hatósági felhívásban említett halált okozó testi sértés viszonylatában –, annak kísérlete ugyancsak kizárt a jogirodalom szerint, lévén a minősítő körülményként szabályozott eredmény az alapeseti eredményre épül rá.

A kísérlet stádiuma kapcsán szükséges még kiemelni, hogy az adott esetben alkalmatlan tárgyon elkövetettnek is minősülhet [Btk. 10. § (3) bekezdés]. A COVID-19-fertőzést egyrészt ugyanis sokan nem kapják el, illetve ha el is kapják, lényegében tünetmentesek maradnak. Így egy kiemelkedően jó immunrendszerű személy kapcsán felmerülhet, hogy *in concreto* nem volt alkalmas passzív alanya a testi sértésnek. Másrészt előfordulhat, hogy a kísérletet olyan személy kapcsán fejtik ki, aki korábban már elkapta a koronavírus, így azzal rövid időn belül ismételtelen nem fertőzhető meg. Ez azonban nem zárja ki a büntetőjogi felelősség megállapítását, csupán a büntetés korlátlan enyhítését vagy mellőzését teszi a bíróság további lehetőségévé. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a legújabb bírói gyakorlat eléggé az alkalmatlan tárgyon elkövetett kísérlet fogalmának kiüresítése irányába hajlik,¹⁷ ami viszont – miután a jogalkotó által kifejezetten rögzített stádiumtani kategóriáról van szó – a helyes dogmatikai felfogás szerint kerülendő.¹⁸

A teljesség kedvéért utalok rá, hogy a cseppfertőzéssel átadott COVID-19 és a sértett halála közötti okozati összefüggés megléte esetén nem csupán az idézett hatósági álláspont szerinti halált okozó testi sértés, hanem akár szándékos emberölés is megállapítható lehet, feltéve, hogy az elkövető eleve azzal a szándékkal köhög például a sértettre, mert annak halálát kívánja. Az ilyen esetek többségében az okozati összefüggés ugyanakkor nem csupán nehezen bizonyítható, hanem az adekvát kauzalitás tana alapján dogmatikai alapon is vitatható lehet, hiszen egy köhögés kapcsán kevesekben merülne fel – beleértve az orvostudomány képviselőit is –, hogy annak adekvát következménye a halálos eredmény. Más lehet a helyzet természetesen egy súlyos alapbetegségben szenvedő, így kifejezetten gyenge immunrendszerű sértett esetében, amely körülményről az elkövető is tud. Így ha a koronavírussal fertőzött, de fiatal, élet erős, így tünetmentes elkövető az idős, nagybeteg sértett halálát kívánva, kö-

¹⁷ A holttesten végrehajtott ölési cselekmény kapcsán a régi, helyes gyakorlatot a BH 1978. 266., míg az új, vitatható felfogást az EBH 2012. B.4. számú döntés jeleníti meg.

¹⁸ Az új gyakorlat kritikájához lásd GELLÉR-AMBRUS (2019), 367–369.

högéssel vagy más módon annak szervezetébe juttatja a kórt, a szándékos emberölés (vagy akár annak valamely minősített esete, például örökség megszerzése érdekében történő elkövetés esetén az aljas cél) már megállapítható lehet, ha a körülmények alapján az okozati összefüggés is bizonyítható.

Az emberölés – a testi sértéshez hasonlóan – nyitott törvényi tényállás, így mulasztással is elkövethető, amely kapcsán azonban ugyanazon szabályok lehetnek irányadóak a vírusjárvány idején, mint egyébként. Részletes bemutatásuktól tehát annak jelzésével tekintek el, hogy Spanyolországból sajnos már érkezett olyan hír, amely szerint idős, beteg személyeket magukra hagytak, ami a halálukhoz vezetett.¹⁹ Az ilyen eset a magyar büntetőjog alapján – a hozzátartozók vagy akár az ápolók vonatkozásában – mulasztásos emberölésként lenne értékelhető.

Az érintett Btk.-fejezetből felmerülhet továbbá orvosi körben a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés (Btk. 165. §) megállapíthatósága. E bűncselekmény-alapeset nem sértő, hanem csupán veszélyeztető eredményt idéz elő. Így nem kell bizonyítást felvenni arra, hogy az elkövető cselekménye és a sértett súlyos betegsége, halála stb. között fennállt-e ok-okozati összefüggés. A tárgyi oldalon elegendő annak kimutatása a büntetőeljárásban, hogy az elkövető és a sértett közvetlen személyes kapcsolatba került (pl. egy operáció vagy más ellátás alatt), és ennek során létrejött a reális lehetőség a koronavírus átadására. A büntetőjogi felelősség megállapításához ugyanakkor az alanyi oldalon feltétlenül szükséges, hogy a foglalkozási szabályszegés szándékos/gondatlan legyen. Ha ugyanis az elkövető – tünetek és tesztelés hiányában – nem tud arról, hogy a betegséget elkapta, véltensége folytán természetesen nem büntethető.

Szóba jöhet még a koronavírus-járvány kapcsán a Btk. XV. Fejezetéből a segítségnyújtás elmulasztása (Btk. 166. §) és a gondozási kötelezettség elmulasztása (Btk. 167. §). Előbbi bármely laikus terhére megállapítható lehet, aki nem nyújt tőle elvárható segítséget a vírus okozta súlyos tünetei miatt azonnali kórházi ellátására szoruló személynek. A gondozási kötelezettség elmulasztása a gondozásra szoruló, nagykorú sértett ellen követhető el tipikusan hozzátartozói által, a mennyiben csupán veszélyeztető eredmény következett be. Kiskorú esetében ugyanez a Btk. XX. Fejezetében szabályozott kiskorú veszélyeztetéseként lehet büntetendő [Btk. 208. § (1) bekezdés].

¹⁹ Magukra hagyott öregeket, ágyban fekvő halottakat találtak egy spanyol nyugdíjasotthonban. *Index.hu*, 2020. március 23. https://index.hu/kulfold/2020/03/23/magukra_hagyott_oregek_es_halotak_a_spanyol_idosek_otthonaban/

2.3. A köznyugalom elleni bűncselekmények

A koronavírussal kapcsolatban természetesen rengeteg hír terjed, amelyek egy része kapcsán felröppenésükkor nehezen dönthető el, hogy mekkora igazságtartalommal rendelkeznek. Legyen szó ugyanakkor akár valós, akár álhírről (hoax), az embereket rendkívüli módon felzaklathatja, ami közvetve a járvánnyal szembeni védekezést is akadályozhatja. Erre figyelemmel ezen bűncselekmények hatékony felderítése a koronavírus-járvány idején is elsőrangú társadalmi érdek. Ebben a körben két tényállás, a rémhírterjesztés (Btk. 337. §) és a közveszéllyel fenyegetés (Btk. 338. §) tehet szert meghatározó jelentőségre, melyeket a jogalkotó, mint látni fogjuk, a COVID-19 hatására módosított is.

A rémhírterjesztés „békeidőben” természetesen lényegesen ritkábban fordulhat elő, mint egy veszélyhelyzetben. A járvány kezdetétől 2020. július 15-ig ugyanakkor 134 büntetőeljárás indult Magyarországon ezen deliktum miatt.

A rémhírterjesztés eredeti szövegezésének tényállási eleme egyrészt a közveszély színhelyén, másrészt a nagy nyilvánosság előtti elkövetés. Előbbi egy olyan objektív helyzetet jelent, ahol egy vagy több meg nem határozott vagy nagyobb számú meghatározott személy, avagy jelentős értékű dolgok kerülhetnek veszélybe.²⁰ Utóbbi az elkövetés időpontjában jelenlevő meghatározatlanul nagyobb számú személy előtt valósul meg – akiknek létszáma egyszerű ránézéssel nem állapítható meg –, vagy fennáll a lehetősége (például a jelenlevők állandó cserélődése folytán), hogy a tényközlésről nagyobb, vagy előre meg nem határozható számú személy szerez tudomást.²¹ A Btk. 459. § (1) bekezdés 22. pontja alapján nagy nyilvánosságon továbbá a bűncselekménynek a sajtótermék, médiaszolgáltatás, sokszorosítás vagy elektronikus hírközlő hálózaton való közzététel útján (tehát például az interneten) történő elkövetését is érteni kell.

E két tényállási elem konjunktív megléte esetén a rémhírterjesztés nemcsak valótlan, hanem akár valós tény elferdített (hamis színben feltüntetett) híresztelésével is elkövethető. A ferdítés nem pusztán a tények sokkoló, szenzációvá transzformált közreadását jelenti, megállapíthatóságához arra is szükség van, hogy az eredetileg valós tényeket az elkövető valótlan elemekkel vegyítse, így összhatásukban már a valótlan állítás szintjét is elérjék. A helyeselhető szakirodalmi állásfoglalás szerint „[a] valósággal egyező ténynek az állítása, illetve híresztelése abban az esetben sem minősül bűncselekménynek, ha alkalmas

²⁰ BH 1988. 304.

²¹ BH 1983. 108.

a közveszély színhelyén az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére”.²²

További feltétel ugyanakkor, hogy az állítás (saját kijelentés) vagy a híresztelés (a mástól származó állítás továbbadása, például Facebookon a „megosztás” gomb használatával) alkalmas legyen arra, hogy emberek nagyobb csoportjában zavart vagy nyugtalanságot keltsen. A tényállás tehát absztrakt veszélyeztető, a zavar vagy nyugtalanság tényleges bekövetkezését nem kell vizsgálni a büntetőeljárásban, elegendő az erre való alkalmasság, amely már bírói megítélés függvénye.

A koronavírus-járvány idején a leginkább perdöntő jelentőséggel a közveszély színhelyének alkalmazhatósága bír. Felmerülhet ugyanis olyan értelmezés, amely szerint – a veszélyhelyzet kihirdetésére figyelemmel – egész Magyarország automatikusan közveszély színhelye, így annak megszűntéig ezen tényállási elem külön értékelést és bizonyítást nem igényel. Ez azonban helyes értelmezés szerint nem állítható. A közveszély színhelye ugyanis olyan sajátos szituációs elem, amely hely és idő egységét jeleníti meg. Így álláspontom szerint *in abstracto*, biankó jelleggel nem lehet az egész ország valamennyi pontját egyaránt közveszély színhelyének tekinteni jelenleg sem, ez mindenkor *in concreto* vizsgálatot igényel. Egy, a vírusfertőzés szempontjából gócpontnak tekinthető hely – például légzőszervi megbetegedéssel kezelt személyeket ellátó kórház épülete – közveszély színhelyének tekinthető, míg egy napok óta elhagyott nagy méretű park vagy sportpálya nem.

A közveszéllyel fenyegetés – amely tényállást a közbeszéd „bombariadó” néven is emleget – nemcsak különleges helyzetekben, hanem egyébként is előforduló bűncselekmény. A járvány kezdetétől 2020. július 15-ig 29 büntetőeljárás indult e bűncselekmény miatt. A közveszéllyel fenyegetés – szemben a rémhírterjesztéssel – kizárólag eleve valótlán, a köznyugalom megzavarására alkalmas tényállítással követhető el. Az utóbbi évek bírói gyakorlatában vita bontakozott ki abban a kérdésben, hogy állami szerv felé tett valótlán bejelentés és hozzá kapcsolódó fenyegetés (követelés) esetén ezt a bűncselekményt, vagy a lényegesen súlyosabb büntetendő terrorcselekménnyel fenyegetést (Btk. 316. §) kell-e megállapítani. A judikatúra e kérdést – a jogirodalom által vitatottan²³ – úgy döntötte el, hogy a terrorcselekménnyel fenyegetés megállapítására csak az olyan komoly konkrét fenyegetés ad alapot, amelyben nyilvánul a terrorcselekmény büntettének speciális elkövetése. A nagyszámú

²² BELOVICs et al. (2013), 543.

²³ DEÁK (2014), 46–57.

közösség által látogatott épületben elhelyezett bomba robbantásával való fenyegetőzés, ha az épületben az elkövető robbanószert nem helyezett el, sőt azzal nem is rendelkezik, a közveszéllyel fenyegetés vétségének megállapítására lehet alkalmas.²⁴ A járvány idején hasonló értelmezési kérdést jelenthet, ha például az elkövető olyan tartalmú bejelentést tesz, hogy egy adott település, annak egy része, épület stb. a járvány epicentrumává vált.

3. Jogalkotási fejlemények

A rendkívüli helyzet természetesen rendkívüli jogalkotást is igényelt, amely a Btk.-t sem hagyta érintetlenül. Ezek közül az alábbi, fontosabb rendelkezések igényelnek kiemelését.

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 2020. március 31-től iktatta a Btk. 322/A. §-ába a járványügyi védekezés akadályozása bűncselekményét, amely mint *sui generis* bűncselekmény tulajdonképpen a járványügyi szabályszegés kvázi minősített eseteként fogható fel. A tényállás szerint „(1) Aki a) a zárlati kötelezettség alá tartozó fertőző betegség behurcolásának vagy terjedésének megakadályozása végett elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés, b) járvány idején az elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés, c) a fertőző állapotbetegségek vagy növényi zárlati károsítók be- és kihurcolásának, valamint terjedésének megakadályozása vagy előfordulásának felszámolása végett elrendelt növényegészségügyi vagy állatjárványügyi intézkedés végrehajtását akadályozza, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt csoportosan követik el. (3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény halált okoz. (4) Aki járványügyi intézkedés akadályozására irányuló előkészületet követ el, egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”.

A kapcsolódó miniszteri Indokolás szerint: „a járványügyi védekezés akadályozásának új tényállása büntetni rendeli a járvány jogilag és hatóságilag is kimondott veszélye esetén beinduló intézkedések végrehajtásának aktív akadályozását. A pusztán járványügyi szabályszegésnél fokozottabb veszélyességet és ezáltal a súlyosabb büntetési kereteket az indokolja, hogy ez esetben az elkövetés nem csupán alaki szabályszegésben nyilvánul meg, hanem a konkrét hatósági védekezés akadályozásában is. A tényállás nem értékel eredményt,

²⁴ EBD 2012. B.14.

ezáltal annak megállapításához nem szükséges a védekezés megghiúsulása vagy bármilyen zavara. Nem tényállási elem az erőszak vagy a fenyegetés alkalmazása sem, ami ahhoz a következményhez vezet, hogy a védekezésben részt vevő hivatalos személyek elleni erőszakos vagy fenyegetéssel járó fellépés miatt a hivatalos személy elleni erőszakkal valóságos halmazat jön létre. A cselekmény társadalomra veszélyességét jelentősen fokozza a csoportos elkövetés, amely az akadályozás hatóképességét jelentősen növeli. A tényállásban szereplő halálos eredmény minősítő körülménye lényegében egységet jelent a bármilyen típusú akadályozó magatartás és a gondatlan emberölés között; az ezzel kapcsolatos dogmatikai elhatárolási szempontok a joggyakorlatban rögzítettnek tekinthetők. A leginkább előre hozott büntetőjogi védelmet a jogalkotó az előkészület pönalizálásával érheti el, amely eszközzel jelen esetben is élni kíván.”

Az új tényálláshoz fűzött Indokolás olyan szempontból kifejezetten megnyugtató, hogy aláhúzza, e bűncselekmény miatt büntetőjogi felelősségre vonásra kizárólag aktív, tevőleges magatartás miatt kerülhetne sor. Az Alaptörvény 28. cikke alapján a tényállás joggyakorlati értelmezéséhez a miniszteri Indokolásra is figyelemmel kell lenni. Ezt a körülményt ugyanakkor érdemes lenne magában a tényállásban is kihangsúlyozni, mivel akadályozni fogalmilag mulasztásban megnyilvánuló cselekménnyel is lehet. Így például, ha a karanténban lévő személy a hatóság felhívására nem hajlandó az eljárásban közreműködni (önként velük menni a kórházba). A minősítő körülményt képező halálos eredmény kapcsán pedig az a fentebb már kiemelt szempont látszik ismét hangsúlyozandónak, amely szerint egy karanténnal kapcsolatos (akár aktív) szabályszegés és más személy halála között az okozati összefüggés megállapítása – mivel az említett eredmény a koronavírus kapcsán általában 10% alatti, tehát atipikus – a gyakorlatban jelentős nehézségekbe ütközik. Ez pedig vélhetően az aktív akadályozó esetében sem lenne másként, hiszen egy további, az okozati láncba közbekapcsolódó személy cselekménye a bizonyítást biztosan nem könnyítené meg. Az előkészület büntetendővé nyilvánítása, bár illeszkedik az utóbbi évtizedek büntető-jogalkotási folyamataiba, túlzott hatékonysággal várhatóan nem járna.

Ugyancsak 2020. március 31-től módosult a rémhírterjesztés tényállása is, amelyet nemcsak közveszély színhelyén, hanem különleges jogrend idején (tehát a Magyarországon 2020. március 11-től június 18-ig fennállt veszélyhelyzet alatt) is el lehet követni. E módosítást számos kritika érte, mivel egyes nézetek szerint a veszélyhelyzet idején valós tartalmú tények közvetítésével is elkövethető lett volna a bűncselekmény. E felfogás kapcsán érdemes lehet hangsúlyozni azt a szakirodalomban állandósult tételt, amely szerint a valósággal egyező tény

előadása sosem valósíthat meg bűncselekményt, erre csupán az elferdített tényállítás alkalmas. Az „elferdítés” pedig a töretlen gyakorlat szerint olyan mérvű kell, hogy legyen, ami már lényegében a valótlan tényállítással (vagy hírszteleléssel) érne fel. Ezt természetesen a bíróságoknak mindenkor gondosan mérlegelnie kell. Arra ugya nakkor érdemes utalni, hogy a Csemegi-kódex óta ismert rágalmazás (Btk. 226. §) tényállása például főszabályként automatikusan megvalósul valós, becsület csorbítására alkalmas tény állítása vagy hírsztelelése esetén is (legfeljebb a valóság bizonyítása révén lehet mentesülni a büntetőjogi felelősség alól, ha ezt az eljárást a bíróság diszkrecionális jogkörében eljárva megengedi, és a bizonyítás végül sikeres). Így helytelen lenne az olyan érvelés, amely szerint a büntetőjog most tervezné először büntetendővé nyilvánítani azt, ha valaki (alapvetően) valós tényt állít vagy hírsztelel.

4. De lege ferenda

A jövőbeli jogalkotás természetesen a vírus terjedésével kapcsolatos statisztika függvénye is. Elképzelhető lehet például a korábbi magyar büntetőjogban ismert árdrágítás bűncselekményének reaktiválása arra az esetre, ha a hatósági áras maszkot, tesztet, illetve majd a vakcinát (védőoltást) drágábban értékesítenék.²⁵ Ugyancsak felmerülhet a jelenleg szabálysértést képező védelmi intézkedések (pl. maszkviselés) elmulasztásának bűncselekményként történő szabályozása. Ehhez kapcsolódóan szóba jöhetne új jogellenességet kizáró ok megalkotása azon személyek büntetlenné nyilváníthatósága érdekében, akik a szabályokat be nem tartó személyeket kényszerrel vennék rá a szabálykövetésre stb.

5. Összegzés

A COVID-19-járvány az egész társadalom életében jelentős hátrányokat jelent, hiszen az élet- és egészségvédelem érdekében számos, az eddigiekben természetesnek tekintett tevékenységünkről le kell mondanunk, a veszélyhelyzet idején a helyváltoztatás jogával is csak korlátozott formában élhettünk. Csupán remélhető, hogy a lehető legkisebb emberáldozattal sikerül átvészelnünk azt az időszakot, amíg nem áll rendelkezésre hatékony vakcina a vírussal szembeni védekezésre. Addig is mindannyiunknak fel kell készülnie arra, hogy a rend-

²⁵ Ehhez lásd GÁL (2020), 57–64.

kívüli helyzet még huzamosabb ideig tartani fog, ami a gazdaság számára egyértelműen recessziót jelent. E körülménynek – például számos munkahely megszűnése miatt – kriminogén hatása is lehet. Így az utóbbi évek kedvező bűnözési trendje után sajnos nem kizárható, hogy az egész világot érintő válság folytán ismét nőni fog a bűncselekmények száma. Erre a scenárióra majd a bűnüldöző hatóságoknak és a büntető igazságszolgáltatás szereplőinek is számítani kell. Jelenleg azonban még mindenekelőtt a veszteségek minimalizálása, a megbetegedők gyógyítása, valamint a járvány terjedésének lassítása tekinthető fő feladatnak. A büntetőjog alkalmazása mindezen célok primátusa mellett természetesen csak kiegészítő szerepet játszhat. A tanulmányban rögzítettek szerint azonban most, a járvány idején is számos büntetőjogi kérdés merülhet fel, a jogsértésekkel szemben ugyanis késelelem nélkül fel kell lépni. Ezen fellépés, eredményessége esetén szintén elősegítheti az említett elsődleges célok elérését. Az, hogy ez így legyen, mindannyiunk közös érdeke.

IRODALOM

- BALÁZS Péter: *Mária Terézia 1770-es egészségügyi alaprendelete*. 1–2. k. Piliscsaba–Budapest, Magyar Tudománytörténeti Intézet – Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, 2007.
- BALOGH Ágnes: *Az egészség védelme a büntetőjogban*. Pécs, PTE-ÁJK, 2006.
- BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál: *Büntetőjog, II. Különös rész*. Budapest, HVG-ORAC, 2013.
- DEÁK Zoltán: „A Szegedi Ítéltábla döntése a terrorcselekménnyel fenyegetés és a közveszéllyel fenyegetés elhatárolásáról. A fenyegetés fogalmának értelmezése”. *Jogesetek Magyarázata*, (2014) 5: 46–57.
- GÁL István László: „A spanyolnátha, a koronavírus és a büntetőjog”. *Büntetőjogi Szemle*, (2020) 9: 57–64.
- GELLÉR Balázs – AMBRUS István: *A magyar büntetőjog általános tanai. I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019.
- HOLLÁN Miklós: „A járványügyi szabályszegés »dekriminalizációja«: felemás büntetőpolitikai félfordulat járvány idején”. *MTA Law Working Papers*, (2020a) 7. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-jarvanyugyi-szabalyszeges-dekriminalizacioja-felemas-buntetopolitikai-felfordulat-jarvany-idejen>
- HOLLÁN Miklós: „Bolyongás a járvány (büntetőjogi) fogalma körül”. *MTA Law Working Papers*, (2020b) 8. <https://jog.tk.hu/mtalwp/bolyongas-a-jarvany-buntetojogi-fogalma-korul>

Hollán Miklós

A járványügyi szabályszegés bűncselekménye és szabálysértése¹

A magyar anyagi büntetőjog járvánnyal kapcsolatos rendelkezései a hazánkat 2020-ban elérő COVID-19-járvány ideje alatt több vonatkozásban is módosultak. Új bűncselekményi tényállásként megjelent a járványügyi védekezés akadályozása, a járványügyi szabályszegés pedig bűncselekmény helyett szabálysértésnek minősül, ha azt a COVID-19-fertőzés kapcsán elrendelt kiemelt járványügyi intézkedések kapcsán követik el.

A tanulmány tárgyát az utóbbi – első megközelítésben egyébként igencsak meglepő – módosítás képezi. A korábbi tapasztalatok alapján ugyanis éppen azt várhattuk a jogalkotótól, hogy ha módosít a meglévő rendelkezéseken, akkor a járványügyi intézkedések járvány idején történő megsértése esetére – különösen egy olyan fertőzés esetén, amely elleni védekezés a mindennapi életet ilyen mértékben felforgatta – a korábbinál (is) szigorúbb szabályozást alkot. Ehhez képest a módosítás – a büntetőjogot és a szabálysértési jogot összességében vizsgálva – a szankcionálás mértékének (azok nemére is kiterjedő) enyhítését jelenti.

A következőkben bemutatjuk a hatályos szabályozás történeti előzményeit, számba vesszük az annak kapcsán felmerülő – egymástól elkülönülő, de egymással össze is függő – jogpolitikai és dogmatikai kérdéseket, valamint ennek alapján megfogalmazzuk a továbbfejlesztésre vonatkozó javaslatainkat.

1. Történeti előzmények

Az emberiség történetét végigkísérték a járványok. Az ellenük bevezetett intézkedéseket nemcsak hatósági intézkedésekkel, hanem gyakran szankciókkal is biztosították.

¹ A kézirat lezárva: 2020. július 11.

Az első magyar büntető kódex (az 1878. évi V. törvény) a közegészség elleni büntettek és vétségek² között hat hónapig terjedhető fogházzal rendelte büntetni azt, aki ragályos betegség idején, a továbbterjedésnek megakadályozása végett elrendelt zár-, vagy egyéb felügyeleti szabályokat megszegte.³ Ezen tényállás alapján kizárólag „az emberre veszélyes ragályos betegség idején történt szabályszegés” képezett vétséget, „a ragály kitörése előtt, tán épp annak megelőzését célzó szabályok megszegése legfeljebb kihágás” volt.⁴

Angyal Pál szerint „e vétség lényegileg nem egyéb, mint egyszerű rendszabálysértés s így formailag semmiben sem különbözik a kihágásoktól, melyek alaptermészete a merőben szabályszegéssel eszközölt veszélyelőidőzés. Hogy a törvény a cselekményt kivette a kihágások köréből s azt a vétségek közé helyezte, annak legfőbb oka a veszély súlyos volta, mely a szabálysértésből előállhat”.⁵ A veszélyeztetett érdek – a büntető tényállás törvényi elhelyezéséből is adódóan – a közegészség volt. Ennek vonatkozásában a veszély súlyossága kifejezéssel Angyal arra utalhatott, hogy zár- vagy egyéb felügyeleti szabályok megszegése ragályos betegség idején nagyobb számú ember egészségének veszélyeztetésre volt alkalmas, mint egyébként.

Ezt követően a bűncselekmény „járványszabályok megszegése” elnevezéssel büntetnek, majd – a dichotómia hazai büntetőjogunkba való visszatérése⁶ után – vétségnek minősült. Ennek elkövetése nemcsak a kiemelt járványügyi intézkedések megsértését feltételezte, hanem ezen felül azt is, hogy a cselekményt zárlati kötelezettség alá tartozó fertőző betegség kapcsán vagy járvány idején kövessék el.⁷ Ezen szabályozási koncepcióban a bűncselekményi minőséget megalapozó körülmény már nemcsak az elkövetés ideje (járvány idején) volt, hanem új elemként (ezzel vagylagosan) megjelent a betegség jellege. Zárlati kötelezettséget ugyanis az egészségügyi jogszabályok akkoriban is a súlyosabb betegségek (pl. kolera) esetén írtak elő.⁸

Mindezen feltételek hiányában (kezdetben külön elnevezés nélküli) szabálysértést valósított meg, „aki a védőoltásra, a fertőző (fertőzésre gyanús) betegségekre, a járványügyi megfigyelésre, zárlatra, vagy ellenőrzésre, a fertőtlenítésre [...] vonatkozó egészségügyi jogszabályt vagy ilyen jogszabály alapján kiadott

² 1878. évi Btk. XXI. fejezet.

³ 1878. évi Btk. 316. §. A jogtörténeti előzményekhez részletesen lásd AMBRUS (2020), 2–4.

⁴ ANGYAL (1928), 99.

⁵ Uo. 98–99.

⁶ 1971 évi 28. tvr.

⁷ 1961. évi Btk. 199. § (1), illetve (2) bek.

⁸ PINTÉR (1968), 890–891.

egészségügyi rendelkezést megszegi”.⁹ Ezt váltotta fel a „fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása” című szabálysértési tényállás, amely alapján az felelt, „aki a védőoltásra, a fertőző betegekre vagy a fertőzésre gyanús személyekre [...], továbbá a járványügyi megfigyelésre vagy ellenőrzésre és a fertőtlenítésre vonatkozó egészségügyi jogszabályt vagy az ilyen jogszabály alapján kiadott egészségügyi rendelkezést megszegi”.¹⁰

Lényegében ezt a szabályozást vette át az 1978. évi IV. törvény is, amely a vétséget már „járványügyi szabályszegés” elnevezéssel illette.¹¹ A félreértések elkerülése végett azonban ki kell emelni, hogy a „szabályszegés” nem szabálysértés, hanem vétség (azaz bűncselekmény) volt akkoriban. A kapcsolódó szabálysértési tényállás továbbra is a „fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása” volt, amelyet a későbbi szabálysértési rendelet is átvett.¹²

2. A járványügyi szankciók hatályos szabályozásának áttekintése

2.1. A járványügyi szabályszegés vétsége

A hatályos büntető kódex (2012. évi C. törvény, Btk.) is szabályozza a járványügyi szabályszegés vétségét. Ezt az emberre veszélyes fertőző betegségek vonatkozásában az követi el, aki olyan „járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés” szabályait szegi meg, amelyet „zárlati kötelezettség alá” eső „fertőző betegség behurcolásának vagy terjedésének megakadályozása” végett rendeltek el.¹³ Ugyanígy büntetendő, aki bármilyen (más) fertőző betegség vonatkozásában ugyanezen járványügyi intézkedések szabályait „járvány idején” szegi meg.¹⁴

A tényállást a jogalkotó a Btk. XXXIV. fejezetében „a közigazgatás rendje elleni bűncselekmények” között helyezte el, tehát az megítélése szerint elsődlegesen a közigazgatás járványügyi intézkedéseit védi (azok betartását kényszeríti ki). Másodlagosan azonban – elsősorban a betegség jellegére, illetve a

⁹ 24/1964. (X. 30.) Korm. rendelet 12. §.

¹⁰ 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 67. § (1) bek. A kommentár szerint járvány hiányában szabálysértés „nem” valósul meg [PINTÉR (1968), 891–892.], a következő mondatból azonban nyilvánvaló, hogy ez csak sajtóhiba.

¹¹ 1978. évi Btk. 284. §.

¹² 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 102. § (1) bek. a) pont.

¹³ Btk. 361. § a) pont.

¹⁴ Btk. 361. § b) pont.

járvány idején elkövetésre figyelemmel – jogi tárgyként jelölhető meg a (köz) egészség. A tényállás nem a Btk. XVII., „egészséget veszélyeztető bűncselekmények” című fejezetében helyezkedik el. Semmi sem zárja ki azonban azt (sőt nem is ritka a Btk.-ban),¹⁵ hogy az egyik fejezetben elhelyezkedő tényállás (másodlagos) jogi tárgya egy olyan érdek legyen, amelyet elsődleges jogi tárgyként egy másik fejezetbe tartozó tényállások védenek.

A járványügyi szabályszegés kerettényállás, hiszen a büntető rendelkezés a felelősség feltételeit más jogág szabályaira utalással határozza meg.¹⁶ Ezen belül is a járványügyi szabályszegés témánk szempontjából releváns alakzata az ún. tisztán blankettáris kerettényállás iskolapéldája, az ugyanis a más jogági szabályokra való utalásokhoz képest önálló büntetőjogi többtelemet nem tartalmaz.¹⁷

Az elkövetési maga tartások felsorolását jogalkotó a Btk.-ban már teljes mértékben összhangba hozta az Eütv. terminológiájával, nevesítve abban a zárlati kötelezettség alá eső fertőző betegségekre vonatkozó változat¹⁸ tekintetében is a járványügyi elkülönítést. A járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat, illetve ellenőrzés szabályait az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) (járványügyről szóló 6. Címe), valamint a 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (18. számú rendelet) és annak melléklete szabályozza. A felsorolt járványügyi intézkedések különböző mértékben korlátozzák az érintett személyt cselekvési és mozgási szabadságában, foglalkozása gyakorlásában, kapcsolattartási jogában.

A járványügyi szabályszegés vétsége – a Btk. 4. § (1) bekezdéséből eredően – csak szándékos elkövetés esetén képez bűncselekményt. A szándékosság fogalmából¹⁹ következően az elkövetőnek tudnia kell, hogy járványügyi elkülönítés stb. alá helyezték, illetve ennek folytán milyen kötelezettségei vannak. Ez általában megállapítható, hiszen a járási hivatal határozata nemcsak a járványügyi intézkedés típusát, hanem az érintett kötelezettségeit és a rá vonatkozó tilalmakat is tartalmazza.

A szankciók tekintetében pedig a Btk. lényeges újdonsága az, hogy a bűncselekmény büntetési tétele szabadságvesztés helyett „csak” elzárás helyett vagy amellet közérdekű munka, pénzbüntetés, illetve e büntetések közül több is kiszabható.²⁰

¹⁵ Így például a közlekedési bűncselekmények elsődleges jogi tárgya a közlekedés biztonsága és másodlagos a testi épség.

¹⁶ A kerettényállás fogalmáról áttekinthetően lásd HOLLÁN (2014), 185–197.

¹⁷ Lásd pl. NAGY (2008).

¹⁸ Btk. 361. § a) pont.

¹⁹ Btk. 7. §.

²⁰ Btk. 33. § (5) bek.

2.2. A fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása

A 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) hatálybalépésével a szabálysértési tényállások rendeleti szintű szabályozása megszűnt, az összes szabálysértést törvényi szinten határozták meg.²¹ Így a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának korábban rendeleti szinten szabályozott tényállása is bekerült a szabálysértési törvénybe. Ennek alapján az felel, aki „a védőoltásra, a fertőző betegségekre, a fertőző betegekre vagy a fertőzésre gyanús személyekre [...], továbbá a járványügyi megfigyelésre vagy ellenőrzésre [...] vonatkozó egészségügyi jogszabályt, vagy az ilyen jogszabály alapján kiadott egészségügyi rendelkezést” megszegi. A büntetési tétel (halmozat vagy ismételt elkövetés hiányában) százötvenezer forintig terjedő pénzbírság.²² E szabálysértés elbírálása az egészségügyi államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik,²³ azt követően (is), hogy az általános szabálysértési hatósággá a rendőrség vált.²⁴

A 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet (81. számú szükségrendelet) alapján fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának szabálysértése tanulmányunk tekintetében releváns – emberre veszélyes fertőző betegségekkel kapcsolatos – változata²⁵ esetén a pénzbírság legalacsonyabb összege ötezer forint, legmagasabb összege ötszázezer forint volt.²⁶ Ezen szabálysértés esetén „a rendőrség is jogosult” volt „az eljárás lefolytatására és a határozat meghozatalára, ha a szabálysértés elkövetését [...] észlelte”.²⁷ Ezek a rendelkezések 2020. április 1. napjától 2020. május 6. napjáig voltak hatályban, mivel azokat a 181/2020. (V. 4.) Korm. rendelet (181. számú szükségrendelet) – más tartalmú szabályozást helyükbe iktatva – hatályon kívül helyezte.

2.3. A járványügyi védekezés akadályozása

A 2020. évi XII. (ún. felhatalmazási) törvény egy új büntető rendelkezéssel egészítette ki a Btk.-t, amelynek elnevezése „járványügyi védekezés akadályozása”. Ez alapján (többek között) az büntetendő, aki olyan „járványügyi elkülönítés,

²¹ Ehhez lásd AMBRUS (2014), 30–32.

²² Szabs. tv. 239. § (1) bek. a) pont.

²³ Szabs. tv. 239. § (2) bek. Hatályos 2020. március 1. napjától.

²⁴ Szabs. tv. 38. § (1) bek. Hatályos 2020. március 1. napjától.

²⁵ Szabs. tv. 239. § (1) bek. a) pont.

²⁶ 81. számú szükségrendelet 5. § (2) bek. Hatályos 2020. április 1. napjától 2020. május 6. napjáig.

²⁷ 81. számú szükségrendelet 5. § (3) bek. Hatályos 2020. április 1. napjától 2020. május 6. napjáig.

megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés végrehajtását” akadályozza, amelyet „zárlati kötelezettség alá” eső „fertőző betegség behurcolásának vagy terjedésének megakadályozása” végett rendeltek el. Ugyanígy büntetendő, aki ugyanezt bármilyen fertőző betegség vonatkozásában, de „járvány idején” teszi.²⁸ A járványügyi védekezés akadályozása nem tiszta kerettényállás, mivel az abban szereplő járványügyi intézkedések fogalmát az egészségügyi jogszabályok alapján kell értelmezni, de az elkövetési magatartásként szereplő akadályozását nem.

2.4. A tartózkodási tilalmak megsértése

Több szükségrendelet tartalmazott olyan szabályozást, amely például az abban szereplő tartózkodási tilalmak megsértését szabálysértéssé nyilvánította. Az ilyen tényállások büntetési tételének felső határa pénzbírság esetén 500 000 forint volt.²⁹

Ezek a szükségrendeletek a veszélyhelyzet elmúltával hatályukat veszítették, de a hatályosságuk alatt elkövetett cselekmények elbírálására több esetben még mindig alkalmazhatók. A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Vmt.) szerint ugyanis az „e törvény hatálybalépése előtt elkövetett, a [...] 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése szerinti szabálysértések miatt indított eljárásokat a [...] Szabs. tv. [...] 4. §-ától eltérően, a cselekmény elkövetésekor hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni”.³⁰

2.5. A járványügyi szabályszegés szabálysértése

A 181/2020. (V. 4.) Korm. rendelet új rendelkezést iktatott be a 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendeletbe. Ennek alapján „nem bűncselekmény, hanem szabálysértés valósul meg, ha a Btk. 361. §-ában meghatározott bűncselekményt a COVID-19-fertőzöttség vagy annak gyanúja miatt elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályainak megszegésével kö-

²⁸ Btk. 322/A. §. Hatályos 2020. március 31. napjától.

²⁹ Így pl. 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 7. §. Hatályos 2020. március 17. napjától 2020. június 17. napjáig.

³⁰ Vmt. 185. § (1) bek. a) pont.

vetik el”.³¹ Ez a rendelkezés 2020. május 7. napján lépett hatályba. Ezt a szabályozást vette át (immár törvényi szinten) a Vmt. 186. §, illetve 187. § (1) bekezdése, amely rendelkezések – amint azt a 41/2020. (VI. 17.) ME határozat megállapítja – 2020. június 18. napján léptek hatályba.

Az új szabálysértési tényállásnak egyik jogszabály sem ad külön elnevezést, de azt a következőkben jellegére figyelemmel járványügyi szabályszegés szabálysértésének nevezzük. A 181. számú szükségrendelet és a Vmt. ugyanis nem tett mást, mint a COVID-19-fertőzés kapcsán elkövetett cselekményeket bűncselekmény (ez a járványügyi szabályszegés vétsége) helyett szabálysértésnek minősítette.

A járványügyi szabályszegés szabálysértése (a bűncselekményi tényálláshoz hasonlóan) az elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályainak megszegésével követhető el. Ezt a Vmt. szabálysértési tényállásának szövege is kimondja, de az következik a büntetőtörvényre való hivatkozásból is.

A Vmt. más, például büntetőeljárási témájú átmeneti rendelkezései használják a járványügyi intézkedés – ennél tágabb – fogalmát, amely „az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény III. Fejezet 6. címében szereplő járványügyi elkülönítés, járványügyi megfigyelés és járványügyi zárlat, hatósági házi karantén, járványügyi ellenőrzés vagy egyéb járványügyi intézkedés, valamint az egészségügyi válsághelyzet során a Kormány által elrendelt olyan intézkedés, amely a személyes megjelenést akadályozza”.³² Az utóbbi fogalom teljes tartalma azonban a járványügyi szabálysértés tekintetében – rendszertani értelmezés alapján – nem alkalmazható, mivel az a Vmt. kifejezetten másik alcímeinek³³ alkalmazására vonatkozik.

A szabálysértési tényállás csak akkor valósul meg, ha a felsorolt négy járványügyi intézkedést „a COVID-19-fertőzőtség vagy annak gyanúja” miatt rendelték el. A COVID-19-fertőzés esetén a nevesített járványügyi intézkedések elrendelését a Nemzeti Népegészségügyi Központ által kiadott aktuális eljárásrend határozza meg, ennek a tanulmány lezárását megelőző legutolsó változatát 2020. június 12. napján tették közzé.³⁴

³¹ 81. számú szükségrendelet 5. § (2) bek. Hatályos 2020. május 7. napjától 2020. június 17. napjáig.

³² Vmt. 189. §.

³³ Vmt. 76. alcím: „A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozó átmeneti szabályok”.

³⁴ Vö. *Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírus-sal kapcsolatban*. NNK, 2020. október 9. <https://www.nnk.gov.hu/index.php/koronavirus-tajekoztato/567-eljarasrend-a-2020-evben-azonositott-uj-koronavirussal-kapcsolatban>

Mivel a járványügyi szabályszegés szabálysértése is a büntetőjogi tényállásra utal vissza, ez is csak szándékosan követhető el. Az új tényállás a szabálysértések többségéhez képest kiemelt mértékű – főszabály szerint³⁵ –, 500 000 forintos pénzbírsággal büntetendő. Az új szabálysértés elbírálása a Szabs. tv. 2020. március 1. napjától hatályos általános szabálya³⁶ alapján a rendőrség (azon belül is általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének szabálysértési hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei) hatáskörébe tartozik.

2.6. A védelmi intézkedés megszegése

A Vmt. új szabálysértési tényállást is iktatott a szabálysértési kódexbe, amely alapján szabálysértést követ el, „aki az egészségügyi válsághelyzet során” vagy „kormányrendeletben meghatározott védelmi intézkedést”, vagy „a települési önkormányzat területén működő piac, vásár, illetve a piac, vásár területén működő üzletek nyitvatartásának önkormányzati rendeletben meghatározott szabályait” szegi meg.³⁷ Ennek a szabálysértésnek a büntetési tétele 150 000 forintig terjedő pénzbírság, annak elbírálására pedig az általános szabályok³⁸ szerint a rendőrség jogosult. Ez a szabálysértési tényállás 2020. június 18. napjától hatályos.

3. A járványügyi szabályszegés új szabályozásának jogpolitikai kérdései

A 181. számú szükségrendelet előkészítő anyagait – a jogforrás jellegéből adódóan – nem tették közzé, így a jogalkotó motivációinak feltárására ilyen forrás nem áll rendelkezésünkre. Így viszont ezen büntető jogszabály vonatkozásában nem érvényesülhet azon alaptörvényi követelmény sem, hogy „a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban [...] a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”.³⁹

³⁵ A karanténsoftver telepítésére kötelezettekkel szembeni kivételes szabályokat e tanulmányban nem tárgyaljuk.

³⁶ Szabs. tv. 38. § (1) bek.

³⁷ Szabs. tv. 239/A. § (1) bek.

³⁸ Vö. Szabs. tv. 38. § (1) bek. Hatályos 2020. március 1. napjától.

³⁹ Alaptörvény 28. cikk második mondat.

A Vmt. egységes javaslattervezetéhez készített előterjesztői indokolás szerint „a jogbiztonság követelménye megkívánja, hogy a veszélyhelyzet megszűnése és a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályvesztése ne történjen meg annak hiányában, hogy megfelelő átmeneti rendelkezések megalkotásra kerülnének”. Az új szabályozáshoz fűzött részletes indokolás szerint „a járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályainak megszegése a Btk. 361. §-a alapján bűncselekmény. A COVID-19-fertőzöttség vagy annak gyanúja miatt elrendelt járványügyi intézkedés megsértését az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet szabálysértéssé minősítette, melynek átmeneti fenntartása továbbra is indokolt. A szabálysértési eljárások gyors és hatékony lefolytatása biztosítja a jogellenes cselekmény elleni eredményes fellépést. Az elkövetett cselekményt nyomban szankció követheti, így egyidejűleg szolgálja a speciális és generális prevenciót”.⁴⁰

A Vmt. indokolása a 81. számú rendeletre utal vissza, amely eredetileg nem tartalmazott járványügyi szabályszegés bűncselekményével kapcsolatos rendelkezéseket. Az indokolásnak a jogalkotói apparátustól elvárható gondosság esetén a 81. számú szükségrendeletnek a 181. számú szükségrendelet által módosított rendelkezéseire kellett volna visszautalnia.

A jogszabály kontextusából adódóan annyi bizonyos, hogy a Vmt. megalkotója a 181. számú szükségrendelet általi módosítást helyesnek tartja. A Vmt. indokolásának egyéb (nem utalást tartalmazó, hanem érdemi) része csak azt magyarázhatja meg, hogy miért kell a korábbi szabályozást hatályban tartani, de abban nem nyújt eligazítást, hogy eredetileg mi lehetett a jogalkotó célja. A Vmt. indokolását tekinthetjük olyan indokok retrospektív megjelölésének, amelyekre már a 181. számú szükségrendelet megalkotásánál is figyelemmel lehetnek. Abban azonban nem lehetünk biztosak (bár feltételezhető), hogy a két jogszabály mögött teljes egészében azonos jogalkotói koncepció húzódott. A későbbi törvény indokolása ugyanis a korábbi módosítás indokait tekintve csak közvetett forrás, különösen akkor, ha a korábbi jogszabály (esetünkben szükségrendelet) formálisan egy másik jogalkotó terméke.

⁴⁰ A Vmt. egységes javaslattervezetének 186–187. §-ához fűzött indokolás. <https://www.parlament.hu/irom41/10748/10748ind03.pdf>

3.1. A dekriminalizáció és annak (lehetséges) indokai

A tanulmányban elemzett rendelkezések egy cselekménytípust (a annak egy rész-halmazát) bűncselekményből szabálysértéssé nyilvánítottak, azaz azt dekriminalizálták.

Ebben a vonatkozásban nem véletlenül választotta a jogalkotó a szabálysértési jogot, hiszen ez a jogterület maga is dekriminalizáció terméke. Ezt állapította meg az Emberi Jogok Európai Bírósága,⁴¹ illetve Sólyom Lászlónak a 63/1997. (XII. 12.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása is. Ez utóbbi szerint „szabályszegések dekriminalizálásakor fordul a jog a szabálysértés kategóriájához”, így „(hasonló védett tárgyra vonatkozó) kisebb súlyú magatartásokat »dekriminalizál«, azaz igazgatási eljárásban rendel büntetni”.⁴²

Ezen kifejezés kapcsán azonban lényeges hangsúlyozni, hogy a dekriminalizáció – elnevezésével szemben – nem a kriminális jelleg, hanem a bűncselekményi minőség megszűnését jelenti. Így már 2012 előtt is léteztek – éppen a dekriminalizáció folytán – olyan szabálysértések, amelyek kriminális jellegűek voltak, s amelyek általában a bűncselekmények kisebb súlyú alakzatait képezték.⁴³ Még inkább figyelni kell a dekriminalizáció szakkifejezés tartamának fenti helyes értelmezésére a Szabs. tv. kapcsán, amelynek preambuluma a szabálysértések mindegyikére – az kérdéses egyébként, hogy indokoltan-e, de – használja a „kriminális” cselekmény fogalmát.⁴⁴

3.1.1. Anyagi jogi indokok

Mivel a módosítás egy cselekménytípust bűncselekményből szabálysértéssé nyilvánított, annak magyarázataként felmerülhet, hogy a jogalkotó átértékelte a cselekménytípust (egy részhalmazának) társadalomra veszélyességét.⁴⁵ A szabálysértés ugyanis a Szabs. tv. preambuluma szerint „a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel [...] nem rendelkező kriminális cselekmény”.⁴⁶ Ennek előzménye azon megfontolás

⁴¹ ECHR, *Öztürk v. Germany*, 21 February 1984, Series A, no. 73, § 51.

⁴² Sólyom László párhuzamos indokolása a 63/1997. (XII. 12.) AB határozathoz.

⁴³ PAPP (1987), 232.

⁴⁴ HOLLÁN (2016), 21.

⁴⁵ A társadalomra veszélyesség ontológiai és normatív jellegéről részletesen TOKAJI (1984), 116–120.

⁴⁶ Szabs. tv., Preambulum.

komolyan vétele is lehetett volna, hogy – amint azt már az 1878/79. évi szabályozás kapcsán is felismerték – a ragályos betegség elleni szabályok megszegése jellegében inkább a kihágásokhoz (a szabálysértések elődjéhez)⁴⁷ hasonlít. Az azonban nehezen feltételezhető, hogy egy ilyen horderejű – a témát érintően koncepcionális – ártértékelésre pont ezen időszak rendkívül feszített jogalkotási időszakában került volna sor.

A hatályos szabályozás alapján a fertőző betegségeknek három kategóriája van, a zárlati kötelezettség alá tartozó betegségek, a többi fertőző betegség és a COVID-19. A négy kiemelt járványügyi intézkedés megszegése az első csoport esetén mindig bűncselekmény, a második esetén csak járvány idején, a harmadik (a COVID-19) esetén pedig sohasem. Ezzel – feltehetően akaratlanul – a módosítás azt a látszatot kelti, hogy a COVID-19 az összes közül legkevésbé veszélyes fertőző betegség. A COVID-19-fertőzés azonban annyiban biztos nem különbözik a fertőző betegségek többségétől, hogy a járvány idején való elkövetés minden más betegség esetén bűncselekménynek minősüljön, de COVID-19-fertőzés esetén csak szabálysértésnek. Így tehát amennyiben a társadalomra veszélyesség jogalkotói ártértékelését elfogadjuk, akkor sem érthető, hogy a veszélyesség csökkenése miatt kizárólag a COVID-19-fertőzéssel kapcsolatos cselekmények esetén áll fenn.

A veszélyesség csökkenését különösen nehéz elfogadni a bűncselekményi tényállás a jogalkotó szerint elsődleges jogi tárgya, azaz a „közigazgatás rendje” tekintetében. A közigazgatás rendje ugyanis végképp nem szenved arra figyelemmel kisebb sérelmet, hogy a felsorolt járványügyi intézkedéseket egy bizonyos (nevezetesen a COVID-19) fertőzés kapcsán rendelték el.

A választott megoldás logikátlanságát szépen mutatja azon hipotetikus eset, hogy (ne történjen ilyen, de) a COVID-19-járvánnyal párhuzamosan egy másik járvány is kitör. Ekkor ugyanis a felsorolt járványügyi intézkedések megsértése a betegség jellegétől függően lesz (a szabályozás változatlanul maradása esetén) bűncselekmény, illetve szabálysértés. Vagy jogesztétikailag még rosszabb esetenként a jogalkotó az aktuális járványt okozó fertőzés tekintetében alkot majd mindig (*ad hoc* módon) új „átmeneti” szabályozást.

A veszélyesség csökkenésének elfogadásával olyan módosítás lett volna összhangban, amely bármilyen fertőző betegség esetén a járvány idején elkövetett cselekmények bűncselekményi minőségét – a Btk. 361. § b) pontjának hatályon kívül helyezésével – szabálysértéssé nyilvánítja.

⁴⁷ KIRÁLY (1955), 549–555.

Az új szabályozás szerint a járványügyi szabályszegés jogkövetkezménye elzárás helyett 500 000 forintig terjedő pénzbírság. Az új szabályozás tehát nem pusztán jogterületi besorolásában, hanem szankciójában is jelentősen különbözik a Btk. eredeti koncepciójától. Ebben a vonatkozásban egyébként a váltás még a Btk. megalkotásához képest is nagyobb, hiszen akkor a joghátránynak (szabadságelvonás) csak a mértéke (és elnevezése változott), annak neme nem.

A joghátrány megváltoztatása lehetett következménye a társadalomra veszélyesség átértékelésének, hiszen a szankció mértéke a cselekménytípusok társadalomra veszélyességének kifejeződése.⁴⁸ Az is elképzelhető azonban, hogy a jogalkotó a cselekmény veszélyességét nem értékelte át, hanem pusztán cél-szerűségi megfontolásból döntött úgy, hogy a cselekmény ne szabadságelvonó szankcióval (azaz ne elzárással), hanem (az ismételt elkövetés esetét kivéve) pénzbírsággal legyen büntetendő. Az utóbbi esetben lényegesek lehetnek olyan megfontolások is, hogy ténylegesen vagy feltételezetten fertőzött személyeken ne kelljen zárt intézetben szabadságelvonást végrehajtani. Ezek azonban nem lehetnek elsődlegesek, mert a cselekmény elbírálása és különösen a büntetés végrehajtása idejére az illető fertőzöttsége már valószínűsíthetően úgyszólván megszűnt volna.

A joghátrány nemének megváltoztatására irányuló törekvéseknek egyébként szinte természetes következménye volt a büntetőjog hajójának „elhagyása”. A Btk. (önmagában is vitatható)⁴⁹ koncepciója alapján bűncselekményként csak olyan cselekmény szabályozható, amely legalább elzárással szankcionált. Ha a jogalkotó pénzbírsággal sújtandó cselekményt kívánt szabályozni, akkor természetesen fordult a szabálysértési joghoz. Elvileg az is elképzelhető lett volna (bár nem valószínű), hogy a joghátrány megváltoztatására irányuló törekvések alapján a jogalkotó visszaállítja a pénzbüntetéssel büntetendő bűncselekmények kategóriáját.

Ha a joghátrány nemének megváltoztatására irányuló törekvésnek nem lett volna szerepe az új szabályozás kialakításában, akkor a jogalkotó azt is megtehetette volna, hogy a cselekménytípust elzárással is büntethető szabálysértésként rendeli büntetni. Ezzel egyébként – ha korlátozott mértékben is – akár a veszélyesség kisebb mértékét is kifejezhette volna.⁵⁰

⁴⁸ FÖLDVÁRI (1995), 69.

⁴⁹ Ennek a konstrukciónak a kritikai értékelésére lásd Tóth Mihály álláspontját a vele készült interjúban. <https://wolterskluwer.hu/2013/04/12/az-uj-btk-hatalyba-lepesenek-eloestejen/>

⁵⁰ Figyelemmel arra, hogy az elzárás büntetési tétele a büntetőjogban némileg magasabb, azaz hatvan helyett kilencven nap. Vö. Btk. 46. § (1) bek., illetve Szabs. tv. 9. § (2) bek.

3.1.2. Eljárásjogi indokok

A szabálysértésre (annak fenntartására) vonatkozóan a Vmt. indokolásának legfontosabb érve a „szabálysértési eljárások gyors és hatékony lefolytatása”, illetve annak biztosítása, hogy „az elkövetett cselekményt nyomban szankció követheti”.⁵¹

A szabálysértési út választása lehetővé teszi a büntetőjoghoz képest az eljárás egyszerűsítését, de a jogalkotónak ezért cserébe (generálisan) meg kell elégednie egy – valamilyen mértékben – csekélyebb súlyú szankció alkalmazásával. Jelen esetben ez utóbbi háttérben állhattak a joghátrány nemének megváltoztatására irányuló anyagi jogi indokok, illetve pusztán az is, hogy a jogalkotó kizárólag az eljárás egyszerűsítése ellenében biztosított kedvezményt a szankció mértékét tekintve.

Annak igazolására azonban az indokolás nem törekszik, hogy az eljárás gyorsításának célja miért csak dekriminalizációval volt megoldható. Arról ugyanis abban egy szó sem esik, hogy ugyanezen célok elérésére a büntetőeljárás miért nem alkalmas, vagy mennyivel lenne kevésbé alkalmas. Márpedig szükséges lett volna ezen érvelés elfogadásához annak ada tokkal alá tá masztott bemutatása, hogy a járványügyi szabályszegés miatt indult büntető eljárások mennyire húzódnak el, illetve azok mennyivel hosszabbak egy a rendőrség által lefolytatott átlagos szabálysértési eljárásnál.

Az indokolás egyáltalán nem vette figyelembe azt sem, hogy a büntetőeljárásban lehetőség van olyan egyszerűsített külön eljárások alkalmazására, mint a „bírótság elé állítás”,⁵² illetve a „büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárás”.⁵³ Ezekben az esetekben ráadásul a jogalkotónak a kiszabható szankcióból sem kellett volna feltétlenül engednie (ha egyébként nem akar), hanem csak annyiban, hogy elzárás büntetővégzésben nem szabható ki.⁵⁴ Sőt felmerülhetett volna további olyan intézkedések bevezetése – akár átmeneti rendelkezések keretében, akár a Be. módosításával (is) –, amelyek a büntetőeljárást járványügyi szabályszegés esetén leegyszerűsítik.

Az is felmerül, hogy az új szabályozás indoka az igazságszolgáltatás tehermentesítése volt, hiszen így a szabálysértés elbírálását (a jogorvoslatok esetét kivéve) a rendőrség végzi. Ezt a megfontolást is erősíti az a tény, hogy a jogalkotó nem olyan szabálysértési tényállást alkotott, amely elzárással is sújtható,

⁵¹ A Vmt. egységes tervezetének 186–187. §-ához fűzött indokolás.

⁵² Be. XCVIII. Fejezet.

⁵³ Be. C. Fejezet.

⁵⁴ A büntetővégzésben ugyanis nem lehet elzárást kiszabni. Vö. Be. 740. § (2) bek. a) pont.

mivel az ilyen szabálysértéseket eleve a bíróság bírálja el.⁵⁵ Ehhez azonban annak igazolása lett volna szükséges, hogy a büntető igazságszolgáltatás ügyé-
szi és bírósági csatornáit a járványügyi szabályszegés vétségének elbírálása
annyira eltömítette, hogy a szabálysértési jogot kell azok tehermentesítésére
alkalmazni. Az erre vonatkozó érvelés az indokolásból hiányzik, annak meg-
győző kifejtése meglehetősen kilátástalan feladat lett volna. A COVID-19-fer-
tőzéssel kapcsolatos járványügyi intézkedések elrendelése – észlelhető mérték-
ben – 2020 márciusában kezdődött, így azok megszegése 2020. május 7. napja
előtti hetekben nem igazán akaszthatta meg a büntető igazságszolgáltatás
gépezetét. Az Operatív Törzs még 2020. május 15. napján is – tehát az új sza-
bályozás hatályba lépése után egy héttel – arról számolt be, hogy a járvánnyal
összefüggésben 363 büntetőeljárás indult.⁵⁶

Elképzelhető, hogy a jogalkotó – más esetekhez hasonlóan – itt is a legrosz-
szabtra készült az ismeretlen betegség elleni küzdelemben. Utólag megítélve
azonban valószínűleg elegendő lett volna a dekriminalizáció biztonsági szele-
pét jóval később, nevezetesen akkor megnyitni, amikor már a büntető igazság-
szolgáltatásban ténylegesen érezhetőek a tömeges járványügyi szabályszegések
elbírálásának nehézségei. Még azzal együtt is, hogy akkor már elképzelhető lett
volna: az igazságos végeredményhez – a jogerősen lezárt eljárásokra figyelem-
mel – közkegyelmi rendelkezést is célszerű alkotni.

Még az igazságszolgáltatás túlterhelése esetén sem logikus azonban az, hogy
az új szabályozás hatóköre a COVID-19-fertőzés miatt elrendelt intézkedésekre
korlátozódik. A büntető igazságszolgáltatás ugyanis éppúgy telítődhet más be-
tegségek járványos előfordulása esetén. Azaz még ennek a tételnek az elfogadása
esetén is olyan jogalkotási reakció lett volna szükséges, amely nem CO-
VID-19-specifikus, hanem ennél távlatibb megoldást kínál.

3.1.3. A prevenció cél

Az indokolás szerint a nyombani szankcionálás „egyidejűleg szolgálja a speci-
ális és generális prevenciót”.⁵⁷ Valóban már Beccaria is megállapította, hogy „a
büntetés annál igazságosabb és annál hasznosabb, minél gyorsabb és minél

⁵⁵ Szabs. tv. 38. § (3) bek.

⁵⁶ Operatív törzs: A járvánnyal összefüggésben 363 büntetőeljárás indult. 2020. május 15. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/operativ-torzs-jarvannyal-osszefuggesben-363-buntetoeljaras-indult>

⁵⁷ A Vmt. egységes tervezetének 186–187. §-ához fűzött indokolás.

közelebb esik a bűncselekmény elkövetéséhez”.⁵⁸ Az sem tagadható azonban, hogy az egész büntetőjognak és az annak keretében kilátásba helyezett büntetésnek van preventív célja.⁵⁹ Ráadásul az is feltételezhető, hogy a kilátásba helyezett büntetési tétel (azaz a büntetés neme és mértéke) összefüggésben van a preventív célokkal is.⁶⁰ Márpedig nehéz szabadulni attól a gondolattól, hogy az új szabályozás a potenciális (sőt már eljárás alá is vont) elkövetőknek olyan üzenetet közvetít, hogy a szabályszegés kisebb büntetéssel (elzárás helyett pénzbírsággal) is megúszható. Így viszont elképzelhető, hogy az új szabályozás a szankciók enyhítésének vádján elveszti majd azt (vagy annál akár többet is), amit a révnél – az eljárás gyorsításával – megnyerni szándékozott.

3.2. A szabálysértési szabályozás jogpolitikai kérdései

3.2.1. A magasabb büntetési tétel indokai

Az új szabályozás önálló szabálysértési tényállást hozott létre azok szankcionálására, akik a COVID-19-fertőzöttség vagy annak gyanúja miatt elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályait járvány idején megszegik. Ez a cselekménytípus a szabálysértésekre általában irányadó pénzbírsághoz képest magasabb összegű (ötszáz ezer forintig terjedő) pénzbírsággal büntetendő (ún. kiemelt szabálysértés).

Ennek indoka alapvetően az lehetett, hogy egy olyan cselekménytípus kerül át a szabálysértési jog körébe, amelynek veszélyessége a büntetőjoghoz képest csökkent, de még meghaladja az addig létező szabálysértésekre általában jellemző szintet. Korábban is ismert volt egyébként a büntetőjog és szabálysértési jog kapcsolatának történetében azon összefüggés, hogy a dekriminalizáció együtt járt a szabálysértési szankciórendszer szigorodásával.⁶¹ Ha a jogalkotó megelégedett volna a szabálysértések standard büntetésével, akkor a járványügyi szabályszegés szabálysértését nem is kellett volna létrehozni. A járványügyi szabályszegés összes változata ugyanis – a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának addig is létező szabálysértése körében büntetendő.

Az átlagosnál súlyosabb szankció indokaként a Vmt. indokolása a járvány elleni „védekezés érdekében hozott intézkedések betartásához fűződő érdekek”

⁵⁸ BECCARIA ([1764] 1967), 96.

⁵⁹ GYÖRGYI (1984), 178–199.

⁶⁰ Uo. 265.

⁶¹ NAGY (2012), 217–226; PAPP (1984), 233.

biztosítására utal. Részben valóban ezen (a bűncselekményi tényállás jogi tárgyával megegyező) érdek sérelme is indokolhatja a súlyosabb szabálysértési szankció alkalmazhatóságát a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának szabálysértéséhez képest. Azonban a járványügyi szabályszegés szabálysértése a közegészséget is jobban veszélyezteti, mint a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának szabálysértése, mivel az előbbit kizárólag olyan személyek követhetik el, akiket (fertőzés ténye vagy gyanúja miatt) járványügyi intézkedés alá vontak, és a cselekmény szükségképpen járvány idején valósulhat meg. Ezekre a tényezőkre tekintettel a cselekmény társadalomra veszélyessége meg is haladhatja a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának átlagos veszélyességét.

Az is közreható a kiemelt mértékű, akár 500 000 forintos pénzbírság előírásában, hogy az igazodjon a többi szükségrendeletben meghatározott járványügyi szabálysértés büntetési tételéhez, amit a jogalkotó 500 000 forintban határozott meg.⁶² Arra külön figyelemmel lehetett a jogalkotó, hogy a 81. számú szükségrendelet szerint a fertőző betegségek elleni védekezés elmulasztásának összes esete 2020. április 1. napjától 2020. május 6. napjáig ugyanígy maximum 500 000 forint pénzbírsággal volt büntetendő.

A járványügyi szabálysértésekre jellemző kiemelt büntetési tétel viszont mindenképpen kakukktojás a szabálysértési jog 2012. április 1. napja óta hatályos rendszerében, amely az elzárással nem büntethető szabálysértési tényállások között a mérlegeléssel kiszabható pénzbírság mértékét tekintve alapvetően nem különböztet azok típusa szerint. Érdekes, hogy a mérlegeléssel kiszabható pénzbírság egységes mértékére vonatkozó 2012-es jogalkotói koncepció megtörése éppen a járvány idején következett be.

A járványügyi szabálysértések büntetési tétele ráadásul magasabb, mint az elzárással is büntethető szabálysértéseké, amelyek esetén 300 000 forintig terjedő pénzbírság alkalmazására van lehetőség. Ez viszont mindenképpen szétfeszíti a szabálysértési jog rendszerét, mivel az elemi logika törvényei szerint a legsúlyosabb (hiszen elzárással büntethető) szabálysértések esetén kellene a pénzbírság mértékének a legmagasabbnak lennie. Az új szabályozás tehát szükségessé tette volna az elzárással büntethető szabálysértések esetén alkalmazható pénzbírság maximumának megemelését is, legalább a járványügyi szabálysértéseket jellemző szintre.

A járványügyi szabálysértéseken belül a járványügyi szabályszegés büntetési tétele azonos a többi kiemelt pénzbírsággal büntetendő szabálysértésével. Ál-

⁶² 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 7. §.

lásponom szerint azonban nem azonos a veszélyessége annak, ha valaki teljesen egészségesként megszeg egy tartózkodási tilalmat, illetve igazolt betegként elhagyja a járványügyi elkülönítés területét. Erre figyelemmel azonban nem a járványügyi szabályszegés szabálysértésének büntetési tétele alacsony, hanem a többi járványügyi szabálysértés büntetési tétele eltűzött.

3.2.2. Szabálysértési eljárással összefüggő hatásköri kérdések

Az új szabálysértés elbírálására a Szabs. tv. általános rendelkezése⁶³ alapján a rendőrség jogosult. Ez annyiban okozhat problémát, hogy a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása esetén az egészségügyi államigazgatási szerv jár el. Erre figyelemmel a két szabálysértési tényállás közötti elég komplex elhatárolási kérdések nemcsak a szankciókiszabás, hanem a hatáskör meghatározása során is jelentkeznek. Az eljáró hatóságok közötti áttétellel⁶⁴ szükségképpen együtt járó késlekedés viszont nem feltétlenül van összhangban azzal, hogy az új szabályozással a jogalkotó szerint elérni kívánt legfontosabb előny az eljárás gyorsítása lenne. Az eljárás gyorsításához fűződő érdek érvényesülését akkor már legalább részben jobban biztosította a 81/2020. szükségrendelet módosított szabályozása, amely minden fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának minősülő cselekmény elbírálására (egy generalizáltan megemelt büntetési tétel keretei között) a rendőrségnek is hatáskört biztosított, ha a szabálysértés elkövetését az észlelte.

⁶³ Szabs. tv. 38. § (1) bek.

⁶⁴ Uo.

4. Az új szabályozás és a veszélyhelyzettel kapcsolatos jogalkotás

Az új szabályozás elemzésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy az a 2020. március 11. napján kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatos jogalkotás terméke.

4.1. A külön jogszabályok

A külön jogszabályokban történő szabálysértéssé nyilvánítás nincs összhangban a szabálysértési kódex azon rendelkezésével, amely szerint „szabálysértés [...] az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra”.⁶⁵ Ennek az ellentétnek azonban nem érdemi, hanem csak jogesztétikai jelentősége van.

A szükségrendelet ugyanis jellegéből adódóan felülírhatta bármely törvény rendelkezéseit. Ennek körében rejtetten kimondhatta azt is, hogy a cselekmény akkor is szabálysértést képez, ha annak tényállását nem a Szabs. tv. határozza meg. Még akkor is, ha a 81. számú szükségrendelet módosított szövege a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdésétől való eltérésre – más szükségrendeletekkel szemben⁶⁶ – nem utalt.

A Vmt. pedig későbbi törvényként (*lex posterior derogat legi priori*) eltérhet a Szabs. tv. rendelkezéseitől még akkor is, ha az utóbbi jogszabály a szabálysértési jog kódexe, és annak is a legalapvetőbb rendelkezéséről van szó. Tételes jogilag ugyanis a „kódexjellegű” jogszabályok (alapvető rendelkezései) is a többi törvénnyel egy szinten helyezkednek el.⁶⁷

4.2. Átmeneti jelleg

A 181. számú szükségrendeletet – jogforrási jellegéből adódóan – eleve a veszélyhelyzet időtartamára tervezett hatállyal fogadták el. Az Alaptörvény alapján ugyanis a szükségrendelet „a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti”.⁶⁸

⁶⁵ Szabs. tv. 1. § (1) bek.

⁶⁶ Pl. 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 7. § (1) bek.

⁶⁷ A tanulmány tárgyát képező rendelkezések nem sarkalatosak (Vmt. 410. §).

⁶⁸ Alaptörvény 53. cikk (4) bek.

A veszélyhelyzeti jogalkotás igazolhatja azt, hogy a rendelkezés a COVID-19-fertőzésre fókuszál, mivel a rendkívüli jogrendet is ezen fertőzésre tekintettel hirdették ki. A 181. számú rendelettel azonban a jogpolitikai probléma alapvetően az, hogy miért volt indokolt a bűncselekményi minőség megszűnéséről, illetve az új szabálysértési tényállásról egyáltalán szükségrendeletben rendelkezni. Miért nem volt elegendő az új szabályozást – a Btk., illetve a Szabs. tv. módosításával – törvényben bevezetni? Különös figyelemmel arra, hogy az új szabályozás bevezetésére az eljárások feltételezhető száma és hossza alapján égető szükség nem volt.

A Vmt. arra hivatkozik, hogy a korábbi (181. számú szükségrendelettel bevezetett) szabályozás „átmeneti fenntartása továbbra is indokolt”. Ez összhangban van azzal, hogy a Vmt. is kifejezetten átmeneti jogszabály, hiszen címe szerint „a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szól”. Az átmeneti jelleget támasztja alá az is, hogy a Vmt. tanulmányomban elemzett rendelkezései „a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályok”, illetve az „egyes szabálysértésekkel összefüggő átmeneti szabályok” között szerepelnek.

Tartalmukat tekintve azonban a bűncselekményi minőséget megszüntető és szabálysértési felelősséget keletkeztető rendelkezései nem igazi átmeneti szabályok, hiszen ezek – a Vmt. más, „valódi” átmeneti rendelkezéseivel szemben⁶⁹ – nem tartalmaznak olyan határidőt, a meddig azok érvényesülnek. Azokból tehát nem derül ki, hogy a bűncselekményből szabálysértéssé változtatást a jogalkotó meddig tervezte fenntartani. A dekriminalizáció tehát a Vmt. esetén – az utóbbi indokolásának megállapításával szemben – nem átmeneti jellegű, hanem a rendes jogalkotással (a Btk. és a Szabs. tv. módosításával) egyenértékű. Ebben az esetben viszont végképp nem érthető, hogy akkor azokat miért nem más jogszabályokat módosító formában fogalmazták meg, és miért nem a Vmt. erről szóló III. részében helyezték el.

⁶⁹ Így pl. a Vmt. 188. §-a alapján a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) rendelkezéseit 2020. december 31. napjáig kell a megfelelő eltérésekkel alkalmazni.

5. Az új szabályozás és a járvány

5.1. A járvány idején elkövetés

A járvány fogalma a büntető jogszabályra való utalás következtében a járványügyi szabályszegés szabálysértésének is fogalmi eleme. A járvány fogalmát az érintett betegségek tekintetében restriktíven kell értelmezni. Járványügyi szabályszegés szabálysértése miatt is tehát csak akkor kerülhet sor a szabálysértési felelősség megállapítására, ha nemcsak a járványügyi intézkedést, hanem a járványt is a COVID–19-fertőzés váltja ki.

Ha a cselekmény elkövetésére a járvány kezdete előtt került sor vagy az elkövetés idejére a járvány megszűnt, akkor nem állapítható meg a járványügyi szabályszegés szabálysértése. Az ilyen cselekmények legfeljebb fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának szabálysértését valósíthatják meg.

Ha a cselekmény elkövetése a járvány idejére esik, akkor nem érinti a járványügyi szabályszegés vétségért vagy szabálysértésért való felelősséget sem, ha a cselekményt mégis járvány után bírálják el.⁷⁰

5.2. A járvány szabályozási funkciója

Megmaradt tehát azon koncepció, amely különböztet a járványügyi intézkedések megszegése tekintetében a járvány idején és azon kívüli időszakban elkövetett cselekmények között. Az új szabályozás szerint azonban a járvány idején elkövetés – legalábbis COVID–19-fertőzés esetén – már nem a bűncselekmény és a szabálysértés elhatárolásánál, hanem abban a vonatkozásban maradt lényeges faktor, hogy a cselekmény szabálysértésként százötvenezer vagy ötszázezer forintig terjedő pénzbírsággal büntetendő.

Ez mindenképpen eltér a korábban évtizedekig érvényesülő azon szabályozási koncepciótól, amely alapján a járvány idején való elkövetés két különböző jogellenességi forma – a bűncselekmény és a szabálysértés – elhatárolásának (egyik) alapja volt. Hasonlít viszont az 1870-es évek szabályozási koncepciójához, amely alapján a járvány idején elkövetés egyazon jogellenességi forma (akkor a bűncselekmény, ma – legalábbis COVID–19-fertőzés esetén – a szabálysértés) különböző súlyú esetei közötti megkülönböztető faktor.

⁷⁰ HOLLÁN (2020a).

5.3. A járvány veszélyességet emelő hatásának átértékelése

Az új szabályozás értelmezhető úgy is, hogy a jogalkotó nem az egész cselekménytípus (a kiemelt szabályszegések), hanem a járvány veszélyességét értékelte át. A járvány idején elkövetést tehát nem tartotta olyan súlyúnak, amely indokolná (legalábbis COVID-19-fertőzés esetén) a bűncselekménnyé nyilvánítást, hanem csak a súlyosabb pénzbírság alkalmazását. Azt nem lehet tudni, hogy egy ilyen döntésben (ha valóban ez történt) a COVID-19-járvány tapasztalatai közrehatottak-e vagy sem.

A járvány veszélyességet emelő hatását azonban a COVID-19-fertőzéstől függetlenül is érdemes lett volna átértékelni. A járvány jogi fogalma ugyanis – ha azt a vonatkozó NM rendelet alapján értékeljük a büntetőjogban⁷¹ – igen alacsony küszöbértékű, hiszen már akkor is megállapítható, ha „legalább két egymással összefüggő eset [van], amely[ek] összefüggés[e] járványügyi bizonyítékkal alátámasztható”.⁷²

5.4. A járvány lecsengése?

Az is felmerülhet, az új szabályozásnak kifejezetten az volt az indoka, hogy a jogalkotó ezzel „megkönnyebbülését fejezte ki”, hogy a COVID-19-fertőzés tekintetében a jogalkotás idején a járvány lecsengési időszakában voltunk. A járvány lecsengése azonban az új szabályozás jogpolitikai magyarázataként nem fogadható el, mivel az új szabályozás visszaható hatállyal olyan esetekben is alkalmazandó, amikor az elkövetéskor – legalábbis hazai viszonyok között – a legsúlyosabb volt a COVID-19-járvány. Ha a jogalkotó a COVID-19-járvány lecsengésére kívánt volna reagálni, akkor a bűncselekményi minőséget kizáró okot (súlyosabban szankcionált szabálysértési tényállást) olyan cselekményekre kellett volna vonatkoztatnia, amelyeket a járvány lecsengési időszakában (azaz pl. egy naptárilag meghatározott időpontot követően) valósítottak meg.

⁷¹ HOLLÁN (2020b).

⁷² 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 3/A. § 9. pont.

5.5. A járvány fogalmának értelmezési nehézségei

Az új szabályozás nem küszöbölte ki a járvány fogalmával (annak fennállásával, illetve kezdetével és végével) kapcsolatos jogértelmezési és jogalkalmazási nehézségeket.⁷³ Ezek a hatályos COVID-19 fókuszú szabálysértési szabályozás vonatkozásában is éppúgy jelentkezhetnek, ahogy más betegség esetén a Btk. tekintetében. Azonban járvány tényállási elemének megváltozott szabályozási funkciója alkalmas arra, hogy a jogértelmezési és jogalkalmazási nehézségek jelentőségét COVID-19-fertőzés esetén csökkentse. Ebben a vonatkozásban ugyanis annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a járvány fennáll-e, hatályos jogunkban már nem a bűncselekmény és a szabálysértés elhatárolása tekintetében fontos, illetve különösen nem ezen múlik a szabadságelvonó szankció alkalmazásának lehetősége.

5.6. A járvány tényleges fennállása a szabályozás idején

A rendelkezések módosításából nem lehet arra következtetni, hogy hazánkban a 181. sz. rendelet, illetve a Vmt. hatálybalépése idején a COVID-19 tekintetében járvány áll fenn, de annak ellenkezőjére sem.

Ha ezekben az időpontokban (jogi értelemben) még járvány állt fenn, akkor a módosítás különlegessége az, hogy a jogalkotó járvány idején elkövetett cselekményekre éppen járvány idején reagál enyhítéssel. Ez azonban nem kizárt, sőt ennek magyarázata éppúgy lehetett a járványügyi szabályszegések társadalomra veszélyességének ártértékelése, a szankcionálási célszerűség felismerése, a járvány kisebb veszélyességet emelő hatásának felismerése, illetve a büntető igazságszolgáltatási rendszer túltelítődésétől való félelem is.

Elképzelhető az is, hogy az új szabályozás hatálybalépése idején már nem volt járvány.⁷⁴ Ilyen esetben a szabályozás célja az volt, hogy visszaható hatályú alkalmazást nyerjen olyan esetekre, amelyek elkövetésekor még járvány volt. Másrészt pedig az új szabályozás alkalmazható akkor is, ha járvány jelenleg nem állapítható meg, de a jövőben kiújul. Mindenképpen fontos hangsúlyozni, hogy a járványügyi szabályszegés szabálysértésének alkalmazásához az elbírálás idején nem kell járványnak fennállnia, hanem csak az elkövetés idején.⁷⁵

⁷³ HOLLÁN (2020b), 16–17.

⁷⁴ Vö. HOLLÁN (2020a), 1. pont.

⁷⁵ Vö. uo. 5. pont.

6. Összegzés és szabályozási javaslat

A veszélyhelyzetben hozott egyik (181. számú) szükségrendelet a járványügyi szabályszegés vétségét szabálysértésnek minősítette, ha azt a COVID-19-fertőzés kapcsán követik el. Ezt a szabályozást a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról szóló törvény (Vmt.) fenntartotta. Mivel a 181. számú szükségrendelet előkészítő anyagai nem nyilvánosak, az új szabályozás indokai csak a Vmt. indokolásából, de még akkor is csak retrospektíven és részlegesen rekonstruálhatók.

Elképzelhető hogy a jogalkotó majdnem másfél évszázad után végre felismerte egy cselekménytípus valódi veszélyességét, és a szabálysértéssé nyilvánítással ezt fejezte ki. Arra ugyanis már az 1878/79. évi szabályozás kapcsán is utaltak, hogy a fertőző betegségek elleni szabályok ragály idején való megszegése hiába képez vétséget, jellegében inkább a kihágásokhoz (a szabálysértések elődjéhez) hasonlít. Az azonban nehezen feltételezhető, hogy egy ilyen horderejű – a témát érintően koncepcionális – ártértékelésre pont ezen időszak rendkívül feszített jogalkotási időszakában (éppen járvány és rendkívüli jogrend idején) került volna sor.

Az is lehetséges, hogy a jogalkotó (a veszélyességtől függetlenül) pusztán célszerűségi megfontolásból döntött úgy, hogy az ilyen cselekmények ne szabadságelvonó szankcióval (elzárással), hanem alapvetően pénzbírsággal legyenek büntetendők.

A jogalkotó az új szabályozás indokaként az eljárás gyorsítására hivatkozott. Ebben a vonatkozásban azonban az indokolás nem támasztotta alá azt, hogy ez a cél miért nem volt megoldható a büntetőeljárásban rendelkezésre álló egyszerűsített – meglévő vagy éppen újonnan bevezetett – külön eljárások keretei között.

Felmerülhetett a büntető igazságszolgáltatás tehermentesítésének célja is, hiszen az új szabályozás alapján a cselekményt (legalábbis jogorvoslat hiányában) nem a bíróság, hanem a rendőrség bírálja el. Azt azonban az indokolás nem támasztotta alá, hogy a 2020. március és április hónapjában megvalósított járványügyi szabályszegések miért akasztották volna meg a büntető igazságszolgáltatás gépezetét. A közzétett statisztikai adatok alapján pedig nem is valószínű, hogy ettől komolyan kellett volna tartani. Így viszont inkább az állapítható meg, hogy a jogalkotó az eljárásjogi megfontolásokra tekintettel túl gyorsan nyitotta meg a dekriminalizáció biztonsági szelepét.

A jogalkotó a speciális és generális prevencióra is hivatkozott az új szabályozás bevezetésének indokaként. Félő azonban, hogy az új szabályozás ebben

a vonatkozásban a szankciók enyhítésének vámján elveszítheti azt (vagy annál akár többet is), amit az eljárás gyorsításának révjén megnyerni szándékozott.

Az új szabályozás lényege tehát jogpolitika ilag elfogadható, de nem kizárólag és nem is elsősorban azon megfontolások alapján, amelyeket a Vmt. indokolása megfogalmazott. Bármelyik – az indokolásban szereplő vagy a szabályozás mögött feltételezhető – jogpolitikai indokra vagyunk tekintettel, az új szabályozás leginkább problematikus vonása az, hogy az kizárólag a COVID-19-fertőzöttséggel kapcsolatos járványügyi intézkedések megsértésére vonatkozik. Ha valakivel szemben más betegség (tehát nem COVID-19-fertőzés) miatt rendelték el a nevesített négy járványügyi intézkedés egyikét, akkor ezek megszegése bűncselekményt valósít meg, amennyiben a másik betegség zárlati kötelezettség alá tartozik vagy annak vonatkozásában is megállapítható a járvány fennállása.

A hatályos szabályozás alapján tehát a fertőző betegségeknek három kategóriája lett: 1) a zárlati kötelezettség alá tartozó betegségek, 2) a többi fertőző betegség, és 3) a COVID-19. A négy kiemelt járványügyi intézkedés megszegése az első csoport esetén mindig bűncselekmény, a második esetén csak járvány idején, a harmadik esetén pedig sohasem. Minderre figyelemmel viszont a módosítás – feltehetően akaratlanul – azt a látszatot kelti, hogy a COVID-19 az összes közül a legkevésbé veszélyes fertőző betegség.

Az új szabályozás elemzésénél természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy az a 2020. március 11. napján kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatos jogalkotás terméke. Ebben a vonatkozásban a szabályozás COVID-19 fókusza érthető, de a jogpolitikai probléma éppen az, hogy a bűncselekményi minőség megszűnéséről, illetve a szabálysértéssé minősítésről nem egy szükségrendeletben, illetve nem is a Vmt. átmeneti rendelkezései között kellett volna rendelkezni. Figyelemmel különösen arra is, hogy az új szabályozás valójában nem átmeneti jellegű, a járványügyi szabályszegekről szóló rendelkezései ugyanis nem tartalmaznak olyan végső határidőt, ameddig azok érvényesülnek.

A járvány tényállási eleme – legalábbis COVID-19-fertőzés esetén – hatályos jogunkban már nem a bűncselekményt és a szabálysértést határolja el, hanem a különböző szankciójú szabálysértéseket. Az új szabályozás ezzel nem küszöbölte ki a járvány fogalmával (annak fennállásával, illetve kezdetével és végével) kapcsolatos jogértelmezési és jogalkalmazási nehézségeket, de azok jelentőségét legalább csökkentette. A járvány társadalomra veszélyességet emelő hatását és így szabályozási funkcióját azonban a COVID-19-fertőzéstől függetlenül is érdemes lett volna átgondolni. A járvány jogi fogalma ugyanis igen alacsony küszöbértékű, hiszen már két egymással összefüggő fertőzéses eset

esetén is megállapítható, így az annak idején való elkövetés más betegségek esetén sem feltétlenül indokol büntetőjogi beavatkozást.

Helyesebb lenne tehát az a megoldás, amely – a Btk. 361. § b) pontjának hatályon kívül helyezésével – a járvány idején való elkövetés tényéhez egyáltalán nem fűzne büntetőjogi szankciót. A javasolt szabályozás szerint szabálysértésért lenne büntetendő, aki bármilyen (zárlati kötelezettség alá nem tartozó)⁷⁶ fertőző betegség esetén megszegné a négy kiemelt járványügyi intézkedés szabályait. Ennek szankciója pénzbírság lenne, aminek büntetési tételét – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – más szabálysértésektől eltérően (azokhoz képest magasabban) is meg lehetne határozni. Ebben az esetben viszont szükséges az elzárással büntethető szabálysértések esetén alkalmazható pénzbírság maximumának megemelése is, legalább a járványügyi szabálysértéseket jellemző szintre. A járvány idején történő elkövetésnek viszont *de lege ferenda* a szabálysértések büntetési tételét tekintve sem kellene jelentőséget tulajdonítani.

IRODALOM

- AMBRUS István: „A koronavírus-járvány és a büntetőjog”. *MTA Law Working Papers*, (2020) 5. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-koronavirus-jarvany-es-a-buntetojog>
- ANGYAL Pál: A testi sértés és a közegészség elleni bűntettek és vétségek. In: *A magyar büntetőjog kézikönyve*. 3. k. Budapest, Athenaeum, 1928.
- BECCARIA, Cesare: Büntett és büntetés [1764]. In: *Az állam- és jogtudományok úttörői*. 6. k. Ford. SEBESTYÉN Pál. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1967.
- FÖLDVÁRI József: *Magyar büntetőjog – Általános rész*. Pécs, PTE, 1995.
- GYÖRGYI Kálmán: *Bűntetések és intézkedések*. Budapest, KJK, 1984.
- HOLLÁN Miklós: A büntetőjogi kerettényállások. In: RUZSONYI Péter (szerk.): *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Budapest, NKE–RTK, 2014, 185–197.
- HOLLÁN Miklós: „A szabálysértési jog és a büntetőjog kapcsolata Papp László munkássága tükrében”. *Magyar Rendészet*, (2016) 3: 17–29.
- HOLLÁN Miklós: „A járvány vége és a büntetőjog”. *JTiblog*, 2020. május 15. [2020a] <https://jog.tk.mta.hu/blog/2020/05/a-jarvany-vege-es-a-buntetojog>
- HOLLÁN Miklós: „Bolyongás a járvány (büntetőjogi) fogalma körül”. *MTA Law Working Papers*, (2020) 8. [2020b] <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/bolyongas-a-jarvany-buntetojogi-fogalma-korul>
- KIRÁLY Tibor: „A szabálysértések”. *Állam és Igazgatás*, (1955) 9: 549–555.
- NAGY Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.

⁷⁶ E tanulmány nem vizsgálja, hogy e zárlati kötelezettség alá tartozó fertőző betegségek miatt elrendelt intézkedések megsértése esetére indokolt-e a büntetőjogi fenyegettség fenntartása.

- NAGY Marianna: „Quo vadis domine? Elmélkedés a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán”. *Jogtudományi Közlöny*, (2012) 5: 217–226.
- PAPP László: A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a szabálysértések rendszere, a továbbfejlesztés irányai. In: SZABÓ András (szerk.): *A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása*. Budapest, MTA, 1987, 227–268.
- PINTÉR Jenő: 190–206. §. In: HALÁSZ Sándor (szerk.): *A büntető törvénykönyv kommentárja*. Budapest, KJK, 1968, 853–911.
- TOKAJI Géza: *A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban*. Budapest, KJK, 1984.

Timár Balázs

A polgári igazságszolgáltatás kihívásai Magyarországon a koronavírus-járvánnyal összefüggésben

Miként az élet minden aspektusát, úgy az igazságszolgáltatás működését is befolyásolta a 2020. év során a koronavírus, illetve az annak terjedését megakadályozni hivatott korlátozó intézkedések. A tágabb értelemben vett igazságszolgáltatás olyan problémával szembesült, amelynek megoldására alkalmasak lehettek volna a korábbi évek fejlesztései és reformjai, ugyanakkor idejekorán kiderült, hogy számos problémára, így különösen arra a helyzetre, amikor a bíróságok működése ténylegesen nem lehetetlenül el, csupán a kijárást korlátozott, tehát az ügyfelek jelenléte akadályozott, nem találtak, hova tovább nem is kerestek, nem kereshettek megoldást.

A veszélyhelyzetet kihirdető rendelkezések között értelemszerűen számos magasabb prioritású kérdést kellett szabályozni, ugyanakkor nagyon hamar világossá vált, hogy a jogrendszer nem szereti sem a bizonytalanságot, sem a függő helyzetet. Közhelyszerű, hogy az időt nem lehet megállítani, ugyanakkor a jogalkotó kezében ott volt az eszköz, hogy legalább a határidők múlását megállítsa, s lehetőség szerint olyan irányba terelje a veszélyhelyzeti igazságszolgáltatást, amely egyszerre minimalizálja a személyes kapcsolatokkal járó eljárási cselekményeket, továbbá megnyugtató választ adjon a jogkereső állampolgárok és a tevékenységüket végezni igyekvő ügyvédek, bírók és ügyészek számára.

A határidők folyásának megállítása annyiból lehetett releváns, hogy számos jognyilatkozat megtétele akadályozott volt, ugyanakkor a napok teltek valamennyi eljárásban, amiként az is vitás volt, hogy mennyiben tekinthető *vis maiornak* a kialakult helyzet. Utóbbi kapcsán kiemelendő, hogy a szakmai álláspont afelé mutatott, hogy nem az.

Jelen tanulmányban több, egymáshoz kapcsolódó kérdést vizsgálok. Elsődlegesen azt a kontextust, amelyben értelmezni szükséges a veszélyhelyzeti törvénykezést, felelevenítve, hogy a „békeidők” kódexei milyen lehetőséget biztosítottak a jogalkalmazók részére annak érdekében, hogy váratlan eseményre, vagy akár egy világjárvány nyomán bevezetett korlátozásokra a bíróságok

gyorsan tudjanak reagálni. Ezt követően kívánok kitérni azokra a kormány- és miniszteri szintű intézkedésekre, amelyekkel az ún. első hullám idején igyekeztek megoldást találni az eddig nem látott kihívásokra.

Harmadrészt azon tapasztalatokat szeretném katalogizálni, amelyek a későbbiekben mindenképp fenntarthatók, s fenntartandók lehetnek. Végezetül – figyelemmel arra, hogy azóta elkezdődött az ún. második hullám¹ – azokra a jelen pillanatban még csak remélt intézkedésekre is kitérek, amelyek bevezetésére jelen kézirat lezárásakor² még csak várunk.

Végezetül szükségesnek tartom kiemelni, hogy elsődlegesen a polgári igazságszolgáltatásra fókuszálok, meghagyva a büntetőeljárás világát a hozzáértő kollégáknak. Indokolt megjegyezni azt is, hogy még az idősebb jogász generációk számára is újdonságot jelentett a kialakult helyzet, hiszen a jogászok döntő hányada által valamilyen formában alkalmazott perjog kodifikációja óta nem volt olyan esemény, amelyben a bíróságok működése akadályoztatva volt – ennek megfelelően forrásokkal kevésbé rendelkező témáról van szó.

Történelmi távlatban előfordult, hogy éveken keresztül többé-kevésbé akadályoztatva volt a bíróságok működése, mégpedig az 1911. évi polgári perrendtartás³ gyakorlatában. Ugyanakkor az nem várható el egyetlen jelenleg tevékenykedő jogásztól sem, hogy ezen intézkedéseket ismerje, alkalmazza – utóbbira sok szempontból lehetősége sem volna.⁴

1. A veszélyhelyzet mint kontextus

Magyarország Kormánya 2020. március 11. napján hirdetett veszélyhelyzetet „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére”.⁵ E lehetőség az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésén alapult, amely a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 44. §-ának rendelkezéseire utal. A Kat. vonatkozó rendelkezései viszonylag egzaktnak határozzák meg, hogy a Kormány mely keretek között térhet el törvénytől rendelettel, amely

¹ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet.

² A kézirat lezárva: 2020. december 15.

³ A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. 469. §.

⁴ A kérdést részletesebben lásd TIMÁR: *A magyar bírósági szervezet...* (Megjelenés alatt.)

⁵ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §.

megérthető, amennyiben a törvényalkotás – hagyományos keretek között – hosszabb időt vesz igénybe.

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt az Országgyűlés mintegy két héttel később fogadta el, preambuluma szerint azért, hogy a Kormány a tömeges megbetegedést okozó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására valamilyeni szükséges rendkívüli intézkedést tegyen, szem előtt tartva különösen annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés ülésezése a humánjárvány következtében szünetelhet.

2. Általános lehetőségek a bíróságok akadályoztatása esetére

Okkal merül fel a kérdés, hogy milyen lehetőségek álltak rendelkezésre külön intézkedés nélkül arra az esetre, ha egy világméretű járvány nyomán az igazságszolgáltatás ellehetetlenül.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: rPp.) alapján, ha a bíróság működése háború vagy valamely elháríthatatlan esemény miatt szünetel, vagy a féllel ilyen okból nem lehet érintkezni, az eljárás az akadály megszűnéséig félbeszakad,⁶ vagyis a rPp. a bíróságok működése felől közelített az ügyhöz. Kérdés, hogy egy tömeges megbetegedéssel járó járvány tekinthető-e olyan elháríthatatlan eseménynek, amely nyomán a bíróság működése szünetel.

A kijárási korlátozásról szóló rendelkezések⁷ értelmében a lakóhely, a tartózkodási hely, illetve a magánlakás elhagyására a rendeletben meghatározott alapos indokkal kerülhetett sor 2020. március 28. és a veszélyhelyzet megszűnése, tehát 2020. június 18. között, a rendelet értelmében a bírósági tárgyaláson részvételhez legközelebb „a legszükségesebb esetben a személyes megjelenést igénylő ügyintézés” tekinthető, ám a kijárási korlátozás alóli kivételek példálózó listáján szereplő tevékenységek kizárják ennek alkalmazását. Figyelemmel arra, hogy korábban ilyen helyzet nem volt, releváns bírói gyakorlat nem áll rendelkezésre.

Elvárható lett volna, hogy a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) megalkotása során – okulva a világ többi részén időről időre felbukkanó és jelentős károkat okozó járványok viszonylagos gyakoriságából – részletesebb szabályozás született. A Pp. ugyanakkor megmaradt

⁶ rPp. 111. § (4) bekezdés.

⁷ A kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet.

a korábbi szabályozásnál, vagyis az eljárás félbeszakad, ha a bíróság működését elháríthatatlan esemény akadályozza, az akadály megszűnéséig.⁸

Nóvum ugyanakkor, hogy a háborús esemény példák közül kivétele szélesebb körű értelmezést biztosít, így nem zárható ki olyan megközelítés, amely szerint egy, a koronavírushoz kapcsolódó járvány tekinthető olyan eseménynek, amely akadályozza a bíróságok működését.

Mindezekről függetlenül a polgári perekben mégsem a félbeszakadás megállapítása tűnt járható útnak, hanem inkább a felek egyező akarata, hogy az eljárás szünetelését bejelentse. A félbeszakadás megállapítása szempontjából az első problémát az okozta, hogy a bíróságok működése ténylegesen nem volt akadályoztatva. A veszélyhelyzeti korlátozások nyomán ugyanakkor ellehetetlenült a bíróságok épületébe történő belépés, s ezáltal az eljárási cselekményeken való részvétel is.

Természetesen a bíróságok számára is szélesre tárta a kaput a fokozatosan terjedő digitalizáció, amelynek első jelei már a rPp. rendelkezéseiben is feltűntek, s magukkal hozták az ügyvédi hivatásrend digitalizációját is, amely a cégeljárások miatt ekkor már bő egy évtizedes előnyben volt. Az elektronikus ügymenet 2016-tól még fontosabb szerepet kapott, hiszen a Pp. kodifikációja során már az elektronikus per lehetett a kiindulópont valamennyi jogi képviselővel eljáró fél részére,⁹ hiszen a vonatkozó szabályozás még a rPp. alatt kialakult.

Okkal merülhetett fel ugyanakkor aggály azzal összefüggésben, hogy miként lehet online tárgyalást tartani, hiszen ez, bár voltak kezdeményezések a távmeghallgatás keretében, egy ennyire hagyománytisztelő eljárásrendben egyszerre talán túl sok újítást jelentett volna. E kérdés gondosabb kifejtése ugyanakkor jelen tanulmány kereteit szétfeszítené, az ugyanakkor bizonyos, hogy számos olyan probléma került felszínre, amelyek hosszú távú kijavítása a járvány után is indokolt.

3. Intézkedések az ún. első hullám idején

A széthúzó gyakorlat zajában a Kormány mintegy három nappal később, 2020. március 14. napján igyekezett megnyugtanni mindenkit, amennyiben rendeletében rendkívüli ítélkezési szünetet rendelt el.¹⁰ Ennek részletszabályait az

⁸ Pp. 119. § (1) bekezdés e) pont.

⁹ BOGNÁR (2016), 36.

¹⁰ Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és

Országos Bírói Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke dolgozta ki, ugyanakkor a kormányrendelet szövege szerint javaslatot nem tevő hivatásrendek, így például az ügyvédség képviselői számára további kérdések merültek fel, hiszen az ún. „rendes”, a rPp.-ben és a Pp.-ben szabályozott ítélkezési szünet régóta ismert volt.

Újabb három nap elteltével az OBH elnöke kiadta a rendkívüli ítélkezési szünet során a peres és peren kívüli ügyekben történő feladatellátásról szóló 37.SZ/2020. (III. 17.) OBHE határozatát, amely nemcsak a polgári, hanem értelemszerűen a büntető ügyszakra is szabályokat állapított meg, noha a büntetőeljárástól alapvetően idegen az ítélkezési szünet. Főszabály szerint a bíróságok tárgyalást nem tarthattak, mindazon polgári perben, ahol a tárgyalást ekkor már kitűzték, az OBHE határozat az eljárás félbeszakadásának megállapítására kifejezetten lehetőséget biztosított.

Ebből álláspontom szerint következik, hogy a perjog szerinti félbeszakadás megállapítása lehetséges minden további intézkedés nélkül is. Ami viszont agályossá teszi a megoldást, az az, hogy e döntés igazgatási határozat volt, s nem a kollégiumvezetők mondták ki például a Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének állásfoglalásában, tehát nem szakmai, hanem igazgatási döntés született.

A félbeszakadás megállapításának lehetősége ugyanakkor két nagyon is fontos jogkövetkezményt eredményezhetett. Az egyik ilyen következmény, hogy a félbeszakadás kezdetével minden határidő megszakad, és a félbeszakadás megszűnésétől újrakezdődik. Látható a későbbiekben, hogy a rendkívüli ítélkezési szünet ezt a logikát követte, ugyanakkor tény az is, hogy ez a szabály értelemszerűen csak az eljárási határidők körében bírt jelentőséggel. Másik jogkövetkezmény a perceselexmények hatálytalanná válása, amely körben a bíróságok cselekményei csupán a per érdemére vonatkozóakra szűkítve értelmezendők. A félbeszakadás kezdő időpontjáról ugyanakkor ebben az esetben is külön alakszerű végzésben kellett határozni, amelyben meg kellett jelölni a félbeszakadás kezdőnapját.¹¹ Nehéz helyzetben volt ugyanakkor a jogalkalmazás, mivel a bíróság akadályoztatása mint félbeszakadási ok nélkülözi az eseti döntéseket, hovatovább a rPp. hatályba lépése óta mindössze egyszer fordult elő olyan esemény, amely megfeleltethető a rPp. 111. § (4) bekezdésében foglaltaknak.

életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet 1. §.

¹¹ KORMOS et al. (2016): *A rPp. 111. §-ának kommentárja*.

Jelen tanulmányban is visszatérő elem, hogy a bíróságok akadályozottsága nem valamely külső, elháríthatatlan akadály miatt következett be, hanem a jogalkotó korlátozó rendelkezései nyomán. Ebből fakadóan a kvázi félbeszakadás is olyan intézmény, amelynek dogmatikai helye mindeddig nem tisztázott. A gyakorlatban ellenben megvalósultak olyan eljárási elemek, amelyekből hosszabb távon levezethető a kvázi félbeszakadás jogi természete.

A rendkívüli ítélkezési szünet során a peres és peren kívüli ügyekben történő feladatellátásról szóló 37.SZ/2020. (III. 17.) OBHE határozat (a továbbiakban: OBHE határozat) értelmezéséhez tudni kell, hogy mintegy egy napig hatályban volt az OBH elnökének egy korábbi határozata, amely végül hatályát veszítette, figyelemmel arra, hogy a Kormány jelezte, magasabb szintű szabályozás várható.¹² A továbbiakban e magasabb szintű szabályokat, valamint az OBHE határozatot kívánom ismertetni.

A veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Veir.) több mint két héttel később rendezte mindazon aggályos kérdéseket, amelyek megválaszolását sokkal korábban várták az igazságszolgáltatásban dolgozók. Az OBHE határozattal összhangban, amely szerint a bírósági épületekbe csak az ott dolgozók léphettek be, a Veir. egyértelműsítette, hogy személyes eljárásra, így panasznapon részvételre, valamint a kezelőirodáknál személyes eljárásra lehetőség nincs.¹³

Nagyobb jogalkotói odafigyelést igényelt a két, jelenleg párhuzamosan hatályban lévő perjogi kódex eltérő alkalmazásának együttes szabályozása. Nehezítette a jogalkotó dolgát, hogy nemcsak részletszabályaiban tér el egymástól a két eljárás, hanem koncepcióját tekintve is. Ebből a szempontból kétségtelen előnnyel járt, hogy a Pp. az osztott perszerkezetre hivatkozással tulajdonképpen az írásbeliség felé tett egy nagyobb lépést. Az eljárás érdemi tárgyalási szakaszában perfelvételi nyilatkozatok előterjesztése akár írásban, akár tárgyaláson főszabály szerint nem megengedettek, a perfelvétel lezárásával rögzült perfelvételi nyilatkozatok csak törvényben meghatározott esetben és feltételekkel változtathatók meg.¹⁴ E körben tehát nem okozott különösebb problémát az, hogy a felek nyilatkozataikat írásban terjeszthették elő, ugyanakkor a rPp. szerint folyó eljárásokban, ahol a szóban elmondottak nagyobb hangsúlyt kapnak, megjelent lehetőségként az elektronikus távközlési eszköz használata.¹⁵

¹² A hivatkozott, nem egészen egy napig hatályban volt OBH elnöki határozat szövege ugyanakkor nem elérhető.

¹³ Veir. 12. § (2) bek.

¹⁴ Pp. 215. §

¹⁵ Veir. 21. § (2) bek.

Főszabállyá tette a Veir., hogy a veszélyhelyzet a határidők folyását nem érintette,¹⁶ amely a gyakorlatban olykor problémát jelenthetett, ugyanakkor szélesebb körben panasz ezzel kapcsolatban nem volt tapasztalható.

Bizonyos szempontból a rPp. szabályaihoz való visszatérést jelentett, hogy a Pp. szerinti eljárásokban is korlátlan számban, tehát nem háromszor¹⁷ volt helye szünetelésnek, amellyel az eljárások egy részében a felek éltek is, hiszen hiába biztosított a jogszabályi lehetőség arra, hogy akár távközlési eszköz útján tárgyaljanak, aggály merülhetett fel például egy tanú meghallgatása során a befolyásmentes vallomás garanciái körében. Nagyszámú meghallgató személy esetén, mint például a perben addig kirendelt szakértők együttes meghallgatása során gyakorlati problémák is felmerülhettek, például a szükséges infrastruktúra rendelkezésre állása, vagy éppen a szakértők szabad kapacitása körében.

Ha a befolyásmentes vallomástételt nem is, a biztonságosabb beazonosítást lehetővé tette, hogy az elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján megtartott tárgyalás feltételeiről szóló 2/2020. (IV. 30.) PK vélemény szerint a tanúk esetén az azonosításhoz akár az idézésben is adható olyan „kód”, amellyel ellenőrizhető a személyazonosságuk a személyi adataikon túlmenően.

A PK vélemény progresszív és kellően egyértelmű szabályokat állapított meg, igaz, mintegy másfél hónappal a veszélyhelyzet kihirdetését követően. A PK vélemény fogalomhasználata szerint e-tárgyalást akkor lehetett tartani, ha valamennyi érintett rendelkezésére állt az ehhez szükséges technikai feltétel. Ennek meglétét a bíróságnak hivatalból kellett vizsgálnia, amelyet a tapasztalat szerint kellő rugalmassággal meg is tett, épp azért, hogy az ügyfelek érdekei maradéktalanul tudjanak érvényesülni. Felmerült ugyanakkor, hogy kötelezhető-e a tanú, hogy rendelkezzen az online meghallgatáshoz szükséges valamennyi eszközzel.

A Kormány erre megoldásul kínálta annak lehetőségét, hogy ha másként nem volt megoldható, a bíróság épületében biztosították az ilyen meghallgatás technikai feltételeit. Ezzel álláspontom szerint ugyanott voltunk, mintha a felek mindegyike megjelent volna a tárgyaláson. Egy-két kisebb bírósági tárgyalótermen kívül, különösen a törvényszékeken mindvégig megoldható lett volna a szociális távolságtartásra alkalmas elhelyezkedés.

Lehetőséget biztosított a PK vélemény arra is, hogy a bíróság zárt tárgyalást tartson, de csak abban az esetben, ha bírói felhívásra a felek, jogi képviselőik és a tanúk nyilatkoznak, hogy náluk is fennállnak a nyilvánosság kizá-

¹⁶ Veir. 21. § (1) bek.

¹⁷ Pp. 121. § (2) bek.

rásának a feltételei, amely álláspontom szerint azt jelenti – bármennyire is köznapien hangzik –, hogy a szobában más nincs az eljárási szereplőn kívül. A PK véleményből tudjuk azt is, hogy a bíróságok egységesen a Skype for Business alkalmazását írták elő, így a technikai feltételek megléte alatt elsődlegesen ennek meglétét kellett érteni, s ez alkalmazandó volt a meghallgatni kívánt szakértőre is.

Kiemelendő, hogy a PK vélemény alapján is a tárgyalást tilos volt rögzíteni technikai eszköz igénybevételével, amely összhangban van mind a rPp.,¹⁸ mind a Pp.¹⁹ felvétel készítésére vonatkozó szabályaival, amelyek felvétel készítését a sajtó munkatársai számára teszik lehetővé.

A PK vélemény tulajdonképpen minden érdemi kérdést rendezett, s e-tárgyaláson mindenre volt lehetőség, kivéve ítélet meghozatalára, amelyet a bíróság továbbra is tárgyaláson kívül hozott meg.

Fontos és álláspontom szerint – a jelenleg működő rendszer ismerete szempontjából különösen – a peres eljárások ideiglenes szabályainak előremutató újítása volt, hogy az első fokon eljáró bíróságok a veszélyhelyzet ideje alatt minden esetben egyesbíróként jártak el.²⁰ Ennek a munkaügyi perekben volt érezhető hatása, hiszen a Pp. szerint ülnökök közreműködésével akkor jár el a bíróság, ha az egy keresetben vagy az egyesített perekben érvényesített valamelyik igény, a viszontkereset vagy a beszámítás elbírálása tekintetében törvény szerint ülnökök közreműködése szükséges.²¹ Erre egyetlen esetben ad lehetőséget, és kizárólag a munkaügyi perek különös szabályainál deklarálja, hogy az elsőfokú bíróság – törvény eltérő rendelkezése hiányában – ülnökök közreműködésével jár el.²²

Szintén erős támogatást lehetett érezni azon intézkedés nyomán is, amely eltörölte a jogi képviselő nélkül eljáró fél nyomtatványhasználati kötelezettségét, s ismét biztosította annak lehetőségét, hogy a laikus elemek a keresetlevelet, a keresetet tartalmazó iratot, a viszontkereset-levelet, a beszámítást tartalmazó iratot és az írásbeli ellenkérelmet formakényszer nélkül előterjeszthessék.²³ Nem világos ugyanakkor, hogy miért a veszélyhelyzeti jogalkotás keretein belül került sor a jogérvényesítés ügyfélbarát jellegének erősítésére.

¹⁸ rPp. 134/A. §.

¹⁹ Pp. 232. §.

²⁰ Veir. 23. §.

²¹ Pp. 9. § (2)–(3) bek.

²² Pp. 510. §.

²³ Veir. 24. §.

A jogi képviselő nélkül eljáró felek számára – megjegyzendő, hogy olykor a jogi képviselők számára is – komoly kihívást jelentő perjogi szabályokhoz képest jelentett könnyebbséget, hogy a bíróság csak akkor utasíthatta vissza a jogi képviselő nélkül eljáró fél által előterjesztett keresetlevelet, ha az nem tartalmazza a kötelező tartalmi elemeket vagy alaki kellékeket. Ekkor a bíróságnak a hiánypótlásra felhívó végzésben a keresetlevél valamennyi hiányosságát feltüntetve részletes, a fél jogban való járatlanságához igazodó teljes körű tájékoztatást kell adnia a hiányok pótlására vonatkozóan.²⁴

A Veir. tulajdonképpen megismételte, egyszersmind ki is bővítette az OBHE határozat szabályait, amely elsősre kifejezetten szűkszavúan rendelkezett, vagyis kimondta, hogy a bíróságok a rendkívüli ítélkezési szünet alatt nem tartanak előkészítő ülést, tárgyalást és nyilvános ülést.²⁵ E szabály tehát a rendkívüli ítélkezési szünethez kapcsolódott, s nem a veszélyhelyzethez. A másodfokú eljárások során főszabállyá vált, hogy a bíróság nem tart tárgyalást, ennek részleteit tartalmazta a másodfokú eljárásra irányadó szabályoknak a veszélyhelyzet ideje alatt történő alkalmazásáról szóló 1/2020. (IV. 30.) PK vélemény.

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a rendkívüli ítélkezési szünet során a peres és peren kívüli ügyekben történő feladatellátásról szóló 37.SZ/2020. (III. 17.) OBHE határozat már részletesebb szabályokat adott a bíróságok részére. Ez utóbbi határozat már pontosította – és mintegy pótolta a hiányzó okfejtési láncszemet –, hogy a bíróságok működése az OBHE határozat alapján akadályoztatva van, vagyis a vonatkozó eljárásjogi szabályokat megfelelően kell alkalmazni. Értelemszerű kivételt jelentettek azok a cselekmények, amelyeket a bíróságoknak a rendkívüli ítélkezési szünetben is el kellett látniuk.

A polgári perekben bíróságon kívüli munkavégzés keretében nyilvánították megteendőnek azokat az intézkedéseket, amelyek nem indokolták tárgyalás tartását. A felsorolás egyes elemei, így például a keresetlevél visszautasításának felsorolásbeli első helye, s kiemelése a keresetlevél alapján fogantatható intézkedések közül illeszkedett, mi több, erősítette is a Pp. szabályozási logikáját. Ezzel szemben bizonyos szabályok a Pp. alkalmazásában értelmezhetetlenek voltak, így például az, hogy perfelvételi szakban nem lehetett tárgyalást tartani, hiszen a perfelvétel jelentős része egyébként is írásban történt.²⁶

Megteendőnek minősítették ezen felül a kereset közlését, a hiánypótlási felhívás kibocsátását, az ideiglenes intézkedésről döntést, a végrehajtás felfüg-

²⁴ Veir. 25. §.

²⁵ OBHE határozat 4.

²⁶ Pp. XII. Fejezet.

gesztése tárgyában való döntéshozatalt, továbbá az írásbeli ellenkérelem elmulasztása esetén a jogkövetkezmények alkalmazását. A Pp. miatt indokolt volt kiemelni, hogy érdemi tárgyalási szakban mindazon eljárás cselekményeket meg lehetett tenni, amelyek a tárgyalást nem érintették, pl. keresetlevél visszautasítása, kereset közlése, hiánypótlási felhívás, ideiglenes intézkedés, végrehajtás felfüggesztése tárgyában döntéshozatal stb.²⁷

Fontos és az ügyteher ledolgozása szempontjából releváns rendelkezés volt az utóbbi határozat szerint ügytípustól függetlenül bíróságon kívüli munkavégzés keretében ellátandó feladatok meghatározása. Ez a rendelkezés nyújtott lehetőséget azon adminisztratív elmaradások pótlására, amelyek rendes ügymenet mellett tovább nyomták volna a bíróságok vállát.²⁸

Mindezeknél is fontosabb volt, hogy az 37.SZ/2020. (III. 17.) OBHE határozat rendelkezést tartalmazott a határidők számítására is. Eszerint az órákban, napokban és munkanapokban meghatározott határidők a rendkívüli ítélkezési szünet elrendelésével megszakadnak, és a rendkívüli ítélkezési szünet megszűnését követő napon újrakezddőnek, vagyis a rendes ítélkezési szünettel tulajdonképpen ellentétes szabályt hoztak, hiszen a Pp. szerint órákban, napokban és munkanapokban megállapított határidőbe nem számít bele minden évnek a július 15-től augusztus 20-ig, valamint december 24-től január 1-ig terjedő időszaka.

A rendes ítélkezési szünet után a határidők folytatódnak, így bizonytalan helyzet született. Ezt kívánta orvosolni a közigazgatási perekben veszélyhelyzetben érvényesülő határidők számításáról szóló 1/2020. (IV. 23.) KK vélemény, amely például rögzítette azt is, hogy a keresetindítási határidő nem hosszabbodott meg. A vélemény polgári peres alkalmazhatósága csak részleges, de mintegy iránymutatóként relevanciával bírt.

A Veir. 97. § (2) bekezdése komoly fejtörést okozott a jogalkalmazás szereplőinek a határidők számítása során, főként annak megítélésében, hogy mely meghosszabbodás mikor kezdődik, s mely esetekben van helye a határidő meghosszabbodásnak.²⁹

²⁷ A rendkívüli ítélkezési szünet során a peres és peren kívüli ügyekben történő feladatellátásról szóló 37.SZ/2020. (III. 17.) OBHE határozat II.

²⁸ 37.SZ/2020. (III. 17.) OBHE határozat IV.

²⁹ Veir. 97. § (2) Ha a határidő a polgári peres és nemperes eljárásokban, valamint a közigazgatási peres és nemperes eljárásokban, továbbá az egyéb közigazgatási bírósági eljárásokban 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.

4. Tapasztalatok és jó gyakorlatok

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a polgári perekben az első napok ellentmondásos intézkedései ellenére viszonylag könnyen át lehetett lendülni az új helyzet adta körülményeken. Számos olyan intézkedés született, amelyek rávilágítottak a polgári perek túlzott formakényszerének fenntarthatatlanságára, továbbá hasznos adalékul szolgáltak egy – most már tudottan a küszöbön álló – perjogi novellának. Szintén a tapasztalat mutatta meg, hogy az egyes hivatásrendek közti kommunikáció fejlesztése indokolt, ahogyan azt is szükséges kiemelni, hogy az igazságügyi tárca, valamint a jogalkalmazás résztvevői között sem volt mindig meg a kellő összhang, így például a kijárási korlátozás alóli kivételek körében külön megkeresés volt szükséges abban a kérdésben, hogy az ügyvédnél való ügyintézés is kivételt jelent-e.

Ugyanakkor számos jó gyakorlat is megjelent. Ezek közül kiemelendő a jogi képviselő nélkül eljáró fél esetén a kereset és egyéb beadvány előterjesztésére szolgáló nyomtatvány kötelező alkalmazásának felfüggesztése, valamint az ülnöki rendszertől való – ideiglenes – eltérés. Az ülnökök mint laikus elemek alkalmazása azon a téves feltevésen alapul, hogy a bíróságok a mindennapoktól kevésbé elrugaskodott döntést hozhatnak, ha a tanácsban jelen van olyan valaki, aki a gyakorlatban látja az életviszonyokat és nincs kötve egyfajta determinált gondolkodással. Az a körülmény, hogy a jelenlegi egyetlen polgári perben, amelyben ülnökök eljárása kötelező, vagyis a munkaügyi perekben, az ítékezés tovább folyhatott, álláspontom szerint megkérdőjelezi az intézmény – jelenlegi, hazai formájában való – létjogosultságát.

A tapasztalat és a mindennapi gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy a szakszabíró oldalán helyet foglaló civilek jelenleg semmilyen hozzáadott értékkel nem bírnak az ítékezésben, ugyanakkor a pusztán emberi kíváncsiságukon alapuló kérdéseik feleslegesen tudják elhúzni egy-egy tanú, fél, szakértő meghallgatását. Önmagában az a körülmény, hogy a hivatásos bíróval azonos jogok illetik meg őket, így tulajdonképpen együttesen – elvi szinten – le is szavazhatják, az ítéletek szakmaiságát veszélyezteti, így meggyőződésem szerint helyes minden törekvés, amely ezt a laikus elemet az ítékezésből kiszorítani igyekszik. Ugyanakkor szükséges az ülnöki rendszer előzményeinek ismerete, amelynek keretében érdemes megfontolni a kialakuláskori indokok mentén való reformot.

(III. 14.) Korm. rendelet 1. §-ával elrendelt rendkívüli ítélezési szünet elrendelése és e rendelet hatálybalépését követő 15. napig terjedő időszakban jár le, a határidő meghosszabbodik e rendelet hatálybalépését követő 30. napig.

A Pp. kodifikációja során volt lehetőség ettől megválni, de a jogalkotó minden komolyabb reformtörekvése ellenére is meghátrált a laikus elemek részvételének reformja során, hiszen a szabályozást a korábbival megegyező módon vette át. A kérdésnek persze van egy másik oldala is, hiszen számos olyan különleges eljárás van, ahol talán érdemes megfontolni az ülnökök szerepeltetését, így a szükséges részletes megfontolás, a kérdés hosszabb távú, mélyebb rendezése tovább várat magára.

Tény, hogy egy-egy ilyen döntés nemcsak szakmai, hanem jogpolitikai értékválasztást is jelent, így fokozott körültekintéssel kell eljárni. Viszont a döntéshez közel másfél évszázadnyi kifejezett perjogi történet áll rendelkezésünkre, hiba volna egy alig egyhónapos időszak alapján ilyen mértékű reformot bevezetni.³⁰ Mint azt fentebb írtam, kellő jogtörténeti előzmény áll rendelkezésre ahhoz, hogy az ülnökrendszer jelenlegi formájának felszámolását követően egy funkciójának és céljainak megfelelő új jogintézményt alkosson a jogalkotó.

A kvázi félbeszakadás körében alig található felsőbb bírósági döntés. Ami kiemelendő, az a Kúria egy eseti döntése, amelynek előzményeként a felülvizsgálati kérelmet a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet 29. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el, s kifejezetten utalt rá, hogy a rPp. 111. § (4) bekezdése szerinti félbeszakadás megállapításának nem látta törvényi feltételeit.³¹

Annak ellenére, hogy egy szélesebb körben terjed az elektronikus eljárás, a papír alapon érkezett iratok karanténba helyezése általánosan volt tekinthető. Ezzel összefüggésben indokolt megjegyezni, hogy a bíróságok által szabott határidőbe fordított esetben nem számították bele annak lehetőségét, hogy az ügyfél is karanténba helyezheti a beérkezett iratokat. Nem peres eljárás ugyan, de ki kell emelni az ingatlan-nyilvántartási eljárást, amely még mindig tisztán papíralapú, így e körben az iratok karanténba helyezése további következményekkel járt.

A polgári peres eljárások egyik jellemzője, hogy elég széles spektrumon mozognak tárgyukat tekintve. Nyilvánvaló, hogy egy olyan per, amelyben ideiglenes intézkedés szükséges, más megítélés alá esik ilyen helyzetben, mint egy 1989-es adásvételi szerződés miatt indult – és egyébként még mindig járásbírószágon folyamatban lévő – per. Ennek megfelelően előbbi ügyeknek a veszélyhelyzet idején is prioritást kellett volna élvezniük.

³⁰ TIMÁR (2017), 247.

³¹ A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.VI.20.861/2019/7. sz. ítélete.

A Veir. számos rendelkezése hatályát veszítette 2020. június 1. napján a 229/2020. (V. 25.) Korm. rendelet alapján, ezek zömmel a személyes eljárásra vonatkozó eddigi korlátozások és tilalmak feloldását jelentik. Továbbra is megmarad a tárgyalás elektronikus hírközlő hálózat vagy más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján történő megtartásának lehetősége, ugyanakkor lehetőség lesz perfelvételi tárgyalás tartására. Növum, hogy a bíróság a tárgyalásról a nyilvánosságot akkor is kizárhatja, ha az a járványügyi intézkedés tárgyalóteremben történő betarthatóságát biztosítja.

Fontos megjegyezni, hogy a koronavírus miatti leállást nem sokkal követte a közigazgatási és munkaügyi bíróságok átszervezése és a törvényszékek szervezésébe történő integrációja³² miatti leállás, vagyis az integrációt úgy kellett levezényelni, hogy időközben a folyamatban lévő eljárásokban is telt az idő, egyúttal a szükséges intézkedéseket is nehezebb volt megtenni. Tény az is, hogy a megszűnő bíróságok mindennapjait kevésbé érintette a járvány nyomán bevezetett intézkedéseknek való megfelelés, éppen az átállás miatt.

Szintén a tapasztalatok között kell számon tartani azt a tényt, hogy a polgári perjog 1952. évi kodifikációja óta eltelt közel hét évtized során mindössze egy alkalommal történt olyan esemény, amely a rPp. 111. § (4) bekezdése nyomán félbeszakadáshoz vezethetett.

Az 1956. évi forradalom eseményei nyomán értelemszerűen az igazságszolgáltatás akadályoztatva volt, és a restauráció és a konszolidáció egyik feltételként létező tabusítás, valamint az eltelt idő miatt az ott hozott végzések fellelhetősége erősen kérdéses. Mindebből következik az is, hogy nemcsak a bíróságoknak, hanem – figyelemmel az eltelt mintegy hetven évre – jogászok generációinak sincs közvetlen élménye olyan időszakra, amelyben ilyen okból nem tudtak volna a bíróságok működni.

5. Kitekintés az ún. második hullám eddigi mérlegére

A Kormány 2020. november 4. napjától ismét veszélyhelyzetet hirdetett ki,³³ amelyet követően számos, a védekezés szempontjából változatos relevanciájú jogszabálymódosítás, illetve jogszabályalkotás történt, s ezeknek szinte egyike

³² Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 90. § (1) bekezdés 2. pontja alapján, amely ugyan-ezen törvény 252. § (4) bekezdése alapján 2020. április 1. napján lépett hatályba.

³³ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet.

sem tartalmazott az ún. első hullám ideje alatt bevezetett rendelkezésekhez hasonlót.

A bíróságok működése szempontjából kiemelendő, hogy az eljáró bírók védelme érdekében átlátszó védőfalat rendszeresítettek,³⁴ valamint negyvenpercenként öt perc szellőztetésre fordítandó szünetet rendeltek el 2020. november 18. napjától valamennyi tárgyalás, ülés, előkészítő ülés, nyilvános ülés, személyes meghallgatás, illetve az ügyfélfogadás során,³⁵ vagyis a tárgyalások immár megtarthatók. Ebből álláspontom szerint következik az is, hogy a tavaszi ún. első hullám idején a bíróságok akadályoztatása valóban a jogszabályi korlátozásokból eredt, s nem a járványból mint természeti akadályból. Nem írták elő a papír alapon érkezett iratok karanténba helyezését, szemben a tavaszi korlátozásokkal.³⁶

Nem túlzás kijelenteni, hogy az ún. első hullám idején tapasztalt bizonytalanság helyett minden eljárási szereplő törekszik arra, hogy a kontaktokat a minimálisra szorítsa. A tárgyalótermekben a szellőztetés, valamint a plexifal, a maszk alkalmazása feltehetően elégséges. Az ugyanakkor bizonytalan, hogy az OBH Elnöke határozatánál magasabb szinten születik-e az év végéig bármilyen korlátozás, amely közvetve vagy közvetlenül érinti az igazságszolgáltatás működését.

Okkal merül fel a kérdés, hogy vajon meddig van értelme hagyni, hogy az eljárások a maguk medrében folyjanak, miközben az ügyvédek és a bírók is gyakran – a tavaszi időszaknál is gyakrabban – szembesülnek vele, hogy nem lehet megtartani a tárgyalást. A különbség elsődlegesen az, hogy tavasszal a járványtól való félelem, ősszel viszont a vírussal megfertőződés jelenti az akadályt.

Figyelemmel arra, hogy a Pp. szerinti téli ítélkezési szünetig jelen tanulmány írásakor mindössze hetek vannak hátra, nem várható, hogy év végéig érdemi korlátozásokat vezessenek be a bíróságok működésében.

³⁴ Védőeszköz használatának elrendeléséről szóló 143.SZ/2020. (X. 14.) OBHE határozat.

³⁵ A tárgyalóterem és az ügyfélfogadó helyiségek kötelező szellőztetésének elrendeléséről szóló 148.SZ/2020. (XI. 17.) OBHE határozat.

³⁶ A rendkívüli ítélkezési szünet ideje alatt az Országos Bírósági Hivatalhoz érkezett papíralapú iratok kezelésének különleges szabályairól, valamint az iratok elektronikus kezelésének rendjéről szóló 42.SZ/2020. (III. 26.) OBHE határozat.

6. Összegzés

Áttekintve a 2020. évi koronavírus-járványnak az polgári peres eljárásokra gyakorolt hatását, kijelenthető, hogy a hivatásrendek, ha eltérő gyorsasággal is, de a rendelkezésükre álló eszközöket kihasználva tudtak reagálni a megváltozott körülményekre. Tény, hogy észlelhetők voltak eltérések az ügyvédek és a bíróságok hozzáállása körében, ugyanakkor ezek nem kirívóak az általános gyakorlathoz képest. Az általános gyakorlat ugyanis az ezredforduló idején hozott felsőbbíróvási döntések nyomán az, hogy az ügyvéd megbetegedése, gyógykezelése önmagában nem jelent kimentési okot, hovatovább a bírói jogértelmezés szerint ilyen esetekben az eljáró ügyvédnek kötelessége a helyettesítéséről gondoskodni.³⁷

Fontos változás, hogy az ún. második hullám idején bevezetett korlátozások nyomán a bíróságok működése általánosságban nem lehetetlenült el, ettől függetlenül szinten minden napra jut egy-egy beállítás, figyelemmel arra, hogy valamelyik ügyfél fertőzött lett. Ebben a helyzetben ugyanakkor indokolt lehet újabb intézkedéssel elejét venni az eljárási határidők múlásának.

Nem túlzás kijelenteni, hogy a polgári perekben a tavaszi időszakban bebizonyosodott, hogy a gyakorló jogászok viszonylag gyorsan találnak megoldást még egy ilyen jellegű problémára is, adott esetben nem bevárva a jogalkotó döntését. A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. LVIII. törvény számos olyan rendelkezést tartalmazott, amelyek a polgári jogérvényesítéssel összefüggésben alkalmazandók. Ilyen például az, hogy a veszélyhelyzet ideje alatti kézbesítés tekintetében a kézbesítési kifogás, valamint a veszélyhelyzet ideje alatti mulasztás igazolása iránti kérelem előterjesztésének törvényben meghatározott határidejébe a veszélyhelyzet időtartama nem számít bele.³⁸ Megmaradt annak lehetősége, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró fél beadványait az erre rendszeresített nyomtatvány nélkül is benyújthassa.³⁹ Számos rendelkezés a 2020. március 31. és 2020. június 1. napja közötti időszakban hozott intézkedések,

³⁷ A BH2000. 111. alapján „[a] jogi képviselő gyógykezelése nem alkalmas indok a mulasztás kimentésére, mert a helyettesítésről, az általa képviselt fél jogainak helyes érvényesítéséről köteles gondoskodni”, továbbá lásd BH1996. 595.

³⁸ A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. LVIII. törvény 93. §.

³⁹ A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. LVIII. törvény 140. § (1) bek.

benyújtott iratok kapcsán állapított meg átmeneti szabályokat, így például a tárgyaláson kívüli elbírálásról a másodfokú eljárásban.⁴⁰

IRODALOM

- BOGNÁR Csaba: E-bíróság: „Szép új világ?” Polgári perek interneten, reformok szociológiai szemszögből. In: VARGA Norbert (szerk.): *Eljárásjogi reformok*. Szeged, SZTE ÁJK, 2016, 31–42.
- KORMOS Erzsébet – NAGY Adrienn – NAGY Andrea – WOPERA Zsuzsa: *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez*. Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2016.
- TIMÁR Balázs: „A magyar bírósági szervezet a forradalmak és Trianon után”. *Acta Universitatis Szegediensis: FORUM Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, IX. (Megjelentés alatt.)
- TIMÁR Balázs: „Nóvumok a megelőző polgári perjogunkhoz képest”. *Acta Universitatis Szegediensis: FORUM Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, VII (2017): 235–248.

⁴⁰ A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. LVIII. törvény 143. §.

II.

ÖSSZEHASONLÍTÁS, ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI KITEKINTÉS



A pandémia és a strukturális (jog)egyenlőtlenség összefüggéseinek jogi és társadalmi értelmezési keretei¹

Az alábbi írás olyan csoportspecifikus hatásokat, valamint rendszerszintű hátrányokat vizsgál, amelyek eredete, vagy adott esetben ezeknek további katalizátora a koronavírus megjelenése. Nem a magyar jogot elemezzük, és nem is módszertani szempontból szigorúan vett összehasonlító jogi kutatást végeztünk, hanem általános áttekintésre törekszünk különböző földrajzi elhelyezkedésű források és esettanulmányok alapján.

Az első részben a vírus és a csoportspecifikus hatások négy esetét különítjük el. A következő részben az előbbi esetek jogi értelmezésével foglalkozunk, áttekintjük az egyenlőtlenségek (és az azok elleni fellépés) jogi fogalomrendszerét. Az írás kiindulópontja és vezérgondolata az, hogy a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatban a különböző alapjogok korlátozása mellett a leggyakrabban a hátrányos megkülönböztetés tilalma, illetve az egyenlő bánásmód követelménye mint alkotmányos alapjog merül fel. Ezért, kiemelve és rögzítve a tanulmány kontextusát és értelmezési tartományát, a második fejezet áttekintést nyújt az egyenlőség biztosítására és az egyenlőtlenségek csökkentésére vonatkozó jogi felelősség és kötelezettség fogalomrendszeréről, az antidiszkriminációs jogalkotás és társadalmi diskurzus alapjairól. A harmadik részben a rendészet dimenziójában és az intézményes diszkrimináció fogalmi keretében mutatunk rá az állami intézményrendszer alul- és túlműködésére. Ennek keretében foglalkozunk a magánszférába begyűrűző közvetett hatásokkal, illetve bemutatjuk az amerikai Black Lives Matter mozgalmat („a fekete életek számítanak”, röviden BLM), valamint néhány kapcsolódó, a Blue Lives Matter, All Lives Matter és Roma Lives Matter címkével ellátott mobilizációs hívószavak mögött álló kezdeményezést. A kapcsolódási pont e fejezet vonat-

¹ A kutatás az NKFIH FK 129018. sz. és 134962. sz. projektjei támogatásával valósult meg, és a TK JTI *Epidemiológia és jogtudomány* c. kutatási programja keretében készült. A szerzők ezúton is kifejezik köszönetüket Körtvélyesi Zsolt megjegyzéseiért és tanácsaiért.

kozásában az, hogy a szakirodalom e mozgalmak felerősödését a koronavírus által kiélelt és megnövelt faji-etnikai egyenlőtlenségek következményeként tárgyalja, esetenként kifejezett és közvetlen összefüggésben a vírussal kapcsolatos intézkedésekkel.

1. A koronavírus csoportspecifikus hatásai

A koronavírussal összefüggésbe hozható csoportspecifikus hatások négy esetét különítjük el. Az első csoportba tartoznak azok az esetek, amelyekben ezek a hatások biológiai vagy kulturális okokra visszavezethetően a társadalmi, állami, intézményi fellépéstől, cselekvéstől függetlenül is erőteljesebben jelentkeznek bizonyos csoportok vonatkozásában. A második csoportban a vírussal kapcsolatos járványügyi intézkedések érintenek automatikusan, természetükből fakadóan hátrányosan egyes csoportokat. A harmadik csoportba társadalmi okokra visszavezethető, egyes csoportokat érintő rendszerszintű hátrányok tartoznak, amelyeket a koronavírus felerősít. A negyedik halmazt azok a koronavírus elleni intézkedések képezik, amelyek nem pusztán természetükből fakadóan és elkerülhetetlenül, hanem a társadalmi kirekesztés intézményes megnyilvánulásaként konceptualizálható módon és okból sújtanak egyes társadalmi csoportokat aránytalan mértékben.

1.1. A koronavírus közvetlen csoportspecifikus hatásai

Az állami intézményi fellépéstől, cselekvéstől függetlenül is erőteljesebben érintett, kiemelten veszélyeztetett csoportok például az asztmások² és az idősek. Mit tehet ilyenkor az állam és a jog? A kizárólag az idősek számára fenntartott nyitvatartási időszak nemcsak a vállalkozás szabadságának korlátozását jelenti, hanem értelemszerűen diszkrimináció is a fiatalabbakkal szemben, hiszen az érintett idősváiban ki vannak zárva a szolgáltatások eléréséből.³ A kérdés ilyenkor, hogy a jog standardjai, az alkotmányossági és egyéb tesztek alapján ez megengedhető-e (szükségesnek és arányosnak tekinthető-e).

² Lásd pl. RATERMAN (2020).

³ Lásd pl. UN Secretary-General's Policy Brief: *The impact of COVID-19 on older persons*, 01.05.2020. <https://www.un.org/development/desa/ageing/news/2020/05/covid-19-older-persons/>; British Society of Gerontology: *Statement on COVID-19*, 20.03.2020. <https://www.british-gerontology.org/publications/bsg-statements-on-covid-19>; AYALON et al. (2020).

Egyes betegségek, járványok bizonyos kisebbségeket biológiai vagy kulturális okokból is hátrányosan érinthetnek, amelyek a legtöbb esetben a társadalmi szintű megkülönböztetéssel együtt fejtik ki hatásukat. Ebben a fejezetben ezeket a kérdéseket tekintjük át, a biológiai jellemzőkön túl kitérve e közösségek kulturális és vallási jellegzetességeire is. Célunk itt elsősorban az, hogy áttekintést adjunk azokról az esetekről, amelyekben a járvány minden társadalmi vagy jogi diszkrimináció nélkül is súlyosabban érint egy kisebbséget, mint a többségi társadalmat.

Több olyan betegség is ismert, amely bizonyos populációkban genetikai okokból gyakrabban fordul elő, a legismertebb talán az askenázi zsidók körében a Crohn-betegség.⁴ Természetesen egy adott kisebbség és egy genetikai állomány a legtöbb esetben nem feleltethető meg teljesen egymásnak. Bizonyos esetekben nem közvetlenül genetikai okokból válik kitétté egy kisebbség, hanem például azért, mert olyan más éghajlati vagy kulturális közegbe kerül, ami miatt hiánybetegségek léphetnek fel. Ilyen lehet a D-vitamin-hiány vagy bizonyos táplálékok megemésztésére való képtelenség (ételintolerancia).⁵ Elképzelhető az is, hogy egy közösség azért vált ellenállóbbá egy járvánnyal szemben, mert a csoport kevésbé ellenálló tagjai már egy korábbi járvány során kiszelektálódtak.⁶ A más népcsoportoktól korábban elzárt közösségekben éppen ezért eredményezett nagy pusztítást a már rezisztens hódítók és gyarmatosítók megjelenése, és a helyzetet csak súlyosbította a csapatmozgásokhoz és az együtt állomásoztatott katonákhoz kapcsolódó veszély, könnyebben felüthette a fejét egy járvány a hódító katonák között, aminek végzetes hatása volt az őslakosokra. Amerika gyarmatosítása a legismertebb példa, ugyanakkor az újabb

⁴ BAUMGART–SANDBORN (2012); BENGTON et al. (2009); YANG et al. (1993).

⁵ Pl. a laktóztolerancia egyes régiókban vagy etnikai csoportokra inkább jellemző, lásd SUCHY et al. (2010); BAILEY et al. (2013). A tej megemésztésének képessége komoly evolúciós előny, mely nem kis mértékben Közép-Európához köthető – BURGER et al. (2020); CURRY (2013) –, ami a később tárgyalandó D-vitamin-szint szempontjából is releváns lehet. „Add vitamin D to bread and milk to help fight Covid, urge scientists”. *The Guardian*, 31.10.2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/31/add-vitamin-d-bread-milk-help-fight-covid-urge-scientists-deficiency-supplements>

⁶ BODNÁR Zsolt: „Egy kínai kutatás szerint az A-s vércsoportú embereket jobban veszélyeztetheti a koronavírus”. *Qubit*, 2020. március 18. <https://qubit.hu/2020/03/18/egy-kinai-kutatas-szerint-az-a-s-vercsoportu-embereket-jobban-veszelyeztetheti-a-koronavirus>; MENDE Balázs Gusztáv: *Járványos mindennapok. Történeti idők betegségei*. http://ri.btk.mta.hu/images/letoltes_publ/mende.balazs/jarvanytan.pdf

kutatások megkérdőjelezik azt a korábbi feltételezést, hogy az Újvilágból „cserébe” a hódítók hozták Európába az itt addig ismeretlen szifilisz.⁷

A fertőzések terjedésében elsődleges szerepet játszanak a hálózatok.⁸ Ezek nem feltétlenül csak az egyes emberek között fennálló szociális kapcsolatokból állnak, hiszen jelenleg is többféle szoros kapcsolat fenntartható fizikai közelség nélkül, például elektronikus úton, másrészt viszont a fertőzés megtörténhet egymást nem ismerő emberek között, akik például valamilyen közös infrastruktúrát használnak (tömegközlekedést, közintézményeket, boltokat, köztereket vagy társasházak közös tereit). Nem volt ez másként korábban sem. Az epidemiológia hajnalán John Snow egy részben térbeli közelségen alapuló kapcsolattrendszert tárt fel, amikor a kolera terjedését vizsgálta a közutakon keresztül,⁹ melyek használói között nem feltétlenül volt társadalmi kapcsolat. A pestis esetében pedig sokáig olyan módszereket alkalmaztak, amelyek elsősorban légúti fertőzések ellen nyújtottak védelmet (Hippokratész nyomán azt feltételezve, hogy a betegséget a mocsarokból kiáramló miazmák terjesztik).¹⁰ Ma már tudjuk, hogy önmagában az emberek közti kapcsolattal nem modellezhető a terjedés, mert ahhoz figyelembe kell venni a köztes gazda – patkány vagy más állat – mozgását is. Extrém példa Kaffa (a mai Feodoszija) ostroma a 14. században, amit a biológiai hadviselés egyik legkorábbi példájaként tartanak számon (az ostromlók hajtógépekkel pestissel fertőzött hullákat dobáltak a városfalon belülré).¹¹ Az eset azt mutatja, hogy akár egymástól szociálisan teljesen elszigetelt csoportok között is lehetőség van a betegség terjedésére.

A legtöbb esetben azonban a hálózati topográfia fontos meghatározója a fertőző betegségek terjedésének, ahogy arra Barabási Albert-László is rámutatott a HIV-vírus terjedésének hálózati háttere kapcsán.¹² Ez még úgy is helytálló, hogy az utóbbi időben megkérdőjeleződött a zéró páciens elmélete – nem egy kanadai utaskísérő terjesztette el a vírust Amerikában, az ott korábban is jelen volt.¹³

Egy adott kisebbség belső hálózata, ha az eltér a többségi társadalométól, szintén sérülékennyé teszi a közösséget, illetve a többségi társadalom és a kisebbségek kapcsolata befolyással lehet a fertőző betegségek terjedésére. Így

⁷ MAJANDER et al. (2020).

⁸ BARABÁSI (2003). Elsősorban *The Tenth Link* c. fejezet.

⁹ SNOW (1855).

¹⁰ MENDE Balázs Gusztáv: *Járványos mindennapok...* (vö. 6. lj.).

¹¹ Vö. WHEELIS (2002).

¹² BARABÁSI (2003), 123.

¹³ WOROBAY et al. (2016).

például a Bogardus-skálán mért társadalmi távolság adatokat szolgáltatathat arra, hogy egy adott kisebbség mennyire szigetelődik el a többségi társadalomtól, ami adott esetben a járvány terjedését lassíthatja, vagy megállíthatja (hogy aztán adott esetben a kisebbségi hálózatban berobbanjon). Nem feledkezhetünk meg ugyanakkor arról, hogy bizonyos kisebbségek adott esetben más országok lakosságával is kapcsolatban állhatnak, ez mind a terjedés, mind a stigmatizáció szintjén jelentőséggel bír.

A hálózati jellemzők és a Bogardus-féle társadalmi távolság mellett a járványok terjedése kapcsán ugyancsak releváns az Edward T. Hall nevéhez köthető proxemika (térfelhasználás), amely azt vizsgálja, hogy az emberek hogyan használják a teret a társas interakciókban, azaz különböző szituációkban fizikailag milyen távol állnak egymástól.¹⁴ Az intim, személyes és szociális térhasználatnál mérhető fizikai távolság országokként is eltérhet. Egy 2017-es tanulmány¹⁵ azt a meglepő eredményt hozta, hogy a régióból Magyarország és Románia esetében a proxemikai értelemben vett szociális távolság meghaladja a 120 centimétert, Magyarország a vizsgált országok közül a legnagyobb szociális és intim távolság kategóriában a második, míg személyes távolság tekintetében az első. A kulturális sztereotípiák alapján eltérőnek gondolt országok, mint az Egyesült Királyság, Németország vagy Olaszország 2020 tavaszán a koronavírus első hullámában a felmérés alapján azonos tartományban vannak. Hiába tartozik a távolságtartás alapján az élvonalba Románia és Magyarország, előbbiben már az első hullám idején is gyors volt a vírus terjedése, az őszi adatok alapján pedig Magyarország is bekerült az élvonalba a terjedés dinamikája alapján.¹⁶ Bár van már olyan tanulmány, amely megkísérli összevetni a 2017-es tanulmány eredményeit az elérhető 2020-as járványadatokkal, szignifikáns összefüggéseket is kimutatót,¹⁷ azonban ezt érdemes óvatosan kezelni, mivel a járvány második hulláma árnyalhatja a képet.

¹⁴ HALL (1963); HALL (1966).

¹⁵ SOROKOWSKA et al. (2017).

¹⁶ Hogy pontosan hol is helyezkedik el Magyarország Európa és a világ országai között, azt a tesztelések alacsony száma (így a magas tesztpozitivitás: *Koronavírus: rekordközeleli napi haláleseteket jelentettek*. <https://24.hu/kozelet/2020/11/22/koronavirus-fertozottek-szama-rekordkozeli-napi-halalesetet-jelentettek/>) és az adatközléssel kapcsolatos további aggályok miatt a kézirat lezárásakor nehéz megmondani. Részletes elemzésért lásd SZABÓ Andrea: *A hivatalos adatok alapján tényleg stagnál a járvány Magyarországon*.

Heti összefoglaló: 2020.11.16.–2020.11.22. <http://web.archive.org/web/20201123203935/https://szaboandreapolitologus.blogspot.com/>

¹⁷ GOKMEN et al. (2020).

Minden korreláció ellenére úgy tűnik, hogy a COVID-19-betegség terjedését elsősorban nem a társadalmi interakciók struktúrája befolyásolja, és az egyéb tényezők, mint a védekezés milyensége, a korábbi immunizálás (BCG, gyermekbénulás) esetleges hatása miatt még nem tudunk biztosan mondani ezeknek a interakcióknak a tényleges szerepéről. Ugyancsak hiányosak az ismereteink arra nézve, hogy az országok közötti különbségeken túl van-e lényeges különbség az országon belül élő kisebbségi csoportok között a proxémika által leírt távolságok tekintetében, bár ismerünk néhány, az USA-ban az 1970-es évek első felében elvégzett kutatást.¹⁸ Nagy szakirodalma van például annak, hogy a temetések során előforduló személyes kontaktus hogyan járul hozzá az Ebola terjedéséhez.¹⁹

Bizonyos betegségek terjedésében szerepet játszhatnak egy meghatározott kisebbséghez kötődő szokások, társadalmi kapcsolatok és távolságok, de a COVID-19 esetében, úgy tűnik, ezek a jellemzők a vírus viszonylag könnyű terjedése miatt háttérbe szorulnak. A vallási tabuk jelentős része valamilyen megbetegedés elkerülésére alakult ki, kezdve az étkezési tilalmaktól egészen odáig, hogy bizonyos betegségekben szenvedőket tisztátalannak tekintettek. Természetesen ezek a tabuk a kor ismeretein alapultak, és meglehetősen „ráhagyással” működtek, olyan esetekre is alkalmazták őket, amelyeknél nem volt indokolt az adott tabu, így például nem fertőző betegségeknel. Ismertek olyan vallási szervezetek is, amelyek egy meghatározott betegség gyógyítására jöttek létre, tudjuk, hogy hatékonyan működtek, bár máig nem sikerült minden esetben kideríteni az alkalmazott gyógymódot. Ilyen szervezet volt például az anyarozs okozta mérgezés (ergotizmus vagy Szent Antal tüze) kezelésére létrejött Remete Szent Antalról elnevezett Antonita rend (Hospitalarii S. Antonii), amelynek a történelmi Magyarországon is voltak rendházai.²⁰ A biológiai és orvosi ismeretek bővülése ezeket a vallási tabukat részben feleslegessé tette, bár vannak olyan esetek is, amikor ez a „dereguláció” már korábban megtörtént.²¹ A tudomány fejlődése mindemellett új problémákat is előhozott, erre jó

¹⁸ AIELLO–JONES (1970); JONES (1971); JONES–AIELLO (1973); SCHERER (1974).

¹⁹ HEWLETT–AMOLA (2003); NIELSEN et al. (2015); MANGUVO–MAFUVADZE (2015); MAXMEN, Amy. „How the Fight Against Ebola Tested a Culture’s Traditions”. *National Geographic*, 30.01.2015.

<https://www.nationalgeographic.com/news/2015/01/150130-ebola-virus-outbreak-epidemic-sierra-leone-funerals/>; WHO: *Safe and dignified burials*. <https://www.who.int/csr/disease/ebola/training/safe-burials/en/>

²⁰ GRYNÆUS (2002).

²¹ Mint az I. Jeruzsálemi zsinat, amikor az őskereszténység számos, a zsidósághoz köthető tabut elhagyott, és az állatok fogyasztására vonatkozó tilalmakat leszűkítette. LAURENT (1940).

példa az az eset, amikor kiderült, hogy a manhattani csapvízben az egészségre ártalmatlan, de nem kóser mikroszkopikus élőlények élnek.²²

Ugyancsak nyilvánvalóvá vált, hogy egyes vallási szokások hozzájárulhatnak a fertőzés terjedéséhez, legyen szó a közös énekléstől²³ az ereklyék és kegytárgyak tisztelésén át a gyónásig vagy az áldozásig.²⁴ Egyes egyházakban léteznek egyházi jogi rendelkezések arra nézve, hogy járvány esetén ezeket a gyakorlatokat fel kell függeszteni,²⁵ illetve egyházként eltér az is, hogy a közösségi jelenlét mennyire szigorúan írják elő. A katolikus egyház például megköveteli a vasárnapi misén való részvételt, ennek elmulasztása súlyos bűnnek számít, ugyanakkor ezen kötelezettség alól számos okból adható felmentés például idősek és betegek számára. Magyarországon a COVID-19 első, tavaszi hullámában az összes hívő felmentést kapott, a második hullám őszi szakaszában (amelynek végén a kéziratot lezárjuk) azonban nem.²⁶ A vallásos előírások kapcsán problémát okozhat a haldoklókra és a súlyos betegekre, valamint a holttestekre vonatkozó egyházi előírások betartása, melyek járványügyi előírásokba ütközhetnek. A sajtót megjárta egy koreai kisegyház szerepe a járvány ottani terjedésében. Az egyház szertartásai és térítési szokásai jelentős mértékben növelték az esetszámot az országban a járvány kezdeti szakaszában.²⁷

A kutatások egy speciális irányát képezi az a megközelítés, ami a vallási szokások és viseletek és a szekuláris állam konfliktusa, valamint a járvány kapcsán megváltozott viselkedési formák között keres kapcsolatot. Míg korábban a fej vagy az arc eltakarását, a kézfogás vallási okokból való megtagadását (például egy állampolgári eskü során) egyesek a szekuláris állam normáival ellentétesnek tekintették, addig mára bizonyos elemek járványügyi intézke-

²² BERGER, Josef: „The Water’s Fine, but Is It Kosher?”. *The New York Times*, 07.11.2004. <https://www.nytimes.com/2004/11/07/nyregion/the-waters-fine-but-is-it-kosher.html>

²³ *Gottesdienst-Besucher sangen und trugen keine Schutzmasken*. 26.05.2020. <https://www.hessenschau.de/gesellschaft/ueber-100-covid-19-infektionen-gottesdienst-besucher-sangen-und-trugen-keine-schutzmasken,corona-ausbruch-baptisten-reaktion-gemeinde-100.html>

²⁴ Az áldozást helyettesítheti, bár nem egyenértékű azzal a lelki áldozással. GÁJER László: „Fohász a járvány idején – A lelki áldozásról”. *Magyar Kurír*, 2020. március 19. <https://www.magyarKurir.hu/nezopont/fohasz-jarvany-idejen-lelki-aldozasrol>

²⁵ Általános feloldozás. *Magyar Katolikus Lexikon*, <http://lexikon.katolikus.hu/A/%C3%A11-tal%C3%A1nos%20feloldoz%C3%A1s.html>

²⁶ *Az MKPK közleménye*. 2020. március 17. <https://katolikus.hu/cikk/az-mkpk-kozlemeny-31256994>; *Az MKPK közleménye*. 2020. november 9. <https://katolikus.hu/cikk/az-mkpk-kozlemeny-62799764>

²⁷ „Shadowy Church Is at Center of Coronavirus Outbreak in South Korea”. *The New York Times*, 21.02.2020. <https://www.nytimes.com/2020/02/21/world/asia/south-korea-coronavirus-shincheonji.html>; további eseteket ismerteti: Wildman et al. (2020).

désként normává váltak, ilyen a kötelező maszkviselés vagy a kézfogás kerülése.²⁸ Bár az esetek formailag fedik egymást, és bizonyos szokások itt is visszavezethetők korai higiéniai szabályokra, valószínűleg nem a járványügyi szabályok a legalkalmasabbak arra, hogy a laicitás és a vallás közötti konfliktusokat feloldják.

A magyar jogalkotó a tömegrendezvényekre vonatkozó korlátozások alól kivételt engedett az egyházi rendezvények tekintetében.²⁹ Ez egyrészt indokolható a vallásszabadsággal, de számos kérdést is felvet. Ha egy egyházi vezető maga dönt arról, hogy megtartja-e a rendezvényeket, akkor annak informált döntésnek kellene lennie, kérdés ugyanakkor, hogy a rendelkezésére állnak-e ugyanazok az információk a járvány terjedéséről, mint amelyek a kormánynak, különös tekintettel a folyamatosan változó helyzetre. Probléma lehet továbbá, hogy az egyes egyházak hierarchiája jelentős mértékben eltér, még a központosítottnak tekintett katolikus egyházban is jellemzően megyéspüspöki kompetenciaként lettek szabályozva a járványügyi intézkedések, más egyházakban az országos vezető hatásköre még korlátozottabb lehet. Kérdés az is, ha az egyházi vezető korlátozást rendel el, az eljut-e a hívekhez időben, mivel az egyes egyházaknak nem áll rendelkezésére a teljes közmédia, az intézkedéseket ezért elsősorban a következő szertartás alkalmával tudják csak kihirdetni.

Elvi lélel merül fel tehát a kérdés, hogy a járvánnyal kapcsolatos állami intézkedések a vallási és egyéb közösségek korábban egyre szélesebb körben elismert autonómiáját veszélyeztetik, és meddig terjed az állam hatásköre ezek, az egész közösség érdekében történő időleges visszametszésére.

A történelem során mindig is szokás volt egyes betegségeket népcsoportokhoz kötni, így vált több betegség is ismertté *Morbus Hungaricus* néven (kiütéses tífusz,³⁰ TBC),³¹ a *Morbus Gallicus* vagy franciakór névvel elsősorban a

²⁸ MANTHA-HOLLANDS, Ashley: *The Future of Handshaking. How Coronavirus Can Transform „Living Together” in Europe.* 27.04.2020. <https://verfassungsblog.de/the-future-of-handshaking/>

²⁹ Érdekes megjegyezni, hogy a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről nem egyházat, hanem vallási közösséget említ a preambulumban: „A vallási közösségek szertartásai a vallási közösség döntése szerint tarthatók meg. A Kormány felkéri a vallási közösségeket, hogy a szertartásaik során a magartartási szabályokat az általános szabályokkal összhangban határozzák meg.” Az 5. § (4) bekezdés sajátos kivételeket tesz: „Ezen alcím alkalmazásában a vallási közösségek szertartása – a házasságkötés, valamint a temetés kivételével – nem minősül rendezvénynek. A szertartás megtartásáról a vallási közösség dönt.”

³⁰ GYÓRY (1990).

³¹ Bár kérdéses, hogy az eredetileg így nevezett betegség valóban a gümőkór volt-e, lásd Riskó (1997).

szifiliszet illeték, de a kifejezést szintén több betegségre alkalmazták.³² A spanyolnátha, nevével ellentétben, biztosan nem Spanyolországból ered, a fertőzés forrásaként Kínát,³³ Franciaországot³⁴ vagy az Egyesült Államokat³⁵ szokás megjelölni a legújabb kutatások alapján. Nemcsak fertőző, hanem genetikai eredetű betegségeket is neveztek el népekről, amelyekhez ráadásul semmilyen tényleges genetikai szál nem fűzte őket, így a Down-szindrómát korábban nevezték mongolkórnak is, amely kifejezést végül a Mongol Köztársaság képviselőinek kérésére hagyta el a WHO a publikációkból.³⁶ Legutóbb a sertésinfluenza kapcsán merült fel problémaként, hogy a járványt a több vallás számára is tabu sertésről vagy a kitörés helyéről, Mexikóról nevezzék el, ami ellen viszont az ország kormánya tiltakozott.³⁷

A biológiai-környezeti jellemzőkre vonatkozó ismeretek ellentmondásosságát jól mutatja a D-vitamin-hipotézis problémája. Ennek egyik oldala az a hipotézis, hogy az Észak-Amerikában élő afroamerikaiak szervezete egységnyi napsugárzásnál kevesebb D-vitamint termel, így azokban az országokban, ahol a napfény mennyisége kevesebb, nagyobb valószínűséggel alakul ki náluk D-vitamin-hiány, mint fehér bőrű társaiknál.³⁸ Ez pedig esetünkben azért lehet releváns, mert egyes kutatások azt feltételezik, hogy mind az influenza, mind a koronavírus esetében nagyobb eséllyel betegednek meg, és halnak meg azok, akik D-vitamin-hiányban szenvednek. Ez a jelenség nemcsak a színes bőrűeket, hanem az időseket is érinti.³⁹ Ez a lehetséges összefüggés más, szociális tényezőkkel együtt (például, hogy a kórházi ápolók jelentős része a színes bőrűek közül kerül ki, hogy szociális és így egészségügyi helyzetük rosszabb, mint a lakosság többségé, hogy gyakrabban használnak tömegközlekedési eszközöket

³² RÁBAI (2005).

³³ VERGANO, Dan: „1918 Flu Pandemic That Killed 50 Million Originated in China, Historians Say”. *National Geographic*, 24.01.2014. <https://www.nationalgeographic.com/news/2014/1/140123-spanish-flu-1918-china-origins-pandemic-science-health/>

³⁴ OXFORD (2001).

³⁵ CROSBY (2003). A kansasi eredetet vitatja WOROBEY et al. (2019).

³⁶ HOWARD-JONES (1979), 104.

³⁷ PILKINGTON, Ed: „What’s in a name? Governments debate »swine flu« versus »Mexican« flu”. *The Guardian*, 28.04.2009. <https://www.theguardian.com/world/2009/apr/28/mexican-swine-flu-pork-name>

³⁸ GIMÉNEZ et al. (2020). Az ellentmondó eredményekről lásd BROWN et al. (2018).

³⁹ MARTINEAU et al. (2017); GOLESTANEH et al. (2020); DANESHKHAH et al. (2020); BOUCHER (2012).

stb.) katasztrofális következményekhez vezetett a amerikai nagyvárosokban.⁴⁰ Bár a D-vitamin-hiány szuplementációval egyszerűen megoldható lenne, e tanulmány írásakor még nincs egyértelmű tudományos eredmény a D-vitamin és a koronavírus lefolyása közti összefüggés tekintetében. A magyar tiszti főorvos 2020 őszén javasolta a D- és C-vitamin szedését,⁴¹ de Magyarországon olyan terápiákat is alkalmaznak, amelyeknek hatékonyságát a WHO megkérdőjelezi.⁴²

Ehhez kapcsolódóan az egészségügyi (és gyógyszeripari) rendszerben jelentkező faji-etnikai torzulásként említik az elemzők azt, hogy például a vakcinakísérletek önkéntesei között is nagyon kevés a nem fehér alany, ami kétségre vonhatja a hatóanyag hatékonyságát etnikai-faji különbségek vonatkozásában.⁴³

A csoportjellemzőkre adott társadalmi reakciók kapcsán merül fel az a kérdés, hogy vajon egy adott betegségben szenvedők csoportja tekinthető-e a jog által is védendő kisebbségnek? A COVID-19 viszonylag gyors lefolyása miatt az abban szenvedők nem képeznek elkülönült kört, még ha a betegséggel kapcsolatos előítéletek érinthetnek is bizonyos csoportokat, például etnikai alapon. A történelem folyamán léteztek olyan betegségek, melyekre a reakció a közösségtől való elkülönítés volt, ezek a kitaszított és elkülönített közösségek azonban adott esetben sokáig fennmaradtak. A legismertebb példa a lepra, mely jelenleg már jól kezelhető betegségnek számít, de még számos elkülönített telep létezik a világban, beleértve az EU területét is.⁴⁴

Az 1980-as évektől kezdve kibontakozó AIDS-járványhoz is számos előítélet kapcsolódott, mely keveredett a legkitettebb csoportokhoz (prostituáltak, homoszexuálisok, intravénás kábítószer-használók) fűződő előítéletekkel, rész-

⁴⁰ Lásd pl. NADER, Issa: „42% of Illinois’ coronavirus deaths are black people – but only 15% of the state population is”. *Chicago Sun Times*, 07.04.2020. <https://chicago.suntimes.com/coronavirus/2020/4/6/21211355/42-of-illinois-coronavirus-deaths-are-black-people-but-only-15-of-the-state-population-is>

⁴¹ Müller Cecília: *Nehéz napokat élünk*. MTI, 2020. november 9. http://medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/muller_cecilia__nehez_napokat_elunk

⁴² WHO recommends against the use of remdesivir in COVID-19 patients. 20.11.2020. <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/who-recommends-against-the-use-of-remdesivir-in-covid-19-patients>

⁴³ STEENHUYSEN, Julie: „Exclusive: Moderna vaccine trial contractors fail to enroll enough minorities”. *Reuters*, 06.10.2020. <https://in.reuters.com/article/us-health-coronavirus-vaccine-moderna-ex/exclusive-moderna-vaccine-trial-contractors-fail-to-enroll-enough-minorities-prompting-slowdown-idINKBN26R1SP>

⁴⁴ „Románia szegylene: évtizedekig titkolták a betegeket”. *HVG*, 2011. január 28. https://hvg.hu/plazs/20110127_romania_szegylene_betegek_lepratelep

ben azért is, mert a HIV-fertőzés az esetek többségében és az AIDS kialakulásának elején nem jár külső jegyekkel. Miután bebizonyosodott, hogy a vírus transzmissziója csak bizonyos módokon lehetséges, és nem lehet elkapni a mindennapi életben bevett érintkezés során, illetve az újabb gyógykezelésekkel lényegében tünetmentessé tehető, az ezzel kapcsolatos közérdeklődés is megcsappant, és így az előítéletek is csökkentek.⁴⁵ Nem kizárt, hogy a jövőben más betegség is vezethet hasonló kirekesztéshez, így az adott betegségben szenvedők kisebbségi jogainak elismerése különös jelentőséggel bírhat. Az AIDS példája azért is fontos, mert a COVID-19-re vonatkozó ismereteink bővülésével együtt hasonlóan változnak a járvánnyal szembeni attitűdök, mint annak idején az AIDS-szel szemben.

A koronavírus elleni intézkedések automatikus közvetlen csoportspecifikus hatásai

Egy következő esetkör arra vonatkozik, amikor a vírussal kapcsolatos intézkedések automatikusan hátrányosan érintenek egyes csoportokat. A siketeket (a világban a becsült számuk 466 millió) például a kötelezően viselt maszk akadályozza a szájról olvasásban.⁴⁶ A távolságtartási előírások vagy egyéb intézkedések vallási, etno-kulturális közösségek identitása megélésének, gyakorlásának akadályát is jelentik. A New York-i orthodox zsidók például nemcsak arra panaszkodtak, hogy a látogatási tilalommal sújtott kórházakban a közösség nem vehet a vallási előírásoknak megfelelően búcsút a haldoklóktól, hanem a kötelező határidőn belül eltemetni sem tudták halottaikat (adminisztratív és egészségügyi kapacitás hiányában).⁴⁷ A hagyományosan szoros közösségi életmód és a vallási rituálék korlátozása miatt a félmillió New York-i orthodox zsidó képviselőjében pert is indítottak (hasonlóan több keresztény egyházi vezetőnek az istentiszteletek betiltását kifogásoló panaszához).⁴⁸ A Black Lives

⁴⁵ A kérdéstről lásd GOODWIN et al. (2003).

⁴⁶ TAYLOR, Derrick Bryson: „For the Deaf, Social Distancing Can Mean Social Isolation”. *The New York Times*, 04.06.2020. <https://www.nytimes.com/2020/06/04/us/coronavirus-deaf-culture-challenges.html>

⁴⁷ STACK, Liam: „Hasidic Jews, Hit Hard by the Outbreak, Flock to Donate Plasma”. *The New York Times*, 12.05.2020. <https://www.nytimes.com/2020/05/12/nyregion/virus-orthodox-plasma-donation.html>

⁴⁸ STACK, Liam – GOLDSTEIN, Joseph: „How a Virus Surge Among Orthodox Jews Became a Crisis for New York”. *The New York Times*, 08.10.2020. <https://www.nytimes.com/2020/10/08/nyregion/orthodox-jews-queens-brooklyn-closures.html>

Matter mozgalmat parafrázáló Jewish Lives Matter transzparenszekkel tiltakozó New York-i haszid zsidók a tesztek visszautasítása és a beteg gyerekek otthon-tartása mellett a COVID-gyanús tünetek eltitkolására hívták fel a közösség tagjait, hogy ily módon elkerülhessék az iskolák bezárását és a karantén elrendelését, mert az internet nélküli kis lakásokban, zsúfoltan élő, gyakran család-onként 12 gyermek számára a távoktatás megvalósíthatatlan.⁴⁹

A karantén tovább nehezíti a fogyatékossgal élők,⁵⁰ a hajléktalan emberek vagy a menekülttáborban lakók szolgáltatásokhoz hozzáérését is, ahogy a (távolságtartásra vagy egyéb védekezésre korlátozottan képes) büntetés-végrehaj-tási intézetben fogvatartottak kiszolgáltottsága is megnő.⁵¹ Az idősothonok-hoz hasonlóan e zárt intézményekben is kiemelten szedi áldozatait a vírus. Amerikában például június végéig 80 ezer fertőzést regisztráltak és a tíz leg-nagyobb vírusgócpontról kilenc bv-intézet volt.⁵² Különösen problémás az, hogy az előzetes letartóztatásban lévők mellett például az Egyesült Államokban gyakran tanúk és áldozatok is lehetnek őrizetben, ha a hatóságok veszélyeztet-tnek látják részvételüket az eljárásban, így sokan a bűnösséget megállapító ítélet hiányában is ki vannak téve a fertőzésnek és az életveszélynek. Nem meglepő, hogy számos amerikai város a fogvatartottak, esetenként elítéltek ezreit engedte szabadon a járvány kitörését követően.⁵³ San Francisco 40%-kal csökkentette a börtönnépességét, de a fogvatartotti létszám szövetségi szinten is kb. heti ezerrel csökkent áprilisban, és májusban húszéves alsó rekordot dön-tött. Ezzel együtt megnőtt a pénzbüntetések és a figyelmeztetések száma.

⁴⁹ BELLAFANTE, Ginia: „When Covid Flared Again in Orthodox Jewish New York”. *The New York Times*, 08.10.2020. <https://www.nytimes.com/2020/10/05/nyregion/orthodox-jewish-nyc-coronavirus.html>

⁵⁰ WAKENE, Dagnachew B.: „The »forgotten tribe«: Persons with disabilities in Ethiopia and the State’s response to COVID-19”. *AfricLaw*, 25.06.2020. <https://africlaw.com/2020/06/25/the-forgotten-tribe-persons-with-disabilities-in-ethiopia-and-the-states-response-to-covid-19/>; KORANKYE-SAKYI, Francis Kofi: „The role of international financial institutions in protecting the vulnerable during pandemics: Focus on World Bank in developing economies”. *AfricLaw*, 18.06.2020. <https://africlaw.com/2020/06/18/the-role-of-international-financial-institutions-in-protecting-the-vulnerable-during-pandemics-focus-on-world-bank-in-developing-economies/>

⁵¹ McDONNEL (2020); lásd még BERNSTEIN et al. (2020); STURM et al. (2020).

⁵² WILLIAMS, Timothy – GRIESBACH, Rebecca: „San Quentin Prison Was Free of the Virus. One Decision Fueled an Outbreak”. *The New York Times*, 30.06.2020. <https://www.nytimes.com/2020/06/30/us/san-quentin-prison-coronavirus.html>

⁵³ STILLMAN, Sara: „Will the Coronavirus Make Us Rethink Mass Incarceration?”. *The New Yorker*, 18.05.2020. <https://www.newyorker.com/magazine/2020/05/25/will-the-coronavirus-make-us-rethink-mass-incarceration>

1.3. A társadalmi okokra visszavezethető, egyes csoportokat kiemelten érintő rendszerszintű hátrányok

2019-ben 55 országban 135 millió ember éhezett, és a föld lakosságának 8,9%-a, 690 millió ember volt alultáplált. A pandémia következtében 2020-ban ez a szám a becslések szerint 83–132 millióra nőtt.⁵⁴ A vírushelyzetből közvetetten fakadó egyenlőtlenségek következő, bonyolultabb köre ugyanakkor olyan társadalmi jelenségekre vonatkozik, amelyek következménye az, hogy a vírus bizonyos csoportokat közvetlenül, strukturálisan hátrányosan érint.

Általában elmondható, hogy a legtöbb hátrányos, kiszolgáltatott helyzetű csoport tagjait aránytalanul sújtja a vírus. A járvány kezdetétől fogva dokumentált, hogy hátrányosan érinti a faji-etnikai-nemzeti-vallási kisebbségeket. Nőnek a társadalmi feszültségek, és felerősödik a rasszizmus, az idegengyűlölet, amely gyakran a vírus terjesztőiként is azonosítja e csoportok tagjait.⁵⁵ A vírus kezdetén kifejezetten nőtt például az ázsiai származásúakkal szembeni gyűlöletcselekmények száma.⁵⁶

A New York Times 2020 júliusában publikált (május végi adatok alapján, közel ezer megyében és 640 ezer betegen végzett) elemzése⁵⁷ kimutatta, hogy az ország különböző területein, a városokban, a kertvárosokban és a vidéken valamennyi korcsoportban egyaránt perzisztensnek mondható az afroamerikai és a hispán lakosság felülreprezentáltsága a koronavírusos megbetegedések terén. A két etnikai csoportba tartozó személyek fertőzöttsége háromszorosa fehér szomszédaikénak, és kétszer akkora valószínűséggel halnak meg. Az okok e két csoport rosszabb szocio-ökonómiai helyzetéből fakadóan többféle lehetnek: általában rosszabb egészségügyi állapotuk mellett (elsősorban az elhízás és a cukorbetegség releváns ebben a vonatkozásban) felülreprezentáltak azokban a foglalkoztatási ágakban, ahol nem lehetséges az otthoni munkavég-

⁵⁴ FSIN and Global Network Against Food Crises: *Global Report on Food Crises 2020 September update: in times of COVID-19*. Rome, 2020, https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2020_September%20Update_0.pdf

⁵⁵ BAKER, Noah – VAN NOORDEN, Richard – SUBBARAMAN, Nidhi: „African Migrants in Yemen Scapegoated for Coronavirus Outbreak”. *The New York Times*, 28.06.2020. <https://www.nytimes.com/2020/06/28/world/middleeast/coronavirus-yemen-african-migrants.html>

⁵⁶ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic. Warsaw, ODIHR, 2020, https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/457567_0.pdf

⁵⁷ OPPEL JR., Richard A. – GEBELOFF, Robert – LAI, Rebecca – WRIGHT, Will – SMITH, Mitch: „The Fullest Look Yet at the Racial Inequity of Coronavirus”. *The New York Times*, 05.07.2020. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/05/us/coronavirus-latino-african-americans-cdc-data.html>

zés vagy a távolságtartás, többet utaznak tömegközlekedési eszközökön, illetve zsúfoltabb lakáskörülmények között, az idősebb generációkkal közös térben élnek. Egy 2018-as adat szerint az afroamerikai és a hispán munkaerő 43%-a az otthoni munkavégzést kizáró körülmények között dolgozik, amíg a fehérek esetében ez csak 25%. A 40 és 59 év közötti hispánok ötször nagyobb arányban fertőződtek meg, mint fehér kortársaik, a halottak negyede 60 év alatti volt, amíg a fehérek esetében ez mindössze 6% volt.

Az adatok az Egyesült Királyságban is hasonlóak: a fekete bőrűek kétszer nagyobb valószínűséggel halnak meg, és az indiai, bangladesi és pakisztáni származású betegek is kisebb eséllyel élnek túl, mint a fehérek. A kritikus állapotban lévő betegek 33%-a a lakosság 19,5%-át kitevő etnikai kisebbségek (és nagyobb arányban a vírustól egyébként védettebb fiatalabb korosztályhoz tartozók) közül került ki. (Amíg a fehér briteknek csak 2%-a él zsúfolt lakhatási körülmények között, addig ez a bangladesi származásúak harmadát érinti, az indiai férfiak pedig felülreprezentáltak nemcsak a köztisztasági, postai és vendéglátóipari szegmensben, hanem az egészségügyben is).⁵⁸ Az ENSZ emberi jogi főbiztosa szerint a brazil Sao Paulóban a színes bőrűek 62%-kal nagyobb arányban haltak meg, mint a fehérek.⁵⁹

Az amerikai idősotthonok esetében is azt mutatják a számok, hogy a vírus kétszer olyan gyakorisággal jelent meg ott, ahol a lakók legalább negyede afroamerikai vagy hispán volt, mint ahol a számuk nem érte el az 5%-ot.⁶⁰ Részben ezért is merült fel a döntéshozókban, hogy amennyiben elkészül a vakcina, a kezdeti korlátozott mennyiség elosztásában figyelembe veszik a faji-etnikai hovatarozást is (egy felmérés szerint az afroamerikaiak fele, a hispánok hét-harmada be is adatná).⁶¹

⁵⁸ FALEIRO, Sonia: „Britain’s Ethnic Minorities Are Being Left for Dead”. *The New York Times*, 22.05.2020. <https://www.nytimes.com/2020/05/22/opinion/britain-coronavirus-minorities.html>

⁵⁹ *Disproportionate impact of COVID-19 on racial and ethnic minorities needs to be urgently addressed – Bachelet*. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25916>

⁶⁰ „The Striking Racial Divide in How Covid-19 Has Hit Nursing Homes”. *The New York Times*, 21.05.2020. <https://www.nytimes.com/article/coronavirus-nursing-homes-racial-disparity.html>

⁶¹ TWOHEY, Megan: „Who Gets a Vaccine First? U. S. Considers Race in Coronavirus Plans”. *The New York Times*, 09.07.2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/09/us/coronavirus-vaccine.html>; a személyre szabott orvoslásban rendszerszerűen alkalmazott faji-etnikai ismérvekről VYAS et al. (2020); KOLATA, Gina: „Many Medical Decision Tools Disadvantage Black Patients”. *The New York Times*, 17.06.2020. <https://www.nytimes.com/2020/06/17/health/many-medical-decision-tools-disadvantage-black-patients.html>

Hasonló adatokat láthatunk az őslakosok vonatkozásában:⁶² itt is általános a rosszabb egészségi állapot (több kardiovaszkuláris probléma, asztma, cukorbetegség) és kevesebb a társadalombiztosítási ellátott, gyakran a vírus elleni védekezést nyelvi nehézségek is akadályozzák (amennyiben kizárólag vagy leginkább a törzsi nyelvet beszélik), valamint a lazuló rendészeti-igazgatási kapacitás erősíti a földfoglalást, a deforesztációt, a közösségek életterének további csökkenését.⁶³ A rezervátumok területén működő kaszinók bezárása további jelentős terheket ró az amerikai őslakosokra.⁶⁴ Ahogy az etnikai-faji kisebbségek esetében, kutatók és aktivisták hangsúlyozzák az etnikai alapú (őslakos-szenzitív) egészségügyi adatkezelés és elemzés fontosságát.⁶⁵ Hozzá kell tenni, hogy Chilétől Mexikón át, Kanadától Guatemaláig, a területi autonómiára hivatkozással bevezetett védekezési stratégiák az őslakos területen sokszor a környező régióknál hatékonyabb eredményeket hoztak.⁶⁶

Közép-Európában a roma aktivisták és kutatók mutatnak rá a vírus csoportspecifikus hatására. Tudor szerint a 12 millió európai roma fele az Európai Unióban él, 80%-uk mélyszegénységben, nélkülözve a megfelelő járványvédelmi eszközöket.⁶⁷ Az Unió Alapjogi Ügynökségének 2016-os adatai szerint az európai romák 30%-a olyan háztartásban él, ahol nincs vezetékes ivóvíz, 46%-uk

⁶² Lásd pl. PHILLIPS, Tom: „»We are on the eve of a genocide«: Brazil urged to save Amazon tribes from Covid-19”. *The Guardian*, 03.05.2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/may/03/eve-of-genocide-brazil-urged-save-amazon-tribes-covid-19-sebastiao-salgado>

⁶³ Lásd pl. *9 Ways Indigenous Rights are at Risk During the COVID-19 Crisis*. 20.05.2020. <https://www.culturalsurvival.org/news/9-ways-indigenous-rights-are-risk-during-covid-19-crisis>

⁶⁴ ROMERO, Simon – HEALY, Jack: „Tribal Nations Face Most Severe Crisis in Decades as the Coronavirus Closes Casinos”. *The New York Times*, 12.05.2020. <https://www.nytimes.com/2020/05/11/us/coronavirus-native-americans-indian-country.html>

⁶⁵ Lásd pl. LÓPEZ, Bia’ni Madsa’ Juárez – CHEROFKY, Jess: *Fort he Right to be Named and Counted: Indigenous Peoples are Excluded from COVID-19 Statistics*. <https://www.culturalsurvival.org/news/right-be-named-and-counted-indigenous-peoples-are-excluded-covid-19-statistics>; ERGO Network: *The role of Social Economy in supporting Roma social and economic inclusion: A close-up on the Covid-19 pandemic and the recovery strategies*. <https://ergonetWORK.org/wp-content/uploads/2020/07/Social-Economy-and-Roma-Inclusion-in-the-aftermath-of-Covid-19-ERGO-Network-final.pdf>

⁶⁶ KECK, Madeleine: *COVID-19 Rates Among Indigenous Australians Are Low Thanks to an “Extraordinary” Aboriginal-Led Response*. 17.07.2020. <https://www.globalcitizen.org/en/content/covid-19-rates-indigenous-australians/>; ECMIA: *Indigenous Women of the Americas in the Face of the COVID-19 Pandemic*. 11.05.2020. <https://www.culturalsurvival.org/sites/default/files/REPORT%20COVID%2019%20ECMIA.pdf>

⁶⁷ TUDOR, Marius: „The European Union is failing its largest ethnic minority in times of Coronavirus crisis”. *The Brussels Times*, 29.03.2020. <https://www.brusselstimes.com/opinion/103370/the-european-union-is-failing-its-largest-ethnic-minority-in-times-of-coronavirus-crisis/>

pedig olyan helyen, ahol nem található beltéri illemhelyiség, zuhanyzó vagy fürdő. Magyarországon 77 olyan település volt, ahol egyáltalán nem volt vezetékes vízszolgáltatás. Ezenkívül további 181 olyan település is volt, ahol a víz- és csatornarendszer hiánya miatt közutakból tudtak csak a helyiek vízhez jutni.⁶⁸ Uszkiewicz rámutat: „A koronavírus elleni védekezés keretében elrendelt iskolabezárások, a távoktatás bevezetése, az intézményektől való kötelező távolmaradás a lemaradást és a nehezen vagy egyáltalán nem behozható hátrányokat fokozza, az iskolai lemorzsolódást hatványozza, a kompetenciákban megmutatkozó különbségeket tovább élezi. A tanárok felügyelete és segítségével sok gyerek veszik el a tananyagban, a szülők kompetenciái sok esetben annyira korlátozottak, hogy sem a digitális kapcsolattartáshoz, sem az érdemi feladatok elkészítéséhez nem tudnak segítséget nyújtani. A technológiai eszközök és a használatához szükséges tudás hiánya mellett, sok család esetében olyan elemi feltételek hiányoznak, mint az áram. [...] Márpedig a tanulás feladása, az oktatásból való kimaradás, a már megszerzett tudás további bővítésének vagy akár csak szinten tartásának ellehetetlenülése a jövőbeni esélyek elvesztésének veszélyét vetíti előre.”⁶⁹ Összességében a járvány felerősítette a meglévő egyenlőtlenségeket.⁷⁰ Különösen nehéz helyzetben találta a járvány a 300 ezerre becsült európai migráns romát, akik tolmácsra szorulnak az egészségügyi ellátórendszerben, és az adott esetben jogilag nem rendezett státusukra tekintettel félnek orvosi ellátást kérni, vagy nincs is egészségbiztosításuk. (A világban egymilliárdra becsülik a migránsok számát, amelyből 82 millió Európában tartózkodik, közülük 2017-ben 4,8 millió volt illegális bevándorló.)⁷¹

Látványosan súlyosan érinti a vírus a nőket, és kiemelten a hátrányos helyzetű vagy valamely kisebbségi csoport női tagjait. A karantén alatt (vagy akár csak a munkanélküliség növekedésével) nő a (leginkább a nőket és gyermekeket érintő) családon belüli vagy párkapcsolati erőszak, a női nemiszervcsönkítés, a kényszer- vagy gyermekházzasságok száma, de általában nehezebb a távoktatásban és távmunkában egyszerre dolgozó egyedülálló szülők (többnyire nők) helyzete, ahogy az otthoni beteg- és idősápolás is jobban sújtja a nőket. Nemcsak, hogy össze vannak zárva a családon belüli erőszak vagy egyéb bántalmazás elkövetőivel, de nehezebben jutnak el rákszűrésre, fogamzásgátlóhoz, terhes-

⁶⁸ USZKIEWICZ Erik: *Romák a járvány idején*. https://spectra.elte.hu/media/4a/8d/36fb-6c89842602ac057e1f0b482901e5e5111ba24aea15abc570edf4e64d/Uszkiewicz%20Erik_Rom%C3%A1k%20a%20j%C3%A1rv%C3%A1ny%20idej%C3%A9n.pdf

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Lásd PORRAS et al. (2020); HETHERINGTON (2020); TAMMI (2020).

⁷¹ VARGA (2020), 4.

ségmegszakításhoz⁷² vagy éppen terhes- vagy gyermekágyi-ellátáshoz is.⁷³ Noha az áldozatsegítő és krízisközpontok radikális pénzügyi és humánerőforrás-hiánnyal küzdenek a vírus következtében (is), a bejelentett szexuális és nemi alapú erőszak esetek például Franciaországban és Cipruson 30%-kal, Argentínában 25%-kal, Szingapúrban 33%-kal nőttek.⁷⁴ Felmérések szerint a 15–19 éves lányok 43%-a nem használ modern fogamzásgátló szert, ami évi 10 millióval több nem tervezett terhességet és 5,7 millióval több, többnyire nem biztonságos abortuszt jelent, és a kamaszlányok körében ezek a vezető halálokok.⁷⁵ Az egészségügyi szolgáltatások, például a vírus következtében beálló három hónapos elmaradása az elemzők szerint 13–44 millió nőt és lányt zár el a fogamzásgátló szerekhez történő hozzáféréstől, ami 325 ezer és egymillió közötti nem kívánt terhességet (és csak a kiskorú lányok esetében 491 ezer nem biztonságos abortuszt, 3400 gyermekágyi halált és 734 ezer nem kívánt terhességet és 134 ezer nőgyógyászati komplikációt) eredményez.⁷⁶ Az ENSZ becslése szerint minden három hónapnyi karantén 15 millióval növeli a családon belüli erőszak esetek számát.⁷⁷

Amellett, hogy a kórházakban, a gyógyszertárakban, a kiskereskedelemben és vendéglátóiparban is nagyobb arányban dolgoznak nők az első vonalban (és többnyire tömegközlekedéssel mennek a munkahelyükre),⁷⁸ a legtöbb egészségügyi védőöltözetet férfi testre és arcra optimalizáltan tervezték.⁷⁹

Egy hazai reprezentatív kutatás arra mutatott rá, hogy a férfiak és a nők nagyjából hasonló mértékben, 35%-kal növelték részvételüket a házimunkában, de tekintettel arra, hogy a járvány előtt a nők lényegesen nagyobb terhet visel-

⁷² COVID-19 at the Intersection of Gender and Disability: Findings of a Global Survey. 20.05.2020. <https://womenenabled.org/blog/covid-19-survey-findings/>

⁷³ BARNES–MCDONNEL (2020).

⁷⁴ *Girl-driven change: Meeting the needs of adolescent girls during COVID-19 and beyond*. October 2020, https://insights.ca-reinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE_Adolescent-Girls-and-COVID-19-Report_Oct-2020.pdf

⁷⁵ Uo.

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ *Global Rapid Gender Analysis for COVID-19*, 31.03.2020, <https://www.rescue.org/report/global-rapid-gender-analysis-covid-19>; lásd még *Threats and Trends: Child Sexual Exploitation and Abuse – COVID-19 Impact*, Interpol, September 2020.

⁷⁸ *Impact of the COVID-19 pandemic on specialist services for victims and survivors of violence in the Western Balkans and Turkey: A proposal for addressing the needs*, UN Women, 2020,

<https://eca.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/impact-of-the-covid-19-pandemic-on-specialist-services-for-victims-and-survivors-of-violence>

⁷⁹ *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic*, Warsaw, ODIHR, 2020, https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/457567_0.pdf

tek, ezáltal éppen hogy tágabbra nyílt az olló (különösen a magasan képzett városi középosztály esetében).⁸⁰

A vírus tehát tovább növeli a férfiak és nők közötti egyenlőtlenséget. A korábbi gazdasági válságoktól eltérően a nőket a munkaerőpiacon erőteljesebben sújtja a vírus okozta recesszió: többen dolgoznak a leginkább megviselt turizmusban, valamint a textil-, ruházati és cipő-, valamint telekommunikációs eszközöket előállító gyárakban. (Például a bangladesi ruhagyárak dolgozóinak 80%-a nő, és az iparág itt 2020 első negyedében 45,8%-kal esett vissza, áprilisban pedig egyetlen hónap alatt 80%-kal.)⁸¹ Az ENSZ becslése szerint a járvány 2021-re 96 millió embert taszít mélyszegénységbe, és legkorábban 2030-ra várható a 2019-es szintre való visszatérés. Addigra 100 Dél-Ázsiában élő férfira 129 mélyszegénységben élő nő jut majd (szemben a 2021-re becsült 118-cal szemben).⁸² A távolságtartás és a karantén a világ munkaerőpiacának 81%-át érintette, a nőket azonban lényegesen súlyosabban. A fiatal, alacsonyabb fizetési kategóriába tartozó brit nőket például hétszeresen.⁸³ A globális 16%-os *gender pay gap*, azaz hogy a nők mennyivel keresnek kevesebbet, mint az összehasonlítható helyzetben lévő férfiak, egyes országokban 35%-ot jelent, azzal, hogy a munkaerőpiac 40%-át jelentő női munkaerő a részfoglalkozásuk 57%-át teszi ki – és a pandémia alatt elsőként e munkahelyek szűnnek meg. A nők kevesebbet keresnek, bizonytalanabb munkaviszonyban, kevesebb megtakarítással, sérülékenyebbek tehát a férfiaknál egy ilyen krízisben, amellet, hogy átlagosan háromszor annyi fizetetlen háztartási munkát végeznek, mint a férfiak.⁸⁴ E fizetetlen munkát éves szinten globálisan 10,8 trillió dollárra becsülik, ami a technológiai ipar háromszorosa.⁸⁵ (Azt se feledjük, hogy a világ leggazdagabb egy százaléka kétszer annyit tulajdonol, mint a többi 6,9 milliárd

⁸⁰ Fodor et al. (2020). Lásd még *From insight to action: Gender equality in the wake of Covid 19*, UN Women, 2020, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/09/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19>; továbbá *Halting Lives: The impact of COVID-19 on girls and young women*, <https://plan-international.org/publications/halting-lives-impact-covid-19-girls>

⁸¹ *The Economic Impact of COVID-19 on Women in Vulnerable Sertors and Economies*. WTO, 03.08.2020, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/info_note_covid_05aug20_e.pdf

⁸² *Press release: COVID-19 will widen poverty gap between women and men, new UN Women and UNDP data shows*. UN Women, 2020, <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/8/press-release-covid-19-will-widen-poverty-gap-between-women-and-men>

⁸³ Roy, Katica: *Here's how to achieve gender equality after the pandemic*. The World Economic Forum COVID Action Platform, 25.04.2020. <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/how-to-achieve-gender-equality-after-pandemic/>

⁸⁴ Uo.

⁸⁵ Uo.

ember, és a világ 22 leggazdagabb férfinak nagyobb a vagyona, mint az összes afrikai nőnek együttesen. A mezőgazdaságban dolgozó nők termelik a világ élelmiszerkészletének több mint a felét, miközben a földeknek kevesebb, mint 15%-át tulajdonolják.⁸⁶⁾

A női foglalkoztatás a világ legtöbb helyén formális munkaviszonyon kívül és társadalombiztosítási ellátás nélkül folyik. A gyengébb gazdaságú országokban ez akár 90% feletti is lehet,⁸⁷ amelynek 28%-a a családi vállalkozásban végzett (nem dokumentált), többnyire mezőgazdasági munka.⁸⁸ Ghánában az 1,3 millió utcai árus 80%-a, a dél-afrikai háztartási alkalmazottak (és kertészek, takarítók) kétharmada nő.⁸⁹ Amerikában az afroamerikai anyák 67,5%-a, a latinok 41%-a a fő kenyérkereső a háztartásban, szemben a fehér bőrűek 37%-ával, és a gyermeküket egyedül nevelő anyák többsége is színes bőrű.⁹⁰

A pandémia rontotta a nők helyzetét az igazságszolgáltatáshoz történő hozzáférésben is.⁹¹ Az ENSZ rámutat a családon belüli és párkapcsolati erőszak, szexuális és nemi alapú erőszak radikális emelkedésére, ahol a rendőrség kapacitáshiánnyal szembesül és a bírósági rendszer is lassabban működik (ha egyáltalán), továbbá csökken a szociális és jogsegélyszolgálatok emberi erőforrása, akadoznak a távoltartási lehetőségek és gyakran bezárnak az anyaotthonok.⁹² Becslések szerint az elkövetkező évben 61 millió, a vírussal összefüggésbe hozható nemi alapú erőszakcselekmény fog történni (ez általában hátról egy nőt vagy lányt, és a gyermekek felét, évente kb. egymilliárdjukat érinti a világban, és ezek többségét nem jelentik be, nem tartják nyilván, nem orvosolják). A vírus kitörése óta duplájára nőtt az online prostitúció, miközben a határzá-

⁸⁶ Uo.

⁸⁷ ADDATI, Laura – CATTANEO, Umberto – ESQUIVEL, Valeria – VALARINO, Isabel: *Care work and care jobs for the future of decent work*. Geneva, ILO, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf

⁸⁸ MOUSSIE, Rachel – STAAB, Silke: *Three ways to contain COVID-19's impact on informal women workers*. UN Women, 2020, <https://data.unwomen.org/features/three-ways-contain-covid-19s-impact-informal-women-workers>

⁸⁹ Uo.

⁹⁰ SOUBLET, Simone: *COVID-19's Impact on Women of Color: August Update*. 12.08.2020. <https://womensenews.org/2020/08/covid-19s-impact-on-women-of-color-august-update/>

⁹¹ *COVID-19 Sparks Urgency Around Justice for Women, New Report Calls for Action*. IDLO, 21.05.2020. <https://www.idlo.int/covid-19-sparks-urgency-around-justice-women-new-report-calls-action>; *Justice for Women Amidst COVID-19*. IDLO, 21.05.2020. <https://www.idlo.int/publications/justice-women-amidst-covid-19>

⁹² *Joint statement by the Special Rapporteur and the EDVAW Platform of women's rights mechanisms on Covid-19 and the increase in violence and discrimination against women*. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26083&LangID=E>

rak gyengítik az évi 99 milliárd dolláros volumenű⁹³ hagyományos emberkereskedelem elleni fellépést.⁹⁴

A vírus elleni védekezést és az állami (akár rendészeti, áldozatsegítő) szolgáltatások igénybevételét nehezíti, hogy globálisan 20%-kal kevesebb nőnek van okostelefonja és internethozzáférése, mint a férfiaknak.⁹⁵ A szám Dél-Ázsiában 70% is lehet (és általában a világban az írástudatlanok kétharmada nő).⁹⁶ Az iskolabezárások hatása is erőteljesebben érinti a nőket. Az Ebola-járvány egyik tanulsága az volt, hogy (részben az ellátórendszer leterheltsége miatt) csökkent a gyermekek oltása, ami a későbbi megbetegedések következményeként további terheket jelent a munkából az ápolás miatt kieső szülők, jellemzően anyák számára. A járvány a gyermekmunka növekedésével is járt, a Sierra Leone-i 12–17 éves lányok körében például 238%-os növekedést mutatva.⁹⁷ A karantén miatt az iskolából (gyakran véglegesen) kimaradó tinédzserlányok körében megemelkedett a terhességek száma és nőtt a szexuális és nemi alapú erőszak.⁹⁸ Az egészségügyi kapacitáscsökkenés miatt emelkedett a gyermekágyi halálozások száma. 2013 és 2016 között Sierra Leonében több nő halt meg így, mint a vírusban. (Az afroamerikai nők az Egyesült Államokban is kétszer olyan gyakran halnak meg szülés közben, mint a fehér bőrűek.)⁹⁹ Caroline Criado Perez rámutat,¹⁰⁰ hogy a Zika- és az Ebola-járványról az elmúlt években 29

⁹³ *Combating trafficking for sexual exploitation amidst the COVID-19 pandemic.* https://www.equalitynow.org/combating_trafficking_covid_19

⁹⁴ *Beyond the Shadow Pandemic: Protecting a generation of girls from gender-based violence through COVID-19 to recovery.* <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/beyond-shadow-pandemic-protecting-generation-girls-gender-based-violence-through-covid-19>; *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trafficking in Persons.* UNODC, https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID-19.pdf; *Human Trafficking Trends and Consequences of the COVID-19 Pandemic.* OSCE ODIHR – UN Women, 2020, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/07/guidance-addressing-emerging-human-trafficking-trends-and-consequences-of-the-covid-19-pandemic>

⁹⁵ Uo.

⁹⁶ *Bridging the Digital Gender Divide: Include, Upskill, Innovate.* OECD, 2018, <http://www.oecd.org/internet/bridging-the-digital-gender-divide.pdf>

⁹⁷ *Girl-driven change: Meeting the needs of adolescent girls during COVID-19 and beyond.* October 2020, <https://insights.careinternational.org.uk/publications/girl-driven-change-meeting-the-needs-of-adolescent-girls-during-covid-19-and-beyond>

⁹⁸ Lásd pl. NIFOSI-SUTTON (2020).

⁹⁹ LEWIS, Helen: „The Coronavirus Is a Disaster for Feminism. Pandemics affect men and women differently”. *The Atlantic*, 19.03.2020. Lásd még TOWNS et al. (2020).

¹⁰⁰ PEREZ (2020).

millió tanulmányt jelentettek meg (15 ezer lektorált tudományos folyóiratban), de ezeknek kevesebb, mint 1%-a foglalkozott a jelenség nemi vetületével.

A pandémia visszafordíthat több, a nők és lányok érdekében folytatott sok évtizedes küzdelmet is. Ilyen a női nemiszervcsönkítés, ahol a családvédelmi és rendészeti kapacitáscsökkenés miatt emelkedik a tiltott beavatkozások száma. Jelenleg 200 millió áldozata van e szokásnak, és a következő évtizedben csak a vírussal összefüggésbe hozhatóan kétmillióval több esetet becsülnek.¹⁰¹ Például Szomáliában, ahol a lakosság 98%-a érintett, és erőteljes közigazgatási és információs kampány folyik, még ebben az évben 290 ezer beavatkozással számolnak az ajtóról ajtóra járó, és a hatóságok által nem akadályozott „szolgáltatásnyújtók” tevékenysége miatt.¹⁰² Hasonló a helyzet a gyermekházasságok esetében, amit az iskolabezárások és a szegénység, az éhínség egyaránt erősít.¹⁰³ Etiópiában csak a járvány első három hónapjában 500 gyermeket mentettek ki a hatóságok és főleg civil szervezetek, de a számok radikális emelkedéséről számoltak be Afganisztán, India, Dél-Szudán és Jemen vonatkozásában. Évente átlagosan 12 millió kényszerített gyermekházasságot kötnek, a vírussal összefüggésben az elkövetkező két évben négymillióval többet prognosztizálnak, és tíz éven belül 13 millióval többet, mint amennyi a vírus előtt várható lett volna.¹⁰⁴

Az UNICEF adatai alapján a koronavírus 150 millióval növelte a többdimenziós deprivációban (oktatás, egészségügy, lakhatás, élelmiszerellátottság, higiénia területén), szegénységben élő gyermekek számát, amely így elérte az 1,2 milliárdot.¹⁰⁵ A vírus elleni intézkedések keretében bezárt iskolák 24 millió gyermek esetében végleges kiesést jelentenek az oktatási rendszerből, és ez

¹⁰¹ *Beyond the Shadow Pandemic: Protecting a generation of girls from gender-based violence through COVID-19 to recovery.* <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/beyond-shadow-pandemic-protecting-generation-girls-gender-based-violence-through-covid-19>

¹⁰² „Huge FGM rise recorded in Somalia during coronavirus lockdown”. *The Guardian*, 18.05.2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/may/18/fgm-risk-in-somalia-heightened-by-coronavirus-crisis>

¹⁰³ FONYU, Emeline: *Child marriage worries rise amid coronavirus lockdown in Cameroon.* 11.06.2020. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/06/11/Cameroon-coronavirus-child-marriage>

¹⁰⁴ *Policy Briefing: Impacts of COVID-19 on female genital cutting (FGC).* ORCHID Project, 29.09.2020. <https://www.orchidproject.org/impacts-of-covid-19-on-female-genital-cutting-fgc/>

¹⁰⁵ *COVID pushes millions more children deeper into poverty.* <https://news.un.org/en/story/2020/09/1072602>

például nyolcévesen már a kenyai homokbányákba, a nyugat-afrikai kókuszföldekre, vagy az indonéziai ezüstfestő üzemekbe történő száműzetést jelent.¹⁰⁶

Az etnikai kisebbségi hovatarozással (illetve az ahhoz köthető alacsonyabb szocio-ökonómiai helyzettel) összefüggésbe hozható sérülékenyebb egészségügyi állapot kiemelten jelentkezik a kisebbségi nők esetében. Az egyenlőtlenség különféle vetületei között összefüggéseket és egymásra hatásokat is felfedezhetünk: ezt a jelenséget nevezzük „interszekcionalitásnak”. Amerikai felmérések rámutatnak, hogy a fekete nők között gyakoribb a magas vérnyomás, a cukorbetegség, a fiatal kori mellrák, a stroke, a lupus¹⁰⁷ és főleg az asztma, részben azért, mert a klímaváltozással járó nagyobb hőség, légköri szennyezettség is súlyosabban érinti őket amiatt, hogy többen élnek a városi „hőszigetekben”.¹⁰⁸ A szegény országok zsúfolt gettóiban élő több mint 1,2 milliárd ember között egyébként is felülreprezentáltak a 15 és 49 közötti nők. 2,2 milliárd ember él olyan városi környezetben, ahol hiányzik a minimális köztisztasági infrastruktúra, és a háztartások 80%-ában nincs folyóvíz, azt a nők és lánygyermekek hozzák valahonnan.¹⁰⁹ A kenyai Kiberában, a világ negyedik legnagyobb gettójában 100 férfire 116 nő jut, és 50–150 emberre egy latrina.¹¹⁰ De az USA-ban is: a fekete nők mindössze 62%-át keresik a fehér férfiakénak. (2013-ban e fehér háztartások vagyona tizenháromszorosa volt a feketékének, úgy, hogy még a középiskolából kiesett fehér férfiak vagyona is 70%-kal magasabb a felsőfokú végzettségű feketékénél.) A jól fizetett műszaki munkaerőpiacon 1%, az informatikában pedig csak 3% a fekete nők aránya.

¹⁰⁶ GETTLEMAN, Jeffrey – RAJ, Suhasini: „As Covid-19 Closes Schools, the World’s Children Go to Work”. *The New York Times*, 27.09.2020. <https://www.nytimes.com/2020/09/27/world/asia/covid-19-india-children-school-education-labor.html>

¹⁰⁷ BWHS Publications on Racism and Health, <https://www.bu.edu/bwhs/research/publications/racism-health/>

¹⁰⁸ BEKKAR et al. (2020).

¹⁰⁹ AZCONA, Ginette – BHATT, Andra – ROBERT NDUGWA, Robert: *COVID-19 exposes the harsh realities of gender inequality in slums*. UN Women, 14.05.2020. <https://data.unwomen.org/features/covid-19-exposes-harsh-realities-gender-inequality-slums>

¹¹⁰ Uo.

1.4. Egyes társadalmi csoportokat a rendszerszerű hátrányos megkülönböztetés eredményeként konceptualizálható, aránytalan mértékben érintő koronavírus elleni intézkedések

A fent bemutatott kérdések egy részével kapcsolatban felmerül az, hogy az egyenlőtlenségek oka a vírus kezelésére adott állami intézményrendszer alulvagy túlműködése. Ezekben az esetekben tehát nem a vírus vagy az intézkedések természetéből fakadó, elkerülhetetlen hatásról van szó, hanem az intézményrendszer deficitese, de orvosolható, és a jog által is megragadhatóan hibás (és az esetek jelentős részében szankcionálható) működéséről. A járványügyi szabályok szankcionálása során például jól dokumentált a rendészeti szervek egyes faji-etnikai kisebbségeket érintő kiemelt figyelme, és sok esetben az erőszakosabb hatósági fellépés is. 2020. március 27. és május 11. között az angol rendőrség például a szabálysértési bíróságok 22%-át a lakosság 15,5%-át jelentő BAME (Black, Asian and Minority Ethnic) etnikai csoporttal szembeni intézkedés során szabta ki,¹¹¹ ami azt jelenti, hogy az e csoportba tartozók másoknál 54%-kal nagyobb eséllyel kaptak bírságot. Londonban 22%-kal nőtt az igazoltatások száma, és a korábbi 7,2%-ról 9,3%-ra emelkedett a kisebbségeket célzó intézkedések aránya. A koronavírus-fertőzésnek kiemelten kitett börtönökben magasan felülreprezentált az afroamerikai és a hispán közösség (Magyarországon a romák): számos kutatás szerint jelentős részben az intézményes diszkrimináció jegyeit is mutató büntetőpolitika és büntető-igazságszolgáltatási rendszernek köszönhetően.¹¹²

Amint majd látjuk, a szakirodalomban elfogadott nézet, hogy a Black Lives Matter mozgalom előretörése az Egyesült Államokban annak a következménye, hogy a meglévő, ez esetben faji-etnikai alapon konceptualizált társadalmi egyenlőtlenségeket (például a büntető igazságszolgáltatási rendszerben, ezen belül kiemelten a rendészet terén) felerősítik a vírus és a járványügyi intézkedések.¹¹³ Ebből következik a kérdés, hogy az egyenlő bánásmód követelménye vonat-

¹¹¹ BUSBY, Mathha – GIDDA, Mirren: „BAME people fined more than white population under coronavirus laws”. *The Guardian*, 26.05.2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/may/26/bame-people-fined-more-than-white-population-under-coronavirus-laws>

¹¹² Lásd pl. BISHOP, Elizabeth Tsai – HOPKINS, Brook – OBIOFUMA, Chijindu – OWUSU, Felix: *Racial Disparities in the Massachusetts Criminal System*. Harvard Law School, September 2020, <https://hls.harvard.edu/content/uploads/2020/11/Massachusetts-Racial-Disparity-Report-FINAL.pdf>

¹¹³ MCCRUDDEN, Christopher: *Democracy, protests, and Covid-19: the challenge of (and for) human rights*. 19.06.2020. <https://ukconstitutionallaw.org/2020/06/19/christopher-mccrudden-democracy-protests-and-covid-19-the-challenge-of-and-for-human-rights/>

kozásában a jog eszközeivel hogyan ragadható meg a korreláció egy etnikai-társadalmi csoport és valamely intézkedés között. Ahhoz, hogy e kérdésre válaszolni tudjunk, át kell tekinteni azokat az élethelyzeteket, tényállásokat, ahol a jog konkrétan, életviszonyok és társadalmi csoportok (úgynevezett védett tulajdonságok) nevesítésével megragadni képes az egyenlőség eszméjét és a tiltott különbségtételt, a diszkriminációt.¹¹⁴

2. Az egyenlőség biztosítására és az egyenlőtlenségek csökkentésére vonatkozó jogi felelősség és kötelezettség fogalomrendszere

A tanulmány kiindulópontja és értelmezési kerete említetten az, hogy járványügyi intézkedésekkel kapcsolatban (a különböző alapjogok korlátozása mellett) a leggyakrabban a diszkrimináció, más szóval a hátrányos megkülönböztetés tilalma, illetve pozitív értelemben az egyenlő bánásmód követelménye mint alkotmányos alapjog merül fel. Alább a koronavírushelyzettől átmenetileg némileg tehát eltávolodva, az egyenlőtlenségek (és az azok elleni fellépés) jogi fogalomrendszerét tekintjük át. A diszkriminációtilalom és az egyenlőség (a jogegyenlőség) jogi fogalma egyfelől bonyolultabb és szűkebb a hétköznapi gondolkodásban bevett értelmezésnél, másrészt bizonyos tekintetben tágabb is annál. A lényeg e tekintetben az, hogy a jog leginkább az állam számára határoz meg cselekvési korlátokat és kötelezettségeket, amelyek sajátos kihívásokat jelentenek egy olyan járvány esetében, amely eleve célzottan, hátrányosan érinti a társadalom egyes csoportjait.

A polgárok az emberi lények származástól, vagyoni helyzetétől, egészségi állapottól vagy egyéb személyes tulajdonságuktól független „jogegyenlősége” a posztfeudális modern társadalmak posztulátuma, és az emberi jogok egyetemességére épülő 20. századi világrend alapvetése. Ez azonban nem jelent természetesen kikényszeríthető védelmet a vagyoni, társadalmi vagy éppen biológiai adottságok tekintetében fennálló különbségekkel szemben. Anatole France sokat idézett mondása szerint gazdagnak és szegények egyaránt tilos a híd alatt aludni.¹¹⁵ A 19. században megjelenő második generációs (gazdasági, szociális és kulturális) jogok is leginkább minimumelvárásokat és államcélokat fogalmaznak meg. Egyenlőségről általánosságban nem sok értelme van beszélni,

¹¹⁴ A következő fejezet alapjául szolgáló jogi fogalomismertetés az alábbi tankönyvekben leírtak rövidített változata: PAP (2019), BALOGH et al. (2015), BALOGH et al. (2010).

¹¹⁵ Anatole FRANCE: *A vörös liliom*. Ford. LÁNYI Viktor, <http://mek.niif.hu/02900/02935/02935.htm>

mert e fogalom már önmagában értékválasztás következménye. A hátrány és az egyenlőtlenség mindig többnyire valamely, a jogalkotó, a politika által relevánsnak tekintett emberi tulajdonság vonatkozásában nyer értelmet. Az elemzés parttalanná válna, ha az állampolgárok jogegyenlőségének vagy a választójog általánosságának és egyenlőségeinek összefüggéseire is kitérnénk. Ráadásul az „igazságosság” és az „egyenlőség” fogalmai is inherensen kapcsolódnak össze. Fraser¹¹⁶ követve McCrudden szerint a diszkrimináció csökkentését célzó egyéni; a csoport szempontjait középpontba helyező redisztribúciós; az identitások sokféleségét elismerő; és azok képviselőt megvalósító igazság-elv létezik,¹¹⁷ és ezek mindegyike eltérő cselekvési stratégiát követel. Így például a „kisebbségek” hátrányainak kiegyenlítését célzó intézmények is rendkívül sokszínűek, mert azok mögött is eltérő, az adott politikai közösségek sajátosságait megjelenítő jogalkotói (vagy jogértelmezői) célok, illetve a védelemben részesíteni kívánt (kisebbségi) csoportok nagyban különböző aspirációi és igényei állnak. A jogalkotó konceptualizációja és operacionalizációs döntései azonban mindig politikai alapúak lesznek, amikor a személyiség bizonyos vonását, így például a vallást, a faji, etnikai hovatartozást, nemzeti kisebbséghez tartozást, a nemet, a szexuális orientációt vagy identitást, életkort, fogyatékosságot stb. az egyenlőség releváns kritériumaként védelemben részesítik.

A jogi szabályozás mindig az adott társadalom történelmi sajátosságai, a társadalmi specifikumok függvényében alakul. Ennek megfelelően célul tűzheti például az egyes csoportok tagjaival szembeni verbális és fizikai támadások elleni védelmet; a többletjog-tételezés kulturális szociálpolitikai dimenzióinak megvalósítását; de akár szimbolikus munícióval is szolgálhat a nemzet/diaszpórapolitika formálói számára. Az egyenlőséggel vagy éppen különböző kisebbségekkel foglalkozó jog ennek megfelelően jelentheti elsősorban a gazdasági-társadalmi esélyegyenlőség célul tűzését; a vallásszabadság biztosítását; véres etnikai konfliktusok, pogromok potenciális áldozatainak védelmét; bevándorlók és leszármazottaik kulturális különbözőségéből fakadó feszültségek csökkentését; a faji alapú szegregáció vagy az apartheid elleni harcot; de rasszalapon tetten érhető társadalmi-gazdasági különbségek reparatív vagy egyfajta tranzitív igazságosság nevében tett kiegyenlítő intézkedéseket, identitás alapú csoportok politikai képviselőt is célozhatja, illetve lehet a kulturális identitáspolitika vagy a nemzetközi biztonságpolitika eszköze; az őslakosok jogainak vagy egyes csoportok speciális történelmi érzékenységének védelmét is szolgálhatja

¹¹⁶ FRASER (1995), 68.

¹¹⁷ MCCRUDDEN (2005), 18.

(például a holokauszttagadás tilalma esetében). A jogvédelmi modellválasztás alapjául mindig valamilyen igazságosságkonceptiót is felhívunk igazolásul.

A tárgyalt jelenségek és fogalmak kontextualizálásához fontos azt is rögzíteni, hogy a különböző társadalmi hátrányok, valamint az ezeket előidéző folyamatok kezelésében a jog alapvetően leszűkítő, a megtorlás és a tilalom eszközeit alkalmazó, *ultima ratio* eszköz: a folyamatok felismerését, érzékelését és árnyalt kezelését a különböző közpolitikai eszközök szolgálják. Az állami fellépésnek legalább négy szintje különíthető el: (i) a jogi, esetünkben antidiszkriminációs jogi megközelítés mellett; (ii) az esélyegyenlőségi politika, és például a célzott szakpolitikai programok; (iii) a tágabb stratégiaalkotás, a mainstreaming; (iv) illetve a társadalmi nevelés, érzékenyítés szintje.¹¹⁸ A mainstreaming (vagyis „főáramba terelés”) az egyenlőtlenségek strukturális okainak felszámolását célzó, úgynevezett „transzformációs stratégiát” jelent, és a gyakorlatba való átültetése kiterjed a bontott adatgyűjtésre, helyzetelemzésre, az egyes intézkedések során az érintett csoport szempontjait figyelembe vevő tervezésre, végrehajtásra, nyomon követésre, ellenőrzésre és értékelésre. A „diverzitás mainstreaming” elve értelmében a kormányzat mindennapi munkájába, az összes politikába a tervezéstől a megvalósításon át az értékelésig integrálni kell az esélyegyenlőségi elveket. Ehhez természetesen szükség van megfelelő jogalkotásra is, de a társadalmi egyenlőtlenségek nem küzdhetők le csupán a jog és a társadalompolitika eszközeivel: a jog normaközvetítő, társadalmi tudatot formáló szerepe mellett az egyenlőtlenségek mérséklődését kiváltó változásokhoz a szemlélet átalakítására, társadalmi nevelésre – például tudatosságnövelő, érzékenyítő kampányokra – is szükség van.¹¹⁹

Ahogy fent érveltünk, a koronavírussal kapcsolatban is tehát az egyik fontos (bár nem egyetlen) releváns jogi fogalom a hátrányos megkülönböztetés tilalma. A fejezet következő részében ennek áttekintését adjuk. A diszkrimináció vagy hátrányos megkülönböztetés tilalma azt jelenti, hogy a jog kifejezetten tiltja az eltérő bánásmódot bizonyos személyek között. E jogi előírás nem egy önmagában értelmezhető deklaráció, nem általános tilalmat jelent, hanem több további, konkrét, jogilag specifikusan meghatározott értelmezési tartomány metszetében interpretálandó. Egyrészt a jogalkotónak meg kell határoznia azokat a (többnyire a személyiség lényegi vonásának tartott, úgynevezett) védett tulajdonságokat, amelyekre alapozva a különbségtétel tilalmazott. A szabályozás természetesen országról országra változik, de klasszikusnak tekinthető

¹¹⁸ Bővebben lásd például BALOGH et al. (2010).

¹¹⁹ BALOGH (2015), 12–15.

a faji, etnikai, nemzetiségi hovatartozás, vallás, szexuális orientáció, nem stb. A leggyakrabban olyan tulajdonságokat találunk itt, amelyeknek léte és megváltoztatása nem áll az emberek irányítása alatt, például a bőrszín, származás, de attól, hogy elvileg tud rajta változtatni, mint például a vallás, még jelenthet olyan értéket, amely a jogi védelem alapjául szolgál.¹²⁰ A magyar jogalkotó a közösségi jog iránt nyelveiben megfogalmazott védelem átültetésekor, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) megalkotásakor a széleskörűen értelmezhető „egyéb tulajdonságon” alapuló hátrányos megkülönböztetésre is kiterjesztette a diszkrimináció tilalmát.¹²¹

A diszkriminációtilalom fogalmának további eleme, hogy csak valamilyen konkrét jog- és életviszonyban, és meghatározott kötelezettek vonatkozásában értelmezhető. Kötelezett lehet az állam például a közoktatási, rendészeti vagy egészségügyi ellátórendszerben, de a privát szférára is kiterjedhet a munka világában vagy a nyilvánosan elérhető szolgáltatások terén.

Az antidiszkriminációs célú nemzetközi dokumentumok a fentiekben túlmenően tovább cizellálják a tiltott hátrányos megkülönböztetés formáit az alábbi fogalmak mentén: közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés. Közvetlen hátrányos megkülönböztetésről akkor van szó, ha egy személyt vagy csoportot alkotó személyeket a kedvezőtlen bánásmód valamely csoportképző tulajdonság miatt érte (például faji-etnikai hovatartozás, nem, szexuális orientáció, vallásos meggyőződés alapján). Itt azonban a diszkrimináció csak összehasonlítható helyzetben lévő személyek viszonylatában értelmezhető, amennyiben ez a jogviszony tárgyával tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű

¹²⁰ A hátrányos megkülönböztetés tilalmát több nemzetközi dokumentum, így a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény, a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény, a gyermek jogairól szóló egyezmény vagy a fogyatékkal élőek jogairól szóló egyezmény is deklarálja. A diszkrimináció tilalma dinamikusan változó, folyamatosan bővülő tartalmú fogalom. Az antidiszkriminációs védelem köre jelentősen bővült például az Európa Tanács térségében az által, hogy az Európai Alapjogi Charta és a 2005. április 1-jén hatályba lépett Emberi Jogok Európai Egyezményének 12. kiegészítő jegyzőkönyve önálló, általános antidiszkriminációs klauzult vezet be. Az antidiszkriminációs jog európai fejlődésében a legfontosabb lépésnek az európai unió közösségi jog – a tagállamok számára átültetési kötelezettséget hordozó – irányelveinek elfogadása számít. A két legfontosabb a 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint a 2000/78/EK irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

¹²¹ Lásd pl. BIHARI et al. (2006).

összefüggésben van (tehát egy orvosi diplomával nem rendelkező jelentkező nem hivatkozhat diszkriminációra, ha nem őt veszik fel sebész rezidensnek).

Közvetett hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélünk, amikor semlegesnek és elfogulatlannak tűnő (és esetleg valóban annak is szánt) intézkedések végrehajtása folyamán kiderül, hogy azok egy bizonyos, körülírható, védett tulajdonsággal jellemezhető csoporthoz tartozó személyek számára hátrányokhoz vezetnek. Emellett a különböző nemzeti szintű jogszabályokban külön diszkriminációtípusként jelenhet meg a zaklatás. Lényege, hogy a zaklató(k) az áldozat méltóságát, személyét sértő, esetleg munkavégzését is ellehetetlenítő légkör kialakulásához járul(nak) hozzá. A zaklatás fontos sajátossága, hogy a zaklatásmentes ügymenet megteremtésének kötelezettsége a munkáltatót, adott esetben az intézményt működtető állami szervet vagy szervezetrendszerterheli, így adott esetben a jogi felelősségre vonás sem (csak) a zaklató munkatársat, hanem a munkáltatót vagy a fenntartót (is) érinti.¹²² A zaklatás mint antidiszkriminációs tényállás alkalmas lehet az intézményes diszkrimináció egyes formáinak jogi leképezésére és megragadására.¹²³ A magyar Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének állásfoglalása¹²⁴ szerint: „A zaklatás fogalma meghatározott »magatartást« tilt, de ez a tilalom kiterjed [...] intézkedésre, feltételre, mulasztásra, utasításra és gyakorlatra is. [...] A zaklatás [...] egyaránt megvalósulhat egyszeri magatartással, illetve folyamatos, rendszeresen visszatérő cselekményekkel.”

Fontos hangsúlyozni, hogy a strukturális diszkrimináció nem jogi, hanem társadalomtudományi fogalom, a kirekesztés olyan általános, rendszerszerű formájára utal, amely túlmutat egyes, adott esetben tágran értelmezett intézmények működésén. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a kirekesztés a társas érintkezési formákban állandósult és ismétlődő olyan szokásokon, mintázatokon is alapulhat, amelyek attitűdök, normák, értékrendek és értékválasztások formáját öltik, és hatásukban bizonyos csoportok rendszerszerű hátrányba kerülését okozzák. Nemcsak kimutatható egyéni kirekesztő magatartást vagy akár szándékot nem feltételez, de még az egyes társadalmi intézmények gyakorlatát meghatározó formális szabályokban sem érhető tetten. Az „intézményi”, „intézményes” vagy „intézményesült” diszkrimináció (ezen írás keretei között szinonimaként kezelt) fogalma arra utal,¹²⁵ rendszerszerűen jeleníti meg és termeli újra a csoportalapú egyenlőtlenségeket, ahol a kirekesztő magatartás annyira

¹²² BALOGH et al. (2010).

¹²³ Bővebben lásd PAP (2019).

¹²⁴ 384/5/2008. (IV. 10.).

¹²⁵ Lásd pl. PINCUS (1996), 31–34; DOVIDIO (2010); MCCRUDDEN (1982).

intézményesül, hogy nincs szükség egyedi döntésre, tevékenységre ahhoz, hogy az intézmény működése hatásában kirekesztő legyen, mert a szervezet működési mechanizmusa és szabályai strukturálják az eredményt, maga a rendszer diszkriminál, és nincs szükség kifejezett kirekesztő döntésre, szándéokra vagy előítéletre sem.

Az intézményes diszkrimináció jelenségét az 1970-es évek óta vizsgálják a kutatók, kezdetben főleg gazdasági, munkaerőpiaci elemzésekkel, a rekrutációban érvényesülő nepotizmus, a felvételi tesztek és referenciák formájában megjelenő rendszerszerű előítéletességre fókuszálva. A későbbiekben számos kutatás foglalkozott a büntető igazságszolgáltatási rendszerben, a rendészeti eljárásokban és az oktatási rendszerben tetten érhető intézményes diszkriminációval. Intézményes diszkriminációként beszélnek például az afroamerikaiakat kiemelten sújtó „három csapás” törvényekről, vagy a drogtörvények sajátos kodifikációs gyakorlatáról is. Ezek hiányában is beszélhetünk az intézmények működésének koncepciójába, struktúrájába kódolt strukturális kirekesztésről, vagy emellett az intézmények gyakorlatában is jelentkező intézményes diszkriminációról. Ilyen lesz a gyűlölet-bűncselekmények szisztematikus alulminősítése, azaz más, enyhébb tényállások alapján folyik a nyomozás, vádemelés.¹²⁶ Ide tartozik a lakóhelyi szegregáció¹²⁷ vagy az oktatási szegregáció gyakorlata,¹²⁸ amikor a „speciális nevelési igényű” klasszifikáció, illetve már a besorolás alapjául szolgáló tesztek összeállításakor is érvényesül a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetése. Az intézményes diszkrimináció formájának tekinthető az a jogszabályi keret is, amely a nemzetiségi választási jogban lehetővé teszi a visszaélések, az „etnokorrupció” széles körű gyakorlatát,¹²⁹ de általában véve a „gerrymandering”, a választási rendszerek, a választókerületek olyan manipulációja is, amely valamely társadalmi csoport hátrányos megkülönböztetését idézi elő. Jól dokumentált és ugyancsak az intézményes diszkrimináció egy formája a gyermekelhelyezésben a roma gyer-

¹²⁶ A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport szerint Magyarországon a gyűlölet-bűncselekmények által leginkább veszélyeztetett csoportok (a romák, az LMBTQ-csoportok tagjai, a menekültek, a bevándorlók, zsidók, hajléktalanok) elleni erőszakos cselekmények elkövetőit gyakran egyáltalán nem vagy nem gyűlölet-bűncselekményért vonják felelősségre. <http://www.gyuloletellen.hu/aktualitasok/tasz-allaspont-gyulolet-buncselekmenyekrol>

¹²⁷ Lásd pl. *Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan Rászorulók – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020)*. Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, <http://romagov.hu/download/magyar-nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia-ii/>

¹²⁸ Lásd pl. KERTESI–KÉZDI (2014); HAVAS–LISKÓ (2005).

¹²⁹ Lásd pl. PAP (2013), 419–438.

mekeknek a családból történő kiemelése, szakellátásba kényszerítése folyamán jelentkező hátrányos megkülönböztetés.¹³⁰

A koronavírus különböző fent tárgyalt csoportspecifikus hatásai e fogalomrendszerben értelmezendők. A megválaszolandó kérdés, hogy milyen jogilag értelmezhető kapcsolat teremthető a vírus elleni védekezés kapcsán releváns állami intézményrendszer működése és valamelyik diszkriminációs tényállás vagy fogalom között. Erre a nemzetközi, de a hazai joggyakorlatban is van már bőséges példa a hatósági alul- és felülműködés területén egyaránt. Az Egri Törvényszék 2015-ben a Kúriát is megjárta ítéletében¹³¹ két jelenségre vonatkozóan is megállapította az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét. Kimondta, hogy a rendőrség 2011-ben Gyöngyöspatán megsértette a megfélemlített roma lakosság egyenlő bánásmódhoz való jogát azzal, hogy amikor a helyi Jobbik behívására az azóta bíróság által jogerősen feloszlatott szélsőséges, cigányellenes szervezet, a Szébb Jövőért Polgárőr Egyesület megszállta Gyöngyöspata cigánysorát, nem védte meg őket. Emellett megállapította, hogy a rendőrség bíróságolási gyakorlata is lehet diszkriminatív. Egy másik ügyben a meglefelvonulást a konzisztens bírósági felülbírálat ellenére tiltó rendőrségi határozatot találta a bíróság a közvetlen diszkrimináció egy formájának.¹³²

A gyűlölet-bűncselekmények nem megfelelő minősítése miatt az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) négy esetben is elmarasztalta Magyarországot, és kimondta a roma áldozatok alapvető jogainak megsértését, a nyomozó hatóságok eljárási hibáinak következményeként. A Balázs kontra Magyarország¹³³ esetben az EJEB megállapította, hogy a magyar hatóságok nem derítették fel az előítéletes indítékot a roma sértettet ért támadás mögött. Az R. B. kontra

¹³⁰ RÁ CZ (2014); MESSING–NEMÉNYI (2007); *Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben*. Európai Roma Jogok Központja, 2011. június, <http://www.errc.org/cms/upload/file/eletfogytiglan-20-june-2011.pdf>; NEMÉNYI Mária – HERCZOG Mária: *Roma gyerekek a gyermekvédelemben*. <http://www.romapage.hu/article93-Roma-gyerekek-a-gyermekvedelemben>; TÓTH Anita: „Mit érdemel?”. *TASZ.hu*, 2015. szeptember 8. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/09/08/mit_erdemel_556#more7770382; BOROS Ilona: „Elszakítva”. ataszjelenti.blog.hu, 2015. május 3. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/05/03/elszakitva_922; BOROS Ilona: „Elszakítva II.”. ataszjelenti.blog.hu, 2015. május 10. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/05/10/elszakitva_ii; BOROS Ilona: „Kiterítetek ügyis”. ataszjelenti.blog.hu, 2015. május 24. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/05/24/kiteritetek_ugyis_639

¹³¹ 12P20.065/2013/128; Gyöngyöspata-per, <https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-per-ek/gyongyospata>

¹³² *Jogerős: diszkriminált a Budapesti Rendőrfőkapitányság a Budapest Pride 2012-es betiltásával*. Háttér Társaság, 2014. szeptember 14. <http://www.hatter.hu/hirek/jogeros-diszkriminalt-a-budapesti-rendor-fokapitanyasag-a-budapest-pride-2012-es-betiltasaval>

¹³³ Balázs kontra Magyarország (kérelem száma: 15529/12), 2015. október 20-án kelt ítélet.

Magyarország ügyben¹³⁴ a hatóságok nem végeztek hatékony nyomozást, és ezzel nem védték meg a kérelmezőt a rasszista fenyegetéstől, amely egy nyíltan romaellenes eseménysorozat keretében történt. A Király és Dömötör kontra Magyarország ügyben¹³⁵ az EJEB arra a döntésre jutott, hogy a büntetőjogi eljárásban elkövetett sorozatos hibák miatt a kérelmezők testi és pszichés védelemhez való joga sérült, az M. F. kontra Magyarország esetben¹³⁶ pedig azt állapította meg, hogy az állami szervek nem tárták fel a lehetséges rasszista indítékot szolgálatban lévő rendőröknek egy roma származású magyar állampolgár ellen elkövetett erőszakos bűncselekménye mögött.

Az egyik legizgalmasabb kérdés e tárgykörben az intézményes diszkrimináció és a zaklatás viszonya. A két fogalom természetesen nem szinonima. Viszonyukat két egymást metsző halmazként lehet modellezni. A zaklatásnak, a munkahelyi vagy szexuális zaklatás esetein túlmenően léteznek olyan, speciális, többnyire az intézményes diszkrimináció társadalmi gyakorlatához kapcsolódó esetei is, amelyek rendszerszerűvé válás hiányában is tényállásszerűek. A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport ülésén a TASZ képviselője például ismertetett egy olyan esetet, ahol a roma sértett (gyűlölet-bűncselekmény tárgyában) tett feljelentését, amit a rendőr a szélsőjobboldali szervezetekkel összefüggésbe hozható Kárpátia együttes feliratát mintázó pólóban vett fel.¹³⁷ (A zaklatás feltétele a sértő, megalázó környezet kialakulása.) Zaklatásnak minősülhet egyes politikusoknak (ha a helyi vagy össznemzeti szintű közhatalom gyakorló) a gyűlöletbeszéd fogalmával azonosított megnyilvánulásai is. A Magyar Helsinki Bizottság több, részben sikeres, olyan stratégiai pert indított,¹³⁸ amelyek arra irányultak, hogy egyes politikusok, állami, önkormányzati vezetők rasszista kijelentéseit a zaklatás fogalma alá vonva, az egyenlő bánásmód megsértése miatti közigazgatási jellegű szankciókkal visszaszorítható legyen a rasszista közbeszéd. E stratégiai perek jelentőségét 2012 előtt az adta, hogy a gyökeresen új szabályozást bevezető Alaptörvény, az új Ptk. és Btk. hatálybalépése előtt a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre az Alkotmánybíróság értelmezése szerint sem a büntetőjog, sem a polgári jog nem volt alkalmas.¹³⁹

¹³⁴ R. B. kontra Magyarország (kérelem száma: 64602/12), 2016. április 12-én kelt ítélet.

¹³⁵ Király és Dömötör kontra Magyarország (kérelem száma: 10851/13), 2017. január 17-i ítélet.

¹³⁶ M. F. kontra Magyarország (kérelem száma: 45855/12), 2017. október 31-i ítélet.

¹³⁷ Jovánovics Eszter személyes közlése.

¹³⁸ Lásd POLGÁRI (2011), 120–127.

¹³⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992; 36/1994. (VI. 24.) AB-határozat, ABH 1994; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008. Lásd még Polgári (2011).

Számos nemzetközi és hazai bíróság is megállapította, hogy az igazoltatások formájában jelentkező etnikai profilalkotás a zaklatás és mint ilyen az (intézményes) diszkrimináció formája.¹⁴⁰ Érdekes határeset, hogy megvalósul-e a zaklatás is, de bizonyosan az intézményes diszkrimináció egy formája az, ha a bíróságokon a marginalizált helyzetű felekkel, vádlottakkal vagy tanúkkal a bírók udvariatlanabbul, lekezelőbben beszélnek.¹⁴¹

A fenti döntések analógiájára szélsőséges politikai mozgalmakkal összefüggésbe hozható személyek nevét viselő utca nevek, őket ábrázoló szobrok, tankönyvek, ha nagyobb számban fordulnak elő, a zaklatás intézményes diszkriminációt megvalósító formáját is jelenthetik. Ugyancsak fenyegető, sértő, megalázó környezet kialakulásához vezethet a lakosság egyes csoportjai számára az Árpád-sávos jelképek jelenléte közintézményekben.¹⁴² Amint majd látjuk, az amerikai BLM mozgalom, amelynek fókuszpontjában eredetileg a büntető igazságszolgáltatási rendszerben jelentkező intézményes diszkrimináció állt, majd később áttért a közösségi lét egyéb színtereire, szobrok lebontását, épületek, közterek átnevezését érintő követelése is azon alapulnak, hogy azok léte fenyegető, sértő, megalázó környezet kialakulásához vezethet az afroamerikai közösség számára.

3. Koronavírus, rendészet, intézményes diszkrimináció: Black Lives Matter, Blue Lives Matter, Roma Lives Matter

Visszatérve a koronavírus társadalmi kontextusához, az alábbiakban az állami intézményrendszer alul- és túlműködését a rendészet dimenziójában (és az intézményes diszkrimináció fogalmi keretében) vizsgáljuk, továbbá rámutatunk a magánszférába begyűrűző közvetett hatásokra is, mindezt az amerikai Black Lives Matter mozgalom példáján keresztül, amely alapvetően a fekete

¹⁴⁰ Lásd pl. az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös, átfogó vizsgálatát a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési gyakorlat, a helyi lakásrendelet, a Miskolci Önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedései, valamint a Miskolc környéki települések rendeletmódosításai tárgyában, AJB-1474/2014. számú közös jelentés. Lásd még *Hajléktalanok a zaklató igazoltatási gyakorlat ellen*. Magyar Helsinki Bizottság, 2015. július 20. <http://helsinki.hu/hajlektalanok-a-zaklato-igazoltatasi-gyakorlat-ellen>

¹⁴¹ Lásd pl. STUMMER–STUMMER (2014).

¹⁴² Érdekes párhuzam az amerikai legfelső bíróság 2015 nyarán hozott, a konföderációs zászló tilalmát engedélyező határozata. Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans, 576 U.S. (2015).

bőrű emberekkel szembeni túlzó rendőri fellépés és erőszak ellen küzd. A koronavírus okozta pandémiás helyzetben ugyan nem volt megfigyelhető a vírussal összefüggő, ilyen túlzó mértékű rendészeti intézkedés az afroamerikaiak irányába – ellentétben a romákkal –, mégis, egy rendőri intézkedés során történt haláleset indította meg a mozgalom eddig nem látott mértékű szárbá szökkenését, akkor, amikor egyébként is felerősödtek a faji-etnikai egyenlőtlenségek a COVID-19 által. Ez a fellángolás a szakirodalomban ezeknek az egyenlőtlenségeknek a megnyilvánulásaként mutatkozik meg.

A járványok felbukkanásának szinte törvényszerű következménye, hogy kiélesednek és még láthatóbbá válnak a társadalom többségi és kisebbségi csoportjai között meglévő ellentétek és egyenlőtlenségek. Ezek megnyilvánulása a bűnbakképző mechanizmusoktól kezdve az intézményes diszkrimináció különböző formáin át a rasszizmusig terjedhet. Ez a jelenség, attitűd a régi koroktól jelen van. Jó példa erre a boszorkányüldözés, ami nem kimondottan járványközpontú, de jól rámutat arra a mechanizmusra, hogy a bűnbakképzés hogyan oldja a közösség feszültségét. A boszorkányüldözésekkor a közösség összes olyan problémáját, amely egyébként társadalmi, politikai vagy vallási területen jelentkezett, a boszorkánynak kinevezett személyre vetítették rá, azaz őt jelölték meg minden baj forrásának.¹⁴³ Hasonló, kortárs jelenség volt az, amikor a COVID-19-járvánnyal összefüggésben látványosan megnőtt az ázsiai származású emberekkel szembeni ellenséges megnyilvánulások száma. A járvány a kínai Vuhan városából indult el, és az ázsiai származású embereket összekapcsolták a járvánnyal és a vírus hordozóinak tekintették őket. Több lett a sérelmükre elkövetett gyűlölet-bűncselekmény, és gyakran az ázsiai boltokat, éttermeket is támadások érték (hiába írták ki adott esetben, hogy nem kínaiak, hanem japánok vagy vietnamiak).¹⁴⁴

A pandémia által okozott társadalmi problémák megoldására sokrétű kezelési módot kell alkalmazni, amelyben a gazdasági, szociális és rendészeti intézkedések is megtalálhatóak. Fontos kiemelnünk a rendőrség szerepét. A régmúlt nagy járványainál is fontos szerepük volt a pusztítás megfékezésében, az egészségügyi kordonok felállításában, a városokba való belépés ellenőrzésében, a veszélyesnek ítélt személyek távoltartásában stb.¹⁴⁵ Egy jogállamban természetesen a rendészeti szervek jelenléte és intézkedése minden esetben csak jogszabályokban meghatározott módon történhet, azonban az olyan rendkívüli ese-

¹⁴³ SWALES et al. (1979), 350.

¹⁴⁴ Lásd pl. GOVER et al. (2020).

¹⁴⁵ TOGNOTTI (2013).

tek (és adott esetben a rendkívüli jogrend), amikor egy „láthatatlan” ellenséggel szemben kell védekezni, új helyzetet teremt a rendőrség és a civil társadalom kapcsolatában is. A rendőri zaklatásnak is megágyaz a pandémiás helyzet: a jelentősebb rendőri intézkedésekhez formailag ugyan okot adhat a vírus kezelése, azonban ez utat engedhet a kisebbségek felett gyakorolt még nagyobb kontrollnak is. A rendőrség és a polgárok közötti kapcsolatot a koronavírus új dimenzióba helyezte: a bünbakképzés, a meglévő társadalmi egyenlőtlenségek és ellentétek elmélyülése, valamint újabb nehézségeket hoz és megváltoztatja a kisebbség és a többség együttélésének dinamikáját. Ahogy fent utaltunk rá, a szakirodalomban elfogadott nézet¹⁴⁶ az, hogy a Black Lives Matter mozgalom előretörése az Egyesült Államokban annak a következménye, hogy a meglévő, ez esetben faji-etnikai alapon konceptualizált társadalmi egyenlőtlenségeket, így a büntető igazságszolgáltatási rendszerben jelentkező intézményes diszkriminációt felerősíti a vírus és a járványügyi intézkedések, de legalábbis a járvány miatt frusztráltabb afroamerikai közösség hevesebben reagált a rendőri erőszakra. E tézisek értelmezéséhez tekintsük át e mozgalom legutóbbi történéseit, valamint a fontosabb kapcsolódó fogalmakat, intézményeket.

3.1. Black Lives Matter (BLM) mozgalom

A COVID-19 terjedéséről és a vírus elleni védekezés jogi és társadalmi intézményeiről szóló hírek összeolvadtak az Egyesült Államokban zajló, a világ figyelmét magukra vonó tüntetésekkel. A tömeges, gyakran fosztogatásba csapó tiltakozások egy fekete férfi (a vírushoz nem kapcsolódó) rendőri intézkedés közben bekövetkezett halálát követően indultak meg, amelynek hatására a Black Lives Matter mozgalom is újra előtérbe került.

A Black Lives Matter egy nemzetközi társadalmi mozgalom, amelynek célja a rasszizmus és a feketék elleni – kimondottan rendőri – erőszak felszámolása,¹⁴⁷ valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának kivívása a fekete közösség számára. Összességében a fekete emberek teljes jogú állampolgárként való elismeréséért indult.¹⁴⁸ A mozgalom elnevezése kifejezi a résztvevők tiltakozását azzal a rendőri brutalitással szemben, amely az Egyesült Államokban a fehé-

¹⁴⁶ MCCRUDDEN, Christopher: *Democracy, protests, and Covid-19: the challenge of (and for) human rights*. <https://ukconstitutionallaw.org/2020/06/19/christopher-mccrudden-democracy-protests-and-covid-19-the-challenge-of-and-for-human-rights/>

¹⁴⁷ Black Lives Matter, <https://www.britannica.com/topic/Black-Lives-Matter>

¹⁴⁸ GARRETT (2018).

reknél lényegesen több fekete ember halálát okozta.¹⁴⁹ Kezdetre egy 2013-ban történt esethez köthető, amikor George Zimmermann önkéntes polgárőr kioltotta egy fiatal, fegyvertelen fekete tinédzser, Trayvon Martin életét, azonban a bíróság felmentette. Ez volt az az eset, amikor először használták az azóta 35 milliószor megosztott #BlackLivesMatter hashtaget, amelyet a mozgalom három alapítója, Patrisse Cullors, Alicia Garza és Opal Tometi tett közzé a Twitteren. A mozgalom egyre nagyobbá vált az évek során a hasonló halálesetek által, az online hashtag kilépett a valós térbe és a tüntetések fő mondatává vált.¹⁵⁰ 2014-re a mozgalom egy alulról szerveződő hálózattá terebélyesedett, amely nemcsak számos amerikai várost tudhatott sorai között, hanem az Egyesült Államokon kívüli országokat is.¹⁵¹

A mozgalom 2020-as felívelése, mint említettük, egy 46 éves fekete férfi rendőri intézkedés közben bekövetkezett halálához köthető. A világszerte ismertté váló George Floyd 2020. május 25-én egy kisboltban cigarettát vásárolt, majd hamis húsz dolláros bankjeggyel fizetett, amelyet az eladó jelentett a rendőrségnek. A kitérő rendőrök egyike (mintha egy szájbarágós filmforgatókönyvet olvasnánk, a beszélő nevű) Derek Chauvin az intézkedés részeként a férfi nyakára térdelt, és a terhelt, valamint a járókelők tiltakozása és segélykérése ellenére, 8 perc 46 másodpercen át mindaddig nem lazított a kényszerintézkedésen, míg az fulladásos halálhoz nem vezetett. Minderről videófelvevételek készültek, amelyek a tüntetések szimbólumává váltak. Noha már másnap elbocsátották mind a négy, az intézkedésben részt vevő rendőrt, majd május 29-én vádat emeltek Chauvin ellen emberölésért (az angol fogalomhasználat szerint „murder” és „manslaughter”¹⁵²), valamint három kollegája ellen bűnsegélyért és felbujtásért,¹⁵³ a történetek tiltakozáshullámhoz vezettek egész Amerikában és a világ különböző egyéb pontjain is, George Floyd pedig az újra fellángoló Black Lives Matter mozgalom jelképévé vált.

A BLM mozgalom jelentősége megkerülhetetlen, egyesek szerint az amerikai nemzettudat részévé vált,¹⁵⁴ és 2020-ra az Egyesült Államok talán legnagyobb

¹⁴⁹ Black Lives Matter, <https://www.britannica.com/topic/Black-Lives-Matter>

¹⁵⁰ BONILLA-TILLERY (2020).

¹⁵¹ TILLERY (2019).

¹⁵² A magyar büntetőjogi fogalmakhoz képest némileg eltér az angolszász fogalomrendszer, eszerint a „homicide” bármilyen nemű emberölést takar, a „manslaughter” pedig kifejezi mindazt a kategóriát, amely nem „murder”, ugyanis a „murder” a szándékos emberölést jelenti. McBain (2015).

¹⁵³ „How George Floyd Was Killed in Police Custody”. *The New York Times*, 31.05.2020. <https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html>

¹⁵⁴ BONILLA-TILLERY (2020).

mozgalmává nőtte ki magát.¹⁵⁵ Résztvevői tehát egyfelől fel akarják hívni a figyelmet a feketéket számtalan dimenzióban érő igazságtalan bánásmódra, és egyúttal meg akarják előzni a rendőri brutalitást, a rendőri túlműködést a kisebbségek lakta környékeken, valamint a magánbörtönökben elkövetett abúzusokat. A BLM mozgalom mindezek kapcsán megfogalmazza, hogy a rendőrség reformációja elengedhetetlen, noha hangsúlyozzák, hogy a rendészet nem az egyetlen eszköze a feketék elnyomásának, csak egyik tünete a strukturális elnyomásnak.¹⁵⁶

3.2. Defund Police

Praktikus követelésként a BLM mozgalom részeként fogalmazódott meg a Defund Police szlogen is. Az elképzelések szerint a rendőrség és a börtönök büdzsáját csökkenteni kell, az ezáltal felszabadult pénzügyi keretet pedig azokhoz a közösségi szolgáltatásokhoz kell átcsoportosítani, amelyek a lakhatással, a foglalkoztatással, az egészségüggyel, az oktatással és más létfontosságú ügyekkel foglalkoznak. A követelés támogatói abból indulnak ki, hogy a különböző rendőrségi reformot célzó programok kudarcot vallottak, így csak az jelentheti a megoldást, ha elveszik, csökkentik a rendőrség pénzügyi támogatását, amely nem melleleg az elmúlt négy évtizedben triplájára nőtt, így most évi 115 milliárd dollárra tehető.¹⁵⁷ A koronavírus alatt éppen a fenti területekre fordítható büdzse csökkent, míg a rendőrség költségvetéséhez többnyire nem nyúltak, vagy éppen még növelték is azt. A javaslatok célja a rendőrség kiemelése a szociális területről (mint például az olyan bejelentések kezelése, amelyek nem kapcsolódnak bűncselekményhez vagy a hajléktalanokkal kapcsolatos eljárások, de ide tartozik a rendőri jelenlét csökkentése az iskolákban is).¹⁵⁸ A követelés mértéke nem egységes, így egyesek szerint a kisebb változások is eredményt

¹⁵⁵ BUCHANAN, Quoc Trung Bui – PATEL, Jugal K.: „Black Lives Matter May Be the Largest Movement in U.S. History”. *The New York Times*, 03.07.2020. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/03/us/george-floyd-protests-crowd-size.html>

¹⁵⁶ ILCHI-FRANK (2020).

¹⁵⁷ LEVIN, Sam: „The movement to defund police has won historic victories across the US. What's next?”. *The Guardian*, 15.08.2020. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/aug/15/defund-police-movement-us-victories-what-next>; MOSENDZ, Polly – ROBINSON, Jameelah D.: „While Crime Fell, the Cost of Cops Soared”. *Bloomberg Businessweek*, 04.06.2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-04/america-s-policing-budget-has-nearly-tripled-to-115-billion>

¹⁵⁸ LEVIN: „The movement to defund police...” (vö. 157. l.).

hozhatnak, míg mások szerint alapvetően kell mind a támogatás, mind a rendőrség méretét csökkenteni.¹⁵⁹

3.3. Közösségi rendészet

A Defund Police mozgalom értelmezéséhez fontos szót ejteni az Egyesült Államokban domináns (és a centralizált rendészet alternatív modelljeként világszerte vizsgált) közösségi rendészet filozófiájáról és közpolitikai elképzelésről, amely decentralizált, az állampolgárokkal és a különböző civil szervezetekkel szorosan együttműködő rendőrségre épül. A Pierre Dubois és André Normandeau által – utóbbi a közösségi rendőrség egyik alapítója¹⁶⁰ – megfogalmazott definíció¹⁶¹ szerint a hivatásos közösségi rendészeti modell egy olyan filozófiát kínál, amely szervezeti és művelti megközelítésében a városi rendészethez hasonlóan partnerséget ajánl a közösség és a rendőrség számára a bűncselekmények üldözésére, a közrend biztosítására és a bűnmegelőző programok fejlesztésére. A közösségi típusú hivatásos rendőrség problémamegoldó megközelítést alkalmaz,¹⁶² ami azon a premisszán alapul, hogy a rendőrség hatásköre nem a tradicionális bűnüldözői kompetenciákhoz kötődik. Nemcsak az ugyanis a célja, hogy javítsa a rendőrség és az állampolgárok közötti viszonyt, hanem egy problémamegoldó folyamat része, amely az állampolgárok szakértelmét hívja segítségül azon helyi problémák azonosításában és megértésében, amelyek bűncselekményeket, rendbontást és félelmet szülnek.¹⁶³ A Defund Police mozgalom arra mutat rá, hogy általában véve a közösségi rendészet gyakorlata rendszerszinten alkalmatlan a kijelölt célok elérésére.¹⁶⁴

¹⁵⁹ ALTER, Charlotte: „Black Lives Matter Activists Want to End Police Violence. But They Disagree on How to Do It”. *Time*, 05.06.2020. <https://time.com/5848318/black-lives-matter-activists-tactics/>

¹⁶⁰ FINSZTER (2019), 812.

¹⁶¹ DUBOIS–NORMANDEAU (1997).

¹⁶² Uo. 113.

¹⁶³ GILL et al. (2014), 400–401.

¹⁶⁴ ALTER: „Black Lives Matter Activists...” (vö. 159. lj.).

3.4. Ellenmozgalmak: All Lives Matter, Blue Lives Matter

A BLM mozgalom támogatottsága természetesen nem teljes körű. A Zimmermann felmentését követő évben a Missouri állambeli Fergusonban egy rendőr lelőtt egy szintén fehérvérű afroamerikai tinédzsert. Ezt az eseményt is tüntetések követték, amelyre a rendőrség katonai fegyverekkel vonult ki. Az Igazságügyi Minisztérium erről készült jelentése felhívta a figyelmet, hogy az effajta fellépés csak tovább mélyíti a rendőrök és a civilek közötti feszültséget (ezt azóta „Ferguson-hatásnak” nevezi a szakirodalom¹⁶⁵), és egyenesen rasszista és durva rendőri gyakorlatról számolt be.¹⁶⁶ Amikor az elnök, Barack Obama is éles kritikát fogalmazott meg a ferguson-i rendőrkapitányság eljárásával kapcsolatban, republikánus, valamint jobboldali politikusok és kommentátorok azzal érveltek, hogy ez és általában a BLM mozgalom olyan ellenséges hangulatot eredményez, amely háborút jelent a rendőrséggel szemben.

A BLM ellentétéként jelent meg az All Lives Matter jelmondat,¹⁶⁷ amelyet a színvakság hívószavával, általános humanista ideálokra hivatkozva (mint hogy az ember egy fajba tartozik) elutasítja az etnicitás relevanciáját.¹⁶⁸ Ahogy Nikita Carney rámutat a Twitteren zajló #BlackLivesMatter és #AllLivesMatter diskurzus vizsgálata során, akik az All Lives Matter nézőpont mellett állnak ki, hajlamosak a túlzott általánosításokra és a téma leegyszerűsítésére, ezzel is a „színvak rasszizmus” mellett köteleződnek el.¹⁶⁹

Egy másik ellen-BLM jelszó és mozgalom a Blue Lives Matter, amely a figyelmet a rendőrök sérelmére elkövetett bűncselekményekre összpontosítja, egyenesen gyűlölet-bűncselekmény áldozataként mutatva be őket.¹⁷⁰ A mozgalom¹⁷¹ megalakulásához két New York-i rendőr meggyilkolása vezetett 2014-ben, amelyet állításuk szerint BLM-fanatikusok követtek el. A mozgalom¹⁷² céljaként a rendészet korrekt médiaábrázolását¹⁷³ határozza meg.¹⁷⁴ A bűnül-

¹⁶⁵ Black Lives Matter, <https://www.britannica.com/topic/Black-Lives-Matter>

¹⁶⁶ ILCHI-FRANK (2020).

¹⁶⁷ BAKER, Paxton K.: *Why saying „All lives matter” misses the big picture*. 23.06.2020.

<https://edition.cnn.com/2020/06/23/opinions/all-lives-matter-misses-the-big-picture-baker/index.html>

¹⁶⁸ TAWA-MA-KATSUMOTO (2016).

¹⁶⁹ CARNEY (2016), 180–199.

¹⁷⁰ SMITH (2020), 463–467.

¹⁷¹ COOPER (2020), 624.

¹⁷² SMITH (2020), 463–467.

¹⁷³ Blue Lives Matter, <https://archive.bluelivesmatter.blue/organization/#history>

¹⁷⁴ COOPER (2020), 624.

dözés effajta támogatása számos fehér konzervatív amerikai számára egyfajta identitáspolitikai szövetséget jelent.¹⁷⁵

3.5. Roma Lives Matter

A BLM mozgalom fellángolásával párhuzamosan megjelentek azok a hangok is, amelyek az amerikai feketékhez nagyon hasonló helyzetben lévő európai romákra hívják fel a figyelmet. A George Floyddal szembeni indokolhatatlan mértékű erőszakos fellépés és általában a rendészeti felülműködés az európai romák vonatkozásában is jól ismert és széles körben dokumentált.¹⁷⁶ Aktivisták körében megfogalmazódott a Roma Lives Matter szlogen is, amely egyfelől szolidaritást fejezik ki az amerikai fekete közösséggel, másfelől rávilágít az európai romák helyzetére.¹⁷⁷

Az amerikai feketékkel szemben kifejezetten nem volt kimutatható a vírussal összefüggésben erősödő rendészeti kontroll (és a BLM sem fogalmazott meg ilyen kritikát), vagy akár politikai bünbakképzés (a BLM a kontinuum intézményes diszkrimináció elleni tiltakozásról szól, az All Lives Matter és a Blue Lives Matter pedig alapvetően e számon kérő retorika csillapítását és bagatellizálását célozza). Ezzel szemben Közép-Kelet-Európában megjelentek a kifejezetten romákat célzó aránytalan rendészeti, esetenként katonai intézkedések, amelyek kiegészültek egy olyan politikai narratívával, amely szerint a romák egészségügyi és a vírussal összefüggő biztonsági fenyegetést jelentenek.¹⁷⁸ A European Roma Rights Center elemzése kimutatta, hogy a romák Európa-szerte kiemelt és célzott rendészeti fellépéssel találkoztak a járványügyi hatósági intézkedések égisze alatt.¹⁷⁹ A rendőri brutalitás kilakoltatással, esetenként militarizált ka-

¹⁷⁵ SMITH (2020), 464

¹⁷⁶ UBER, Swain: *Roma Lives Matter: Bulgarian Roma Killed for „Possession of Pesticides”*. ERRRC, 21.04.2017. <http://www.errc.org/news/roma-lives-matter-bulgarian-rom-killed-for-possession-of-pesticides>

¹⁷⁷ BALOGH, Brigitta – CLARK, Colin: „Why Roma, Gypsies and Travellers need to support the Black Lives Matter Movement”. *Travellers Times*, 12.06.2020. <https://www.travellerstimes.org.uk/features/why-roma-gypsies-and-travellers-need-support-black-lives-matter-movement>

¹⁷⁸ MATACHE-BHABHA (2020). Lásd még SEILER et al. (2020).

¹⁷⁹ RORKE, Bernard – LEE, Jonathan: *Roma rights in the time of Covid*. ERRRC, 2020, http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5265_file1_roma-rights-in-the-time-of-covid..pdf; *Overview of the Impact of Corona Virus Measures on the Marginalised Roma Communities in the EU*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview_of_covid19_and_roma_-_impact_-_measures_-_priorities_for_funding_-_23_04_2020.docx.pdf; CHENG, Maria – BARZAKOVA, Teodora: *Some Eu-*

ranténokkal¹⁸⁰ és a járvány terjedésére is vonatkozó bünbakképző rasszista retorikával (és közben a megfelelő egészségügyi szolgáltatásokhoz és a gazdasági mentőcsomaghoz való érdemi hozzáférés elmaradásával) párosult.

Összehasonlítva a BLM mozgalommal, lényeges különbség azonban, hogy amíg az utóbbi egy tényleges mozgalommá tudta kinőni magát, a mihez nemcsak feketék, hanem nem fekete tömegek is nagy számban csatlakoztak, és amely egy alulról szerveződő hálózattá tudott válni az évek során, addig a Roma Lives Matter leginkább egy figyelemfelhívó szlogen maradt, és nem jött létre eddig olyan önszerveződő közösség, polgári jogi mozgalom, amely akár csak megközelítőleg hasonló jelentőséget kapott volna vagy helyi szinten, vagy a politikában.¹⁸¹

3.6. Black Lives Matter újratöltve és túl a jogon

Visszatérve a BLM mozgalomra, fontos, hogy annak fókuszpontjában eredetileg a büntető igazságszolgáltatási rendszerben jelentkező túlkapások és hátrányos megkülönböztetés állt, de a diskurzus a kezdetektől fogva az intézményes diszkrimináció tágabb kontextusában zajlott, és közvetlenül kapcsolódott a közösségi együttélés kereteinek alapvető újraértelmezéséhez. Az Egyesült Államokban az utóbbi években a felsőoktatásban széles körben elterjedtek a „biztonságos helyek” és a kulturális kisajátítás- vagy mikroagresszió-mentes környezet politikáját megsértő személyek elleni zaklatás miatt indult eljárások,¹⁸² de az egyetemek világán túl ritka a jogi útra terelt kultúrháború. (A #Metoo mozgalomban érintett esetekben többnyire a szexuális zaklatás súlyos, fizikai visszaéléseket is magában foglaló tevékenység szerepel.)

A BLM mozgalom utóbbi hónapjának dinamikáját alapvetően határozta meg az, hogy a koronavírus egyéni és társadalmi szinten egyaránt és egyszerre számos feszültséget generált, amelyre ráerősített Donald Trump elnök megosztó személyisége és kormányzása is, amely egy végletekig polarizált politikai közéletet eredményezett, ahol a 2020 novemberi választások közeledésével e három

ropean officials use virus as a cover to target Roma. 15.10.2020. <https://apnews.com/article/virus-outbreak-pandemics-police-discrimination-eastern-europe-2cbcd5ee070578b73b1bc35ebdb426e>

¹⁸⁰ SUDBROCK, Cristine – MIHALACHE, Isabela: „Roma part of #BlackLivesMatter”. *The Brussels Times*, 09.07.2020.

<https://www.brusselstimes.com/opinion/120784/roma-part-of-blacklivesmatter/>

¹⁸¹ DOBOZI István: „Számítanak-e a cigány életek?”. *HVG.hu*, 2020. július 20. https://hvg.hu/360/202029_szamitanake_acigany_eletek

¹⁸² Bővebben lásd PAP (2019).

tényező és a különböző diskurzusok és retorikák gyakran összemosódtak. A BLM mozgalom egyfelől túllépett a büntető igazságszolgáltatás rendszerén, másfelől kilépett a jogi-közigazgatási konstrukciók világából, és a tágabban értelmezett diszkriminációmentes közélet és társadalom megteremtésének felelősségét immáron a privát szférára is kiterjesztette, valamint politikai és kulturális (tehát nem-jogi) instrumentumok szükségességét hangsúlyozza a strukturális kirekesztettség által generált sértő, megalázó környezet megváltoztatására.

Nézzünk néhány példát. 2020. május 25-én reggel a New York-i Central Parkban a madárlesen lévő afroamerikai Christian Cooper udvariasan figyelmeztette a kutyáját sétáltató fehér Amy Coopert, hogy a parkban (ahogy azt a kihelyezett táblák is jelzik) csak pórázon lehetnek állatok. A hölgy ezt megtagadta, majd hívta a rendőrséget, azt állítva, hogy egy fekete férfi fenyegeti. A férfi a beszélgetéseket videóra vette, amelyet világszerte sok millióan láttak. Amy Cooper ugyan később nyilvánosan bocsánatot kért tettéért, hangoztatva, hogy nem tartja magát rasszistának, de a munkahelyéről a zonnali hatállyal elbocsátották, amiről még a cég Twitter oldalán is beszámoltak, leszögezve, hogy semmilyen nemű rasszizmust nem tolerálnak. Később vádat is emeltek ellene hamis bejelentés miatt. (A nő a kutyáját is visszavitte arra a menhelyre, ahonnan évekkel azelőtt örökbe fogadta.¹⁸³) Az eset jogalkotási lépéseket is generált: New York állam elfogadott egy olyan törvényt, ami alapján sokkal egyszerűbb lesz pert indítani olyan személy ellen, aki alaptalanul hívja ki a rendőrséget, különösen, ha az az érintett személy faji hátterére tekintettel történik.¹⁸⁴

A Cooper-ügy azonban arra mutat rá, hogy a közélet, és nem is csak a szűken értelmezett politika, oly módon tematizálja a faji egyenlőség és a történelmi és jelenkori társadalmi felelősség kérdését, hogy a jó hírnév erkölcsi konzekvenciáin túlmenően közvetlen egzisztenciális következmények mellett vár el, illetve szankcionál magánszemélyek és cégek, intézmények (pl. egyetemek) részéről állásfoglalást, és megköveteli a szimbolikus igazságtétel és az elismeréspolitikai által szükségesnek ítélt önkritikát, bocsánatkérést.

¹⁸³ AGUILERA, Jasmine: „White Woman Who Called Police on a Black Man at Central Park Apologizes, Says »I’m Not a Racist«”. *Time*, 26.05.2020. <https://time.com/5842442/amy-cooper-dog-central-park/>

¹⁸⁴ „Amy Cooper made second call claiming black birdwatcher tried to assault her”. *The Guardian*, 14.10.2020.

<https://www.theguardian.com/us-news/2020/oct/14/amy-cooper-court-false-report-black-birdwatcher-christian>

A houstoni egyetem szenátusa például büntetésben részesítette diákönkormányzatának alelnökét, amikor személyes Facebook-oldalán All Lives Matter-szlogent propagáló bejegyzést tett közzé: felfüggesztették diákönkormányzati tagságát, eltiltották a csoportos tevékenységeken történő részvételtől, és havonta egy sokszínűség workshopon, valamint három kulturális eseményen kellett részt vennie, amelyekről beszámolót kellett készítenie, és nyilvános előadást kellett tartania a szenátus előtt.¹⁸⁵

A kulturális élet jelentős szegmense vált színterévé a kultúrpolitikai aktivizmusnak. Művészek, közszereplők, celebek közvetlen nyomás alá kerülnek egy-egy exponált kérdés kapcsán, hogy nyilvánosan foglaljanak állást.¹⁸⁶ Ennek megfelelően például szinkronszínészek kérnek bocsánatot azért, hogy a saját bőrszínüktől eltérő karakternek kölcsönözték a hangjukat, ezzel is hozzájárulva a fehérek felsőbbrendűségéhez.¹⁸⁷

A BLM az amerikai történelem említetten legnagyobbnak mondott¹⁸⁸ társadalmi és társadalomátalakítást célzó (jelentős részben a privilegizált fehér középosztály önkritikája köré szerveződő) mozgalma, vélhetően még a #MeToo-nál is jelentősebb, szeizmikus változást hoz majd a közéletben és – céljai szerint – sok állami és a magánszektorban működő intézmény szervezeti kultúrájában, ahol szobrok, szavak, könyvek és filmek is töröltetnek a nyilvánosságból. Ami e jelenség sajátossága, és ne feledjük, a vírus által felnagyított és láthatóbbá tett egyenlőtlenségek vezettek e mozgalom szárba szökkenéséhez, hogy a társadalmi igazságosság harcát a legkevésbé a jog eszközeivel vívják. Sőt, az egyébként a bírósági tárgyalótermeket a társadalmi változások (vagy éppen az azokkal szembeni ellenállás) céljaira előszeretettel használó amerikai társadalomban ritkák a bírósági eljárások az olyan esetekben is, ahol munkaszerződéseket bontanak fel, egyetemi felvételiket érvénytelenítenek vagy lakásbérleti szerződéseket

¹⁸⁵ HLAVATY, Craig: „UH student body VP under fire for »All Lives Matter« gets punished by peers”. *CHRON*, 01.08.2016. <https://www.chron.com/news/houston-texas/houston/article/UH-student-body-VP-under-fire-for-All-Lives-9002537.php>

¹⁸⁶ *Evan Peters apologized after fans called him out for retweeting a video of a police officer tackling a protester.*

<https://www.insider.com/celebrities-black-lives-matter-protests-problematic-responses-2020-6#evan-peters-apologized-after-fans-called-him-out-for-retweeting-a-video-of-a-police-officer-tackling-a-protester-17>

¹⁸⁷ JAMIESON, Amber: „Jenny Slate Apologized For Voicing A Black Character On Netflix And Resigned From The Show”. *BuzzFeed*, 24.06.2020. <https://www.buzzfeednews.com/article/amberjamieson/jenny-slate-quits-big-mouth; Simpsons-ends-use-of-white-actors-to-voice-people-of-colour>
<https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-53201667>

¹⁸⁸ BUCHANAN-PATEL: „Black Lives Matter...” (vö. 155. lj).

mondanak fel politikailag inkorrektnek vagy érzéketlennek vélt megnyilvánulások szankciójaként.¹⁸⁹

4. Záró gondolatok

Az írás kerete az volt, hogy a pandémia számos nehézségektől terhelt állami és egyéb társadalmi intézményből a rosszat, a legrosszabbat hozta ki, és erősítette a diszfunkciókat. Nőtték a társadalmi egyenlőtlenségek, és természetükből fakadóan egy ilyen helyzetben a romlás interszekcionális, és többnyire az egyenlőtlenségi olló is tovább nyílik. Magyarán, akinek rosszabb, nehezebb volt, a helyzete többnyire tovább romlik. Az amerikai feketék körében gyakori mondas szerint, „ha a fehérek megfáznak, a feketék tüdőgyulladást kapnak”.¹⁹⁰ A növekvő marginalizációért azonban nem (csak) a vírus, hanem a társadalmi környezet, az állami intézmények és adott esetben a magánszféra (is) felelősek. Az elemzés a jog eszköztárából leginkább releváns hátrányos megkülönböztetés fogalmát és eszközrendszerét alkalmazta a jelenség és a különböző társadalmi folyamatok és diskurzusok értelmezésére – rámutatva, hogy a jog inadekvát, nagyon korlátozott és többnyire reaktív eszköz csupán a társadalmi mérnökség szolgálatában. Célunk leginkább az volt, hogy a strukturális és intézményes diszkrimináció (jogilag értelmezett) fogalmait megkíséreljük elhelyezni és egyfajta értelmezési referenciapontként felkínálni a koronavírussal (COVID-19) összefüggésbe hozható gazdasági, politikai és társadalmi jelenségek és mozgalmak vizsgálatához.

¹⁸⁹ Lásd pl. NIR, Sara Maslin: „White Woman Is Fired After Calling Police on Black Man in Central Park”. *The New York Times*, 26.05.2020. <https://www.nytimes.com/2020/05/26/nyregion/amy-cooper-dog-central-park.html>; MORENO, Edward J.: „Man loses office lease after viral video shows him calling police on black entrepreneurs using building’s gym”. *The Hill*, 27.05.2020. <https://thehill.com/homenews/state-watch/499851-man-loses-office-lease-after-viral-video-shows-him-calling-police-on>; LEVIN, Dan: „Colleges Rescinding Admissions Offers as Racist Social Media Posts Emerge”. *The New York Times*, 02.07.2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/02/us/racism-social-media-college-admissions.html>

¹⁹⁰ FULWOOD, Sam: *When White Folks Catch a Cold, Black Folks Get Pneumonia*. Center for American Progress, 28.01.2015. <https://www.americanprogress.org/issues/race/news/2015/01/28/105551/when-whites-folks-catch-a-cold-black-folks-get-pneumonia/>

IRODALOM

- AIELLO, John R. – JONES, Stanley E.: „Field study of the proxemic behavior of young school children in three subcultural groups”. *Journal of Personality and Social Psychology*, 19 (1971) 3: 351–356. <https://doi.org/10.1037/h0031433>
- ANYFANTAKIS, Dimitrios: „Holy Communion and Infection Transmission: A Literature Review”. *Cureus*, 12 (2020) 6. <https://doi.org/10.7759/cureus.8741>
- ARZA PORRAS, Javier – GIL-GONZÁLEZ, Diana – CATALÀ-OLTRA, Lluís – FRANCÉS GARCÍA, FRANCISCO – GONZÁLEZ ANGULO, María Eugenia – RODRÍGUEZ CAMACHO, María Félix – SANCHÍS RAMÓN, María José – SANZ-BARBERO, Belén – VIVES-CASES, Carmen – LA PARRA CASADO, Daniel: *COVID-19 Crisis: Impact on households of the Roma community*. 2 (é. n.) 2: 28–51. <https://doi.org/10.17583/ijrs.2020.6242>
- BAILEY, Rahn K. – POZO FILETI, Cecelia – KEITH, Jeanette – TROPEZ-SIMS, Susanne – PRICE, Winston – ALLISON-OTTEY, Sharon Denise: „Lactose Intolerance and Health Disparities among African Americans and Hispanic Americans: An Updated Consensus Statement”. *Journal of the National Medical Association*, 105 (2013) 2: 112–127. [https://doi.org/10.1016/s0027-9684\(15\)30113-9](https://doi.org/10.1016/s0027-9684(15)30113-9)
- BALOGH, Lídia: Társadalmi egyenlőség, esélyegyenlőség. In: BALOGH Lídia – KÁDÁR András Kristóf – PAP András László (szerk.): *A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és az esélyegyenlőségi intézkedések hazai kerete*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2015, 12–15.
- BALOGH Lídia – KÁDÁR András Kristóf – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: *Anti-diskriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek*. 2. kiadás, Budapest, L’Harmattan, 2010. /Föld-rész Könyvek/
- BALOGH Lídia – KÁDÁR András Kristóf – PAP András László: *A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és az esélyegyenlőségi intézkedések hazai kerete*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2015.
- BARABÁSI Albert-László: *Linked: How Everything Is Connected to Everything Else and What It Means for Business, Science, and Everyday Life*. New York, Plume, 2003.
- BARNES, Ashleigh – MCDONNELL, Emilie: *An Overview of Emerging International Human Rights Law Guidance: Promoting Human Rights Compatibility of Government COVID-19 Responses*. 17 August 2020, https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/bonavero_report_5_of_2020.pdf
- BAUMGART, Daniel C. – SANDBORN, William J.: „Crohn’s Disease”. *The Lancet*, 380 (2012) 9853: 1590–1605. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)60026-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60026-9)
- BEKKAR, Bruce – PACHECO, Susan – BASU, Rupa – DENICOLA, Nathaniel: „Association of Air Pollution and Heat Exposure With Preterm Birth, Low Birth Weight, and Stillbirth in the US: A Systematic Review”. *JAMA Netw Open*, 3 (2020) 6. <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2020.8243>
- BENGTSON, May-Bente – SOLBERG, Camilla – AAMODT, Geir – JAHNSEN, Jørgen – MOUM, Bjørn – SAUAR, Jostein – VATN, Morten H. (Ibsen Study Group): „Clustering in Time

- of Familial IBD Separates Ulcerative Colitis from Crohn's Disease". *Inflammatory Bowel Diseases*, 15 (2009) 12: 1867–1874. <https://doi.org/10.1002/ibd.20978>
- BERNSTEIN, Gregory – GUZMAN, Stephanie – HADLEY, Maggie – HUFF, Rosalyn M. – HUNG, Alison – YANDLE, Anita N. – HOAG, Alexis – Harcourt, Bernard E.: COVID-19 and Prisoners' Rights. In: Katharina PISTOR (ed.): *Law in the time of COVID-19*. Columbia Law School, 2020. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2682
- BIHARY László – FARKAS Lilla – KÁDÁR András Kristóf – KÁRPÁTI József: *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*. Budapest, Másság Alapítvány, 2006.
- BONILLA, Tabitha – TILLERY, Alvin B.: „Which Identity Frames Boost Support for and Mobilization in the #BlackLivesMatter Movement? An Experimental Test”. *American Political Science Review*, 114 (2020) 4: 947–62.
- BOUCHER, Barbara J.: „The Problems of Vitamin D Insufficiency in Older People”. *Aging and Disease* 3 (2012) 4: 313–329.
- BROWN, LaVerne L. – COHEN, Barbara – TABOR, Derrick – ZAPPALÀ, Giovanna – MARUVADA, Padma – COATES, Paul M.: „The vitamin D paradox in Black Americans: a systems-based approach to investigating clinical practice, research, and public health – expert panel meeting report”. *BMC Proceedings*, 12 (2018) 6. <https://doi.org/10.1186/s12919-018-0102-4>
- BURGER, Joachim – LINK, Vivian – BLÖCHER, Jens – SCHULZ, Anna – SELL, Christian – POCHON, Zoé – DIEKMANN, Yoan et al.: „Low Prevalence of Lactose Persistence in Bronze Age Europe Indicates Ongoing Strong Selection over the Last 3,000 Years”. *Current Biology*, 30 (2020) 21: 4307–4315e13. <https://doi.org/10.1016/j.cub.2020.08.033>
- CARNEY, Nikita: „All Lives Matter, but so Does Race: Black Lives Matter and the Evolving Role of Social Media”. *Humanity & Society*, 40 (2016) 2: 180–199.
- COOPER, Frank Rudy: „Cop Fragility and Blue Lives Matter”. *University of Illinois Law-Review*, (2020) 2: 621–662.
- CRiado PEREZ, Caroline: *Exposing Data Bias in a World Designed for Men*. London, Vintage Publishing, 2020.
- CROSBY, Alfred W.: *America's Forgotten Pandemic: The Influenza of 1918*. Cambridge University Press, 2003.
- CURRAN, Kathryn G.: „Cluster of Ebola Virus Disease Linked to a Single Funeral – Moyamba District, Sierra Leone, 2014”. *MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Report*, 65 (2016). <https://doi.org/10.15585/mmwr.mm6508a2>
- CURRY, Andrew: Archaeology: „The Milk Revolution”. *Nature News*, 500 (2013) 7460. <https://doi.org/10.1038/500020a>
- DANESHKHAH, Ali – AGRAWAL, Vasundhara – ESHEIN, Adam – SUBRAMANIAN, Hariharan – ROY, Hemant Kumar – BACKMAN, Vadim: „The Possible Role of Vitamin D in Suppressing Cytokine Storm and Associated Mortality in COVID-19 Patients”. *MedRxiv*, 18 May 2020, <https://doi.org/10.1101/2020.04.08.20058578>

- DOVIDIO, P. J. Henry: Institutional Bias. In: DOVIDIO, John F. – HEWSTONE, Miles – GLICK, Peter – ESSES, Victoria M.: *The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination*. London, SAGE Publications, 2010, 426–444.
- DUBOIS, Pierre – NORMANDEAU, André: „Professional community policing in Canada”. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 5 (1997): 113–117.
- FEZI, Bogdan Andrei: „Health engaged architecture in the context of COVID-19”. *Journal of Green Building*, 15 (2020) 2: 185–212. <https://doi.org/10.3992/1943-4618.15.2.185>
- FINSZTER Géza: Bűnüldözés és rendészeti modellek. In: BORBÍRÓ Andrea – GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – LÉVAY Miklós (szerk.): *Kriminológia*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019.
- FODOR Éva – GREGOR Anikó – KOLTAI Júlia – KOVÁTS Eszter: „The impact of COVID-19 on the gender division of childcare work in Hungary”. *European Societies*, 2020, <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1817522>
- FRANCE, Anatole: *A vörös liliom*. Ford. LÁNYI Viktor. <http://mek.niif.hu/02900/02935/02935.htm>
- FRASER, Nancy: „From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a »post-socialist« age”. *New Left Review*, 212 (1995) July–August.
- GARRETT, Chase: „The Early History of the Black Lives Matter Movement, and the Implications Thereof”. *Nevada Law Journal*, 18 (2018) 3: 1091–1112.
- GILL, Charlotte – WEISBURD, David – TELEP, Cody – VITTER, Zoe – BENNETT, Trevor: „Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: A systematic review”. *Nevada Law Journal*, 10 (2014) 4: 399–428.
- GIMÉNEZ, Martín – MARGARITA, Virna – INSERRA, Felipe – FERDER, León – GARCÍA, Joxel – MANUCHA, Walter: „Vitamin D Deficiency in African Americans Is Associated with a High Risk of Severe Disease and Mortality by SARS-CoV-2”. *Journal of Human Hypertension*, (2020) 1–3. <https://doi.org/10.1038/s41371-020-00398-z>
- GIROLAMI, Michele – MAVILIA, Fabio – DELMASTRO, Franca: „Sensing Social Interactions through BLE Beacons and Commercial Mobile Devices”. *Pervasive and Mobile Computing*, 67 (2020) 101198. <https://doi.org/10.1016/j.pmcj.2020.101198>
- GOKMEN, Yunus – TÜREN, Ufuk – ERDEM, Haluk – TOKMAK, İsmail: „National Preferred Interpersonal Distance Curbs the Spread of COVID-19: A Cross-Country Analysis”. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, (2020) 1–15. <https://doi.org/10.1017/dmp.2020.295>
- GOLESTANEH, Ladan – NEUGARTEN, Joel – FISHER, Molly – BILLET, Henny H. – REYES GIL, Morayma – JOHNS, Tanya – YUNES, Milagros et al.: „The Association of Race and COVID-19 Mortality”. *EclinicalMedicine*, 25 (2020). <https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2020.100455>
- GOODWIN, Robin – KOZLOVA, Alexandra – KWIATKOWSKA, Anna – LAN ANH, Nguyen Luu – NIZHARADZE, George – REALO, Anu – KÜLVET, Ahto – RÄMMER, Andu: „Social Representations of HIV/AIDS in Central and Eastern Europe”. *Social Science & Medicine*, 56 (1982) 7: 1373–1384. [https://doi.org/10.1016/s0277-9536\(02\)00135-1](https://doi.org/10.1016/s0277-9536(02)00135-1)

- GOVER, Angela R. – HARPER, Shannon B. – LANGTON, Lynn: „Hate Crime During the COVID-19 Pandemic: Exploring the Reproduction of Inequality”. *American Journal of Criminal Justice*, (2020) 45: 647–667. <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09545-1>
- GRYNAEUS Tamás: *Szent Antal tüze*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2002.
- GYÖRY Tibor: *Morbus hungaricus: orvostörténelmi tanulmány*. Budapest, Pesti Lloyd Ny., 1900, <http://link.oszk.hu/libriurl.php?LN=hu&DB=any&SRV=an&SRE=000003117830>
- HALL, Edward T.: „A System for the Notation of Proxemic Behavior”. *American Anthropologist*, 65 (1963) 5: 1003–1026. <https://doi.org/10.1525/aa.1963.65.5.02a00020>
- HALL, Edward T.: *The hidden dimension*. 1st ed., Garden City, N.Y., Doubleday, 1966.
- HAVAS Gábor – LISKÓ Ilona: *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet, 2005. /Kutatás közben 266./
- HEWLETT, Barry S. – AMOLA, Richard P.: „Cultural Contexts of Ebola in Northern Uganda”. *Emerging Infectious Diseases*, 9 (2003) 10: 1242–1248. <https://doi.org/10.3201/eid0910.020493>
- HIPPOKRATÉSZ: „Hippokratész könyve a levegőről, a vizekről és a vidékekről; Az időjárásról; A szent betegségekről; A kórjoslatokról”. Ford. SATTLER Jenő. *Az Országos Orvostörténelmi Könyvtár Közleményei*, (1964) 33: 9–93.
- HOWARD-JONES, N.: „On the diagnostic term »Down’s disease«”. *Medical History*, 23 (1979) 1: 102–104.
- ILCHI, Omeed S. – Frank, James: „Supporting the Message, Not the Messenger: The Correlates of Attitudes towards Black Lives Matter”. *American Journal of Criminal Justice*, 2020, <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09561-1>
- JONES, Stanley E.: „A Comparative Proxemics Analysis of Dyadic Interaction in Selected Subcultures of New York City”. *The Journal of Social Psychology*, 84 (1971) 1: 35–44. <https://doi.org/10.1080/00224545.1971.9918518>
- JONES, Stanley E. – AIELLO, John R.: „Proxemic behavior of black and white first-, third-, and fifth-grade children”. *Journal of Personality and Social Psychology*, 25 (1973) 1: 21–27. <https://doi.org/10.1037/h0034267>
- KERTESI Gábor – KÉZDI Gábor: „Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitikai 100 magyar városban”. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*, (2014) 6. <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1406.pdf>
- LAURENT, Vitalien: „Une Lettre Dogmatique de l’empereur Isaac l’Ange Au Primat de Hongrie”. *Échos d’Orient*, 39 (1940) 197–198: 59–77.
- MAJANDER, Kerttu – PFRENGLE, Saskia – KOCHER, Arthur – NEUKAMM, Judith – PLESSIS, Louis du – PLA-DÍAZ, Marta – ARORA, Natasha et al.: „Ancient Bacterial Genomes Reveal a High Diversity of *Treponema Pallidum* Strains in Early Modern Europe”. *Current Biology*, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.cub.2020.07.058>
- MANGUVO, Angellar – MAFUVADZE, Benford: „The impact of traditional and religious practices on the spread of Ebola in West Africa: time for a strategic shift”. *The Pan African Medical Journal*, 22 (2015). <https://doi.org/10.11694/pamj.suppl.2015.22.1.6190>
- MARTINEAU, Adrian R. – David A. JOLLIFFE – Richard L. HOOPER – Lauren GREENBERG – John F. ALOIA – Peter BERGMAN – Gal DUBNOV-RAZ et al.: „Vitamin D Supple-

- mentation to Prevent Acute Respiratory Tract Infections: Systematic Review and Meta-Analysis of Individual Participant Data”. *BMJ*, 356 (2017). <https://doi.org/10.1136/bmj.i6583>
- MATACHE, Margareta – BHABHA, Jacqueline: „Anti-Roma Racism is Spiraling during COVID-19 Pandemic”. *Health Human Rights*, 22 (2020) 1: 379–382.
- McBAIN, Graham: „Modernising the Law of Murder and Manslaughter: Part 1”. *Journal of Politics and Law*, 8 (2015) 4: 9–97.
- McCrudden, Christopher: „Institutional Discrimination”. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2 (1982) 3: 303–367. <https://doi.org/10.1093/ojls/2.3.303>
- McCrudden, Christopher: „Thinking about the Discrimination Directives”. *European Anti-Discrimination Law Review*, (2005) 1: 17–23.
- MESSING Vera – NEMÉNYI Mária: „Gyermekvédelem és esélyegyenlőség”. *Kapocs* 6 (2007) 1.
- NIELSEN, Carrie F. – KIDD, Sarah – SILLAH, Ansumana R. M. – DAVIS, Edward – MERMING, Jonathan – KILMARX, Peter H.: „Improving Burial Practices and Cemetery Management During an Ebola Virus Disease Epidemic – Sierra Leone, 2014”. *MMWR Morbidity and Mortality Weekly Report*, 64 (2015) 1: 20–27.
- NIFOSI-SUTTON, Ingrid: „Human Rights and COVID-19 Responses: Challenges, Advantages, and an Unexpected Opportunity”. *Human Rights Brief*, 24 (2020) 1.
- OLSEN, Carol: „Proxemic Behavior of the Nonhandicapped Toward the Visually Impaired”. *Student Work*, 1989, <https://digitalcommons.unomaha.edu/studentwork/166>
- OXFORD, J. S.: „The so-called Great Spanish Influenza Pandemic of 1918 may have originated in France in 1916”. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London, Series B*, 356 (2001) 1416: 1857–1859. <https://doi.org/10.1098/rstb.2001.1012>
- PAP András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press, 2013, 419–438.
- PAP András László: „Harassment: A Silver Bullet to Tackle Institutional Discrimination, But No Panacea for all Forms of Dignity and Equality Harms”. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 5 (2019) 2.
- PAP András László: *Rendészet és sokszínűség*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- PINCUS, Fred L.: Discrimination Comes in Many Forms: Individual, Institutional, and Structural. In: Maurianne ADAMS (ed.): *Readings for Diversity and Social Justice*. New York, London Psychology Press, 1996, 31–34.
- POLGÁRI Eszter: A homofób gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés lehetőségei – Az Alkotmánybíróság és a jogalkotó csatája. In: TAKÁCS Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*. Budapest, L’Harmattan Kiadó, 2011, 120–127.
- RÁBAI Krisztina: Morbus Gallicus: az eredet és terjedés problematikája. In: *Medievisztikai tanulmányok: a IV. Medievisztikai PhD-konferencia (Szeged, 2005. június 9–10.) előadásai*. Szegedi Középkorász Műhely, 2005, 123–133.

- RÁCZ Andrea: „Az előítéletes gondolkodás megjelenése a gyermekvédelemben”. *Esély*, (2014) 3.
- RATERMAN, Elizabeth: „A Health Justice Perspective of Asthma and COVID-19”. *Human Rights Brief*, 24 (2020) 1.
- RISKÓ Tibor: „Valóban „morbus Hungaricus” a Tuberculosis?”. *Orvosi Hetilap*, 138 (1997) 46: 2946–2949.
- SCHERER, Shawn E.: „Proxemic behavior of primary school children as a function of their socioeconomic class and subculture”. *Journal of Personality and Social Psychology*, 29 (1974) 6: 800–805. <https://doi.org/10.1037/h0036190>
- SEILER, Naomi K. – VANECEK, Anya – HEYISON, Claire – HORTON, Katherine: „The Risks of Criminalizing COVID-19 Exposure: Lessons from HIV”. *Human Rights Brief*, 24 (2020) 1. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/hrbrief/vol24/iss1/3>
- SMITH, Christopher E.: „Blue Lives Matter versus Black Lives Matter: Beneficial Social Policies as the Path away from Punitive Rhetoric and Harm”. *Vermont Law Review*, 44 (2020) 3: 463–491.
- SNOW, John: *On the Mode of Communication of Cholera*. John Churchill, 1855.
- SOROKOWSKA, Agnieszka – SOROKOWSKI, Piotr – HILPERT, Peter – CANTARERO, Katarzyna – FRACKOWIAK, Tomasz – AHMADI, Khodabakhsh – ALGHRAIBEH, Ahmad M. et al.: „Preferred Interpersonal Distances: A Global Comparison”. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, (2017). <https://doi.org/10.1177/0022022117698039>
- STUMMER Vera – STUMMER Attila: *Bíróságok monitorozása a párkapcsolati erőszakkal érintett esetek kezelésében. A Patent Egyesület egy éves programjának ismertetése*. Budapest, Patent Egyesület, 2014.
- STURM, Susan P. – PIRANI, Faiz – KIM, Hyun – BEHR, Natalie – HARDWICK, Zachary D.: Linked Fate: Justice and the Criminal Legal System During the COVID-19 Pandemic. In: Katharina PISTOR (ed.): *Law in the time of COVID-19*. Columbia Law School, 2020, https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2683
- SUCHY, Frederick J. – BRANNON, Patsy M. – CARPENTER, Thomas O. – FERNANDEZ, Jose R. – GILSANZ, Vicente – GOULD, Jeffrey B. – HALL, Karen et al.: „National Institutes of Health Consensus Development Conference: Lactose Intolerance and Health”. *Annals of Internal Medicine*, 152 (2010) 12: 792–796. <https://doi.org/10.7326/0003-4819-152-12-201006150-00248>
- SWALES, J. K. – McLACHLAN, Hugh V.: „Witchcraft and the Status of Women: A Comment”. *The British Journal of Sociology*, 30 (1979) 3: 349–358. <https://doi.org/10.2307/589913>
- TAMMI, Lynne: „Across the great divide: The impact of digital inequality on Scotland’s Gypsy/Traveller children and young people during the COVID-19 emergency”. *International Journal of Roma Studies*, 2 (2020) 2: 52–65. <https://doi.org/10.17583/ijrs.2020.6301>
- TAWA, John – RUQIAN, Ma: „All Lives Matter”: The Cost of Colorblind Racial Attitudes in Diverse Social Networks”. *Race and Social Problems*, (2016) 8: 196–208. <https://doi.org/10.1007/s12552-016-9171-z>

- TILLERY, Alvin B.: „What Kind of Movement is Black Lives Matter? The View from Twitter”. *The Journal of Race, Ethnicity, and Politics*, 4 (2019) 2: 297–323.
- TOGNOTTI, Eugenia: „Lessons from the history of quarantine, from plague to influenza A”. *Emerging infectious diseases*, 19 (2013) 2: 254–259. <https://doi.org/10.3201/eid1902.120312>
- TOWNS, Ann E. – JEZIEŃSKA, Katarzyna – KREFTA, Kathrin – NIKLASSONA, Brigitta: „COVID-19 and Gender: A Necessary Connection in Diplomatic Studies”. *The Hague Journal of Diplomacy*, (2020) 15: 636–647.
- VARGA Bernadett M.: „Access to healthcare services for the Roma and undocumented migrants in the EU in light of the COVID-19 pandemic”. *International Journal of Roma Studies*, 2 (2020) 2: 4–27. <https://doi.org/10.17583/ijrs.2020.5952>
- VYAS, Darshali A. – EISENSTEIN, Leo G. – JONES, David S.: „Hidden in plain sight — re-considering the use of race correction in clinical algorithms”. *New England Journal of Medicine*, 2020.
- WHEELIS, Mark: „Biological Warfare at the 1346 Siege of Caffa”. *Emerging Infectious Diseases Journal*, 8 (2002) 9: 971–975. <https://doi.org/10.3201/eid0809.010536>
- WILDMAN, Wesley J. – BULBULIA, Joseph – SOSIS, Richard – SCHJOEDT, Uffe: „Religion and the COVID-19 pandemic”. *Religion, Brain & Behavior*, 10 (2020) 2: 115–117. <https://doi.org/10.1080/2153599X.2020.1749339>
- WOROBAY, Michael – COX, Jim – GILL, Douglas: „The Origins of the Great Pandemic”. *Evolution, Medicine, and Public Health*, (2019) 1: 18–25. <https://doi.org/10.1093/emph/eoz001>
- WOROBAY, Michael – WATTS, Thomas D. – MCKAY, Richard A. – SUCHARD, Marc A. – GRANADE, Timothy – TEUWEN, Dirk E. – KOBLIN, Beryl A. – HENEINE, Walid – LEMEY, Philippe – JAFFE, Harold W.: „1970s and »Patient 0« HIV-1 Genomes Illuminate Early HIV/AIDS History in North America”. *Nature*, 539 (2016) 7627: 98–101. <https://doi.org/10.1038/nature19827>
- YANG, H., C. McElfree – ROTH, M. P. – SHANAHAN, F. – TARGAN, S. R. – ROTTER, J. I.: „Familial Empirical Risks for Inflammatory Bowel Disease: Differences between Jews and Non-Jews”. *Gut*, 34 (1993) 4: 517–524. <https://doi.org/10.1136/gut.34.4.517>

Bárd Petra

Párhuzamosok: a COVID–19 és a társadalmi gyűlölet terjedése¹

A koronavírus-járvány (SARS-CoV-2 okozta COVID–19) kitörésekor számos állam felfüggesztette a végrehajtó hatalom alkotmányos korlátait, korlátozta az állampolgárok és a külföldiek jogait és szabadságait. Ezek az intézkedések akár szükségesek és arányosak is lehetnek, ugyanakkor a demokrácia alapvető tételeit kérdőjelezzik meg, és adott esetben a jogállamiság lebontásának első lépését is jelenthetik, illetve az emberi jogok sérelmével is járhatnak.² Az állam nevében eljáró politikusok persze nem válnak jogtiprókká önmagában a világjárványtól, ám egy pandémia tovább mélyítheti a már meglévő problémákat és társadalmi feszültségeket. Ez alól a COVID–19 sem volt kivétel. A vírus nem csupán emberi életet követelt, hanem egyben túlterhelte az egészségügyi szolgáltatórendszert, veszélybe sodorta a gazdaságot, valamint a rémhírek és álhírek burjánzásához vezetett. Felnagyította a már eleve meglévő problémákat, súlyosabban érintve a már egyébként is kiszolgáltatott kisebbségeket.

Járvány idején bevett dolog a bűnbakkeresés. A középkori pestisjárvány alatt pogromokat szerveztek arra az összeesküvés-elméletre alapozva, hogy a zsidók kűtmérgezéssel szándékosan terjesztik a betegséget. A történelem folyamán orvosokat és nővéreket egyaránt felelőssé tettek azért, mert nem voltak képesek feltartóztatni a pestis terjedését. Az idegengyűlölet, valamint a faji előítéletek 16. századi térhódítása mind Európában, mind Ázsiában összefüggésbe hozható járványok kitörésével: az országok a szomszédos államokat vagy ellenségeiket vádolták a ragályos kór terjesztésével.³

2020-ban, a koronavírus-járvány idején ugyanez a bűnbakkeresés fűtötte a délkelet-ázsiai származású emberek ellen Európában elkövetett atrocitásokat, miközben Afrikában is hasonló gyűlölet-bűncselekményeket követtek el

¹ Jelen írás az MTA–ELTE Lendület SPECTRA Kutatócsoport (szerződésszám: LP2018-9/2018) keretén belül készült. A szerző köszönettel tartozik Bencze Máttyás értő kritikájáért.

² GROGAN (2020).

³ NG (2020), 1158–1159.

európaiak és amerikaiak ellen. A vírusnak legkiszolgáltottabb időseket is megbélyegezték és zaklatták, ahogyan azokat is, akik elkapták a betegséget.⁴ A járvány alatti bűnbakkeresés évszázadokra visszanyúló keserű hagyományát egy az emberiség történetében példátlan információáradat kíséri, illetve erősíti fel. A vírussal kapcsolatos pontatlan vagy kifejezetten hamis hírek jó része a járvány miatt amúgy is bűnbakként kezelt közösségeket, így például a menekültek vagy az LMBTIQ+ emberekkel szembeni ellenérzést táplálja.⁵

Az alábbiakban néhány a járvány idején elharapózó áldozathibáztatást magyarázó elméletet mutatunk be. Ezt követően több olyan hagyományosan védett csoportot és a vírus terjedéséért felelőssé tett újabb társadalmi közösséget is kiemelünk, amelynek tagjai gyűlöletbeszéd, valamint gyűlölet-bűncselekmények célpontjává váltak, illetve akik ellen a hatalom birtokosai gyűlöletet gerjesztettek.

1. A vilá járvány idején elharapózó áldozathibáztatást magyarázó elméletek

A tekintélyelvű személyek számára könnyebb bűnbakot felmutatni, és egyszerűbb elhinni velük, hogy a többségtől valamiben eltérő emberek okozzák a bajt. Ám ahogyan azt Stanley Milgram áramütéses vizsgálata⁶ vagy Philip Zimbardo szimulált börtönkísérletei is megmutatták:⁷ „megfelelő” környezetben szinte bárki túlzásba eshet a másik hibáztatásában és megbüntetésében. Morális pánik könnyen szítható, arra nem csak a tekintélyelvű, az Adorno-féle F-skála (F mint „fasiszta”) szerint is szélsőséges emberek kaphatók.⁸ E jelenséggel könnyűszerrel visszaélhetnek a politikusok, bizonyos kisebbségekre mutogatva és azt állítva, hogy mások miattuk, az ő hibáik vagy a pusztá létük miatt szenvednek. Ha pedig magukat a kisebbségeket sújtja a baj, úgy okoskodnak, hogy csakis ők tehetnek saját szerencsétlenségükről.

⁴ MAHMUD–ISLAM (2020).

⁵ ALI (2020).

⁶ MILGRAM (1963); MILGRAM (1974). Később a kutatóval kapcsolatban jelentős etikai aggályok merültek fel, lásd PERRY (2013).

⁷ HANEY et al. (1973), 4–17. A kutatással kapcsolatban módszertani aggályok merültek fel. Zimbardo beavatkozott a kísérletbe, hangfelvételek igazolják, hogy hogyan „fűtötte” a börtönőröket, lásd LE TEXIER (2019). A kísérletet később reprodukálták, ám a BBC-börtönkísérlet más eredményre jutott, mint Zimbardo. <http://www.bbcprisonstudy.org/index.php>

⁸ ADORNO et al. (1950).

A járványok idején előforduló gyűlölet-bűncselekményeket magyarázó másik elmélet az igazságos világ hipotéziséből fakadó kognitív torzítás jelenségére mutat rá. Egy igazságtalan vagy érthetetlen világban élni, ahol a jó embereket (is) sújtják a természeti katasztrófák, betegségek és a bűnözés, szinte elviselhetetlen. Ezért az esti mesék erkölcsi tanulságaihoz hasonlóan szeretnénk abban hinni, hogy a gonoszok elnyerik méltó büntetésüket, a jókat pedig busásan megjutalmazzák. Az igazságos világba vetett hit annyira fontos szellemi integritásunk megőrzésében, hogy hajlamosak vagyunk még a tényeket is eltorzítani, hogy végeredményben az értékrendünknek megfelelő, „igazságos” következményekre jussunk. Ezzel a torzítással válik a világ élhetővé, tervezhetővé, kiszámíthatóvá, előre láthatóvá és igazságossá.

Az 1960-as években Melvin J. Lerner tanulmányozta az „igazságos világba vetett hit” torzító hatásait.⁹ Következtetése szerint hajlamosak vagyunk az eseményeket úgy beépíteni a hitrendszerünkbe, hogy azok igazságosabbnak tűnjenek. Az egyik ilyen módszer egy magasabb rendű hatalomba vetett hit, amely arról gondoskodik, hogy a világban helyreálljon az egyensúly és az igazságosság. Egy másik módszer az egyes események következményeinek és mögöttes okainak újraértelmezésével dolgozik. Amikor ártatlan emberek szenvedéseit látjuk, mi is szenvedünk. Ezt a fájdalmat enyhíthetjük azzal, hogy magát az áldozatot vagy személyiségjegyeit tesszük felelőssé nyomorúságáért. Lerner ezt a megfigyelését egy olyan kísérletsorozattal demonstrálta, amelynek során az alanyt elektrosokkal kínozták (illetve a beépített színész eljátszotta a szenvedést), mindezt pedig olyanoknak mutatta be, akik képtelenek voltak befolyásolni a történéseket.¹⁰ A résztvevőket kezdetben zavarta a szenvedés látványa, majd fokozatosan az áldozatot kezdték egyre negatívabban megítélni. Minél súlyosabb volt az áldozat szenvedése, annál negatívabbá vált a megfigyelők hozzáállása. Mások szenvedésének tanúi ugyanis így próbálnak meg úrrá lenni a tehetetlenségük okozta frusztráción: ezzel akarják igazolni, hogy őket és szeretteiket ilyen szerencsétlenség nem sújthatja, hiszen ilyesmi tisztességes emberekkel nem történhet meg.

A történelem folyamán járványok ideje alatt orvosok is gyűlölet célpontjává váltak. Nehéz elfogadni, de igenis vannak olyan betegségek, még hozzá szép számmal, amelyek eredetére nem tudjuk a választ, és amelyekre a kutatók nem

⁹ LERNER (1980).

¹⁰ Lerner egyébként akkor jutott erre a következtetésre, amikor Stanley Milgram engedelmességi kutatásainak folytatásaként arra kereste a választ, hogyan tudják a diktatúrák még akkor is fenntartani a támogatottságukat, amikor fájdalmat és szenvedést okoznak.

találják a gyógymódot. Baruch Fischhoff megállapításai¹¹ szerint a végeredmény ismerete indokolatlanul növeli a feltételezett kiszámíthatóság látszatát. Az eredmények ismeretében a történeteket úgy látjuk, mintha azok nem is alakulhattak volna másképp, és mintha mindig is előre tudtuk volna látni azokat. A jelenséget lopakodó determinizmusnak nevezte el. Pandémia idején ez az egészségügyi dolgozókon túl gyűlöletet ébreszthet tudósok és politikusok ellen is,¹² akiknek a laikus szerint képeseknek kellett volna lenniük hatékonyan kezelni a helyzetet – ez a „mi előre tudtuk” jelensége, más szóval az utólagos bölcsesség (*hindsight bias*).

2. A COVID-19 bűnbakjai és a társadalmi gyűlölet célpontjai

A gyűlölet-bűncselekmények „kirekesztő indítékból elkövetett bűncselekmények”.¹³ A gyűlölet-bűncselekmény első eleme tehát egy olyan cselekmény, amely a jog szerint bűncselekménynek minősül. A második elem a kirekesztő, előítéletes jelleg, vagyis a bűncselekmény mögött meghúzódó sajátos motívum. A kirekesztő motívum eleme különbözteti meg tehát a gyűlölet-bűncselekményeket az ún. alaphűncselekményektől. A gyűlölet gyakori indíték a bűnelkövetés mögött (lásd a féltékenységből vagy bosszúból elkövetett bűncselekményeket). A gyűlölet-bűncselekmények esetében azonban az elkövetést azzal a csoporttal szembeni gyűlölet vezérli, amelyhez az áldozat tartozik, és ez az egyedüli vagy elsődleges indíték a bűncselekmény elkövetése mögött. A kirekesztő indíték az elkövetőnek a célcsoport felé fennálló előítélete, amelyet maga az áldozat vagy a támadott vagyontárgy testesít meg. Az elkövető az áldozatokat arctalan tárgyakként tekinti, akik felcserélhetők mindaddig, amíg a gyűlölet céltábláját képező társadalmi csoportba tartoznak.

A gyűlölet-bűncselekmények jóval nagyobb hatást gyakorolnak a közvetlen áldozatok életére, az áldozat szűkebb közösségére, valamint a teljes társadalomra, mint a közönséges bűncselekmények. Mivel a gyűlölet-bűncselekmények áldozatait gyakran megváltoztathatatlan és/vagy tartós adottságaik, identitásuk magvát jelentő tulajdonságaik miatt teszik célponttá, a cselekmény különösen súlyos kiszolgáltatottságérzést kelthet az áldozatban.¹⁴ A bűncselekmény

¹¹ FISCHHOFF (1975), 288–299.

¹² United Nations (2020).

¹³ Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Ministerial Council, Decision No. 9/09 Combatting Hate Crimes, MC (17) Journal No. 2, Agenda item 8, 2 December 2009.

¹⁴ IGANSKI (2001), 626–638; IGANSKI–LAGOU (2014).

súlyos károkat okoz a tágabb közösségnek, a célba vett csoportnak is, amely rendszerint történetileg hátrányos helyzetű vagy kellő társadalmi-politikai-gazdasági hatalom híján kisebbségnek tekinthető.¹⁵ Még szélesebb értelemben a gyűlölet-bűncselekmények leronthatják a társadalmi összetartást, felerősíthetik a meglévő társadalmi feszültségeket. A gyűlölet-bűncselekmények ezen jellemzői indokolják, hogy a törvényhozás másképp kezelje azokat, mint az alapbűncselekményeket, akár a büntető törvénykönyvbe beépített, gyűlölet-bűncselekményeket kriminalizáló *sui generis* tényállások útján,¹⁶ akár azzal, hogy minősítő vagy súlyosbító körülményként kezelik az előítéletes motívumot,¹⁷ a büntetés kiszabására irányadó általános szabályok útján,¹⁸ akár mindezek kombinációjával.¹⁹ A bírák ugyanakkor a szankció kiszabásakor még külön jogszabályok és rendelkezések hiányában is figyelembe vehetik a kirekesztő indítékot, és így kifejezésre juttathatják az állam rosszállását az előítéletességgel és a társadalmi gyűlölettel szemben.

A gyűlölet-bűncselekményeket kriminalizáló jogszabályok mögött meghúzódó állami célkitűzések – az állampolgárok nevelése, az áldozatokkal való szolidaritásvállalás, a meglévő társadalmi feszültségekkel kapcsolatos állami hozzáállás kinyilvánítása – megvalósulásának előfeltétele a speciális védelmet érdemlő csoportok kiválasztása. A kiválasztás történhet jogi szempontok mentén, amennyiben például a jogszabály nemzetközi jogot hajt végre, de ideális esetben a jogalkotó inkább történelmi aspektusokra vagy olyan valós hátrányokra van tekintettel, mint az egyes csoportok aktuális társadalmi kirekesztése.

¹⁵ PERRY (2014).

¹⁶ Lásd pl. a magyar büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 216. §-a a közösség tagja elleni erőszakról vagy a lengyel büntető törvénykönyvről szóló 1997. évi 6. törvény 119. cikke.

¹⁷ Pl. az olasz büntető törvénykönyv 604. cikke (Codice Penale, Testo coordinato ed aggiornato del Regio Decreto, no. 1398, 1930. október 19.) előírja, hogy az etnikai, nemzeti, faji és vallási indítékot valamennyi bűncselekmény tekintetében súlyosító körülménynek kell tekinteni.

¹⁸ Pl. a 2019. június 19-i törvény 2. cikkével (Szövetségi Hivatalos Közlöny I, 844) módosított német büntető törvénykönyv (1998. november 13-án közzétett változat, Szövetségi Hivatalos Közlöny I, 3322.) 46. szakaszának (2) bekezdése „[a]z ítélet meghozatalával kapcsolatos elvekről” azt írja elő, hogy a bíróságnak értékelnie kell az enyhítő és a súlyosító körülményeket. Ennek során a bíró különös tekintettel van az elkövető indítékaira és céljaira, különösen a rasszista, idegengyűlölő vagy egyéb, az emberiség megvetését bizonyító indítékokra.

¹⁹ Pl. Magyarországon a büntető törvénykönyv 216. §-ába foglalt *sui generis* rendelkezés mellett az aljas indokból történő elkövetés minősítő körülmény az alábbi bűncselekmények esetében: emberölés – 160. § (2) c); testi sértés – 164. § (4) a) és (6) a); személyi szabadság megsértése – 194. § (2) b); rágalmozás – 226. § (2) a); jogellenes fogva tartás – 304. § (2) a); alárendelt megsértése – 449. § (2) a).

A védett tulajdonságok köre minimálisan magába foglalja a fajt,²⁰ nemzeti vagy etnikai származást és a vallást. Sok esetben magába foglalja továbbá a nyelvet, bőrszín, nemet, életkort, a szellemi vagy fizikai fogyatékossgot és a szexuális irányultságot is. Habár ez kevésbé mondható tipikusnak, de a kirekesztő motivációt az áldozat más csoporttagsága is kiválthatja, például valamely betegsége vagy a lakóhelye.

A jogalkotó több jogforrásra is támaszkodhat a védendő csoportok meghatározásakor. Először is meríthet a nemzetközi jogból, például a Genocídium Egyezményből, amely bizonyos csoportoknak fokozott védelmet garantál az általuk korábban elszenvedett atrocitásokra való tekintettel.²¹ Jellemzően a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoportok tartoznak ebbe a kategóriába. A védelem hatóköre emellett tovább bővíthető a jelenkori társadalmi feszültségek figyelembevételével. Ehhez a jogalkotó más jogágak szabályozására is támaszkodhat, így az alkotmányra, valamint az esélyegyenlőségi, antidiszkriminációs jogalkotásra.²²

Az államok dönthetnek a védett tulajdonságok taxatív listájának létrehozása mellett, amelyben konkrétan és kimerítően felsorolják ezeket, vagy alkothatnak nyitott listát, amelyben a „például” szócska előzi meg a lista elemeit, esetleg az „és egyéb jellemzőkre” fordulattal zárják le azt. A gyakorlatban a német és a magyar törvényhozó is a nyílt lista mellett döntött, az előbbi a kifejezetten felsorolt védett tulajdonságok mellett az „és egyéb, az emberiség megvetését bizonyító indíték”,²³ az utóbbi pedig „a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása”²⁴ szavakkal zárta a példálózó jellegű felsorolást.

Mind a zárt, mind pedig a nyitott listának megvannak a maga előnyei és hátrányai. A zárt lista összeállításával a parlament politikai felelősséget vállal a védett csoportok kiválasztásáért. Ez a módszer a jogbiztonságot is növeli. Szemben azzal a megközelítéssel, amely szerint az állam bármely csoportot védelemben részesít, kiüresítve ezáltal a speciális védelemmel megfogalmazott szimbolikus üzenetet, a zárt listával a törvényhozónak lehetősége van kifejezni

²⁰ Noha csak egy emberi faj létezik, az egyértelműség kedvéért követjük a hazai és a nemzetközi jogszabályok máig használt, avitt kifejezését.

²¹ A népirtás megelőzéséről és büntetéséről szóló egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1948. december 9-én fogadta el.

²² A jogrendszer belső koherenciájának megőrzése érdekében javasolt az antidiszkriminációs jogszabályokban, alkotmányban rögzített védett tulajdonságok meglévő felsorolásaira támaszkodni.

²³ A német büntető törvénykönyv 46. cikkének (2) bekezdése (lásd fent).

²⁴ A magyar büntető törvénykönyv 216. §-a (lásd fent).

szolidaritását valamely történetileg diszkriminált vagy aktuálisan hátrányos helyzetben lévő csoporttal. A nyitott lista ezzel szemben alkalmas arra, hogy korábban előre nem látható társadalmi feszültségek esetén is védelmet nyújtson. Ez különösen fontossá vált a COVID-19-járvány idején, amikor olyan társadalmi csoportok ellen fordultak az elkövetők, mint a betegek és az idősek, vagy akár a maszkot viselő emberek, akik korábban nem voltak gyűlölet-bűncselekmények célpontjai.²⁵

A hagyományosan védett csoportok közül elsőknek a zsidó közösséget kell megemlíteni. A középkori pestisjárvány idején virágzott az az összeesküvés-elmélet, amely szerint a zsidók kútmérgezéssel terjesztik a betegséget. A középkor hamis, előítéletes állításai 2020-ban olyan elméletek formájában tértek vissza, amelyek arról szóltak, hogy a zsidók találták ki vagy terjesztették a vírust, méghozzá anyagi érdekekből.²⁶

Az ázsiai származásúnak vélt embereket is sokan hibáztatták a járvány kitöréséért és a vírus terjedéséért. Jellemző a lengyelországi Lukowban történt eset, amikor egy csapat tinédzser rasszista kiabálással támadt rá, dobálta meg szeméttel és köpött le egy vietnami nőt. Egy, a lengyelországi Wrocławban élő híres kínai szakácsot is megtámadtak.²⁷ Egy malajziai származású áldozatot az észtországi Tallinnban szidalmaztak és hibáztattak nyilvánosan a vírus behurcolásáért.²⁸

A járvány az LMBTIQ+ közösséget is aránytalanul sújtotta, még ha a vele szembeni ellenségesség messze nem is érte el azt a mértéket, aminek a HIV-vírus kitörése és terjedése során ki volt téve.²⁹ Az állam által generált homofóbia révén megnőtt annak az esélye, hogy gyűlöletbeszéd, illetve a gyűlölet-bűncselekmények, zaklatás és bántalmazás áldozataivá váljanak. „A társadalmi távolságtartás különös nehézséget jelent azok számára, akiket a család kiteszített,

²⁵ Elszórtan a sajtóban is megjelentek ilyen esetek, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/coronavirus-hate-attack-woman-face-mask-allegedly-assaulted-man-who-n1130671>; <https://www.disabilitynewsservice.com/coronavirus-fears-over-face-covering-hate-crime-as-new-laws-go-live/>. A kérdéssel kapcsolatos interszekcionalitásról lásd REN-FEAGIN (2020).

²⁶ WILLIAMSON (2020).

²⁷ Az Európai Rasszizmus Elleni Hálózat (ENAR) a COVID-19 faji alapon kirekesztett csoportokra gyakorolt hatásáról gyűjt adatokat az alábbi kategóriák szerint: egészségügyi ellátás, munkahelyi védelmi intézkedések, rendőri alapszolgáltatásokhoz való hozzáférés, rasszista beszéd és rasszista erőszak. Interaktív térkép letölthető: <https://www.enar-eu.org/COVID-19-impact-on-racialised-communities-interactive-EU-wide-map>. Ezt az esetet az ENAR-nak és a NEVER AGAIN egyesületnek jelentették be.

²⁸ ENAR (2020).

²⁹ COHN (2012).

akik nem bíjtak elő a családtagjaiknak, és most kénytelenek folyamatosan velük lenni [...] Ez többletterhet ró azoknak az LMBTIQ+ fiataloknak a mentális egészségére, akik még mindig rejtőzködnek, vagy akik már előbújtak ugyan, de nem elfogadó vagy akár bántalmazó családtagokkal kényszerülnek karanténba vonulni.”³⁰

A járvány elleni küzdelem során azzal vádolták a fogyatékossgal élő személyeket, hogy kezelésük felemészti a járvány leküzdéséhez szükséges egészségügyi forrásokat.³¹

A kisebbségeket, akiket az átlagembereknél egyébként is súlyosabban érintenek a járványok – a szegénység, a túlszűfolt lakhatási körülmények, a higiéniai feltételek és a távoktatásban való részvételhez szükséges eszközök hiánya miatt – a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények csak tovább viktimizálják. Gyakran elhangzik például, hogy a roma közösség egészségügyi kockázatot jelent, tekintettel életmódjukra, valamint állítólagos fegyelméletlenségükre.³² Egyes politikusok és sajtótermékek a roma közösséget közegészségügyi kockázatként emlegették.³³ Ezeket az állításokat az állami intézkedések is megerősítették: az állítólagos egészségügyi kockázatok leküzdése érdekében a hatóságok rendőri ellenőrzést rendszeresítettek, illetve egy helyen még kerítést is emeltek egy roma település köré a karanténintézkedések kikényszerítése érdekében. Amint azt az Európa Tanács emberi jogi biztosa hangsúlyozta, a lezárás szabályait „sem szelektíven, sem részben, sem etnikai alapon nem lehet alkalmazni”.³⁴ Az ilyen és hasonló diszkriminatív intézkedések tovább gerjeszthetik a kiszolgáltatott közösségekkel szembeni előítéleteket.

A gyűlöletbeszéd továbbgyűrűző hatása jól megfigyelhető volt a világjárvány idején, amikor romák arról számoltak be, hogy bántalmazzák, leköpik, arcon ütik őket vagy szemetet dobnak rájuk, miközben az elkövetők rasszista mocskolódásokat kiabálnak.³⁵ Az ENSZ kisebbségi kérdésekkel foglalkozó külön megbízottja riasztónak nevezte a romákkal szembeni gyűlöletbeszéd elharapózását és a vádat, miszerint köreikben nem tartották be a védelmi intézkedéseket.³⁶

³⁰ ILGA (2020).

³¹ A Testi Fogyatékkal Élők Finn Egyesülete számolt be erről. EU FRA (2020).

³² HOLT (2020).

³³ Ezekre a rasszista kijelentésekre utal pl. <https://euobserver.com/coronavirus/148013>

³⁴ Commissioner for Human Rights: *Governments must ensure equal protection and care for Roma and Travellers during the COVID-19 crisis*. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/governments-must-ensure-equal-protection-and-care-for-roma-and-travellers-during-the-covid-19-crisis>

³⁵ ENAR (2020).

³⁶ *International Roma Day, UN expert urges political action to promote equality and non-discrimination during the COVID-19 crisis*. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx->

Az egyébként jellemzően nem hátrányos helyzetű csoportok köréből kiemelendő az újságírók helyzete, akiknek a COVID-19-ről szóló beszámolóik kapcsán nem csupán letartóztatással és vádemeléssel, az információkhoz való hozzáférés korlátozásával, valamint cenzúrával kellett szembenéznük, hanem a járványról szóló beszámolóik során világszerte verbális és fizikai támadásoknak is ki voltak téve. Valerio Lo Muzio, a *Repubblica* újságírója például akkor vált erőszakos bűncselekmény áldozatává, amikor Bolognában egy, a lezárások elleni demonstrációról tudósított. A tüntetők a bántalmazás alatt „terrorista újságírónak” nevezték. Németországban a maszkellenes „Querdenker” csoport tagjai támadták meg a *Tagesspiegel* tudósítóját, azzal fenyegetődzve, hogy felkasztyák őt is, mint a rendszer összes újságíróját. Egy másik rendezvényen egy életnagyságú babát akasztottak fel egy fára, amelyet a „Covid-Pressé” („Covid-sajtó”) felirattal láttak el.³⁷

Az egyes társadalmi szegmensek között húzóódó további választóvonal a külföldről hazatelepülő lett állampolgárok zaklatásában volt tetten érhető.³⁸ Magyarországon a fővárosi és a vidéki polgárok között alakult ki feszültség. Erre csak ráerősített az a politikai narratíva, miszerint a vírus a budapestiek hanyag hozzáállása miatt terjed inkább a fővárosban, és hogy a fővárosiak másokat is megfertőznek, amikor elmenekülnek a – főleg balatoni – nyaralókba.³⁹

A betegekkel szembeni diszkrimináció szintén jellemző a járvány alatt, és Magyarország megint csak szemléletes példákkal szolgált ezen a téren. Hazánkban a karantén alatt állóknak igencsak megbélyegző módon nagy piros jelzést kellett elhelyezniük az ajtójukon, amelyen az állt, hogy a hivatalos személyek kivételével oda tilos a belépés.⁴⁰ Egy karantén alatt álló fiatal férfi a szomszéd-

?NewsID=25782&LangID=E; lásd még az ENSZ COVID-19-el kapcsolatos iránymutatásait, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>

³⁷ Ezekről és az újságírókat ért számos más támadásról az International Press Institute számol be. International Press Institute: *Resources to support quality journalism and defend the free flow of news during the coronavirus pandemic*. <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>

³⁸ EU FRA (2020).

³⁹ [Akirály]: „Az adatok nem azt mutatják, hogy a fővárosiak különösen fegyelmezetlenek volnának”. *444.hu*, 2020. április 7. <https://444.hu/2020/04/07/az-adatok-nem-azt-mutatjak-hogy-a-fovarosiak-kulonosen-fegyelmezetlenek-volnának?fbclid=IwAR0ZigUSjBTLOORRtFu28xvsc0ct60IGI7HD8j47DQ1GS70HIVgN88KyW6Y>; Vég Márton: „Megtelt a Balaton – elégedetlenek Orbán Viktor döntésével a polgármesterek”. *444.hu*, 2020. április 9. <https://444.hu/2020/04/07/az-adatok-nem-azt-mutatjak-hogy-a-fovarosiak-kulonosen-fegyelmezetlenek-volnának?fbclid=IwAR0ZigUSjBTLOORRtFu28xvsc0ct60IGI7HD8j47DQ1GS70HIVgN88KyW6Y>

⁴⁰ A teljes szöveg: „Itt járványügyi megfigyelés alatt álló személy tartózkodik. Tilos a belépés. A hatósági személyen kívül másnak tilos a belépés. A megfigyelés alatt álló személy a zárlat feloldása előtt a lakást nem hagyhatja el. Stop. Do not enter. Ezt a tilalmi lapot csak a hatóság

jai által elkövetett gyűlölet-bűncselekmény áldozata lett: megveréssel fenyegették és elűzték a lakásából. Végül rendőri beavatkozásra volt szükség az áldozat lakhatásának, valamint a kötelező karantén betartásának biztosításához.⁴¹

3. Összegzés

A #JeNeSuisPasUnVirus (nem vagyok vírus)⁴² hashtag állítólag Franciaországból indult, majd egész Európában és azon túl is elterjedt. A szlogen jól tükrözi a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények áldozataivá vált, kisebbségekhez tartozó állampolgárok növekvő frusztrációját. A jog képes arra, hogy határt szabjon ezeknek a jelenségeknek, ezért a benne rejlő lehetőségekkel élni kell. Emberarcú, racionális szakpolitikával megálljt lehet parancsolni a tudatlanságból fakadó bosszúnak, kegyetlenségnek, brutális ösztönöknek és agresszióknak. Sok állam vállalja, hogy szembemegy a választók akaratával, amikor eltörli a halálbüntetést, enyhíti a büntetési tételeket, dekriminalizál olyan magatartásokat, amelyeket sokan megvetendőnek vagy erkölcsstelennek tartanak, vagy bármely más olyan szabályozást vezet be, amelynek van általános felvilágosító, aufklärerista funkciója. De az államnak minimálisan tartózkodnia kell attól, hogy olajat öntsön az intolerancia, bűnbakkeresés, előítélet tüzére, nem taszíthatja állampolgárait a sötét középkor szellemiségébe. A diszkrimináció elleni küzdelem és a jó kormányzás nem csupán alkotmányos és emberi jogi, hanem gazdasági szempontból is kívánatos: a járvánnyal szembeni küzdelemben „jellemzően az egyértelmű és következetes szakértői támogatáson alapuló, erős társadalmi felelősségvállalással átitott, átlátható kormányzati fellépés vezet optimális eredményre”.⁴³

Ehhez képest a járványügyi fellépéssel együtt bizonyos társadalmi csoportok megbélyegzésének és megalázásának vagyunk tanúi, nem csupán a közbeszédben, hanem a politikai kommunikációban is, őket hibáztatva a járvány kitö-

engedélye alapján szabad eltávolítani. Büntetőjogi eljárást von maga után, ha a fentiekben foglaltakat megszegik.”

⁴¹ „Szekszárdon elszabadultak az indulatok egy házi karantén miatt”. *Infostart*, 2020. március 3. <https://infostart.hu/belfold/2020/03/25/szekszardon-elszabadultak-az-indulatok-egy-hazi-karanten-miatt>

⁴² COSTE, Vincent – AMIEL, Sandrine: „Coronavirus: France faces »epidemic« of anti-Asian racism”. *Euronews*, 03.02.2020, <https://www.euronews.com/2020/02/03/coronavirus-france-faces-epidemic-of-anti-asian-racism>

⁴³ GROGAN (2020).

réséért vagy a vírus terjedéséért. A gyűlöletbeszéd néhány uniós tagállamban a legmagasabb politikai szinten is jelen van, legalábbis zárójelbe téve a szólás-szabadság hagyományos elméleteit. Ezek az elméletek ugyanis azon a feltételzésen alapulnak, hogy az állam és a társadalom többsége magáénak vallja a demokratikus normákat és elhatárolódik a más társadalmi csoportok ellen szított gyűlölettől. Ám a politikai populizmus térnyerésével egyre inkább annak lehetünk tanúi, hogy állami szereplők hallgatólagosan támogatják vagy akár proaktívan részt is vesznek az uszításban – a gyűlöletbeszéd vagy gyűlölet-bűncselekmények elkövetői pedig belőlük merítenek megerősítést. Természetesen a gyűlölködő politikai kommunikáció semmiben sem kisebbíti az elkövetők egyéni büntetőjogi felelősségét. Nem számít, hogy a gyűlölet-bűncselekményt valamely közszereplő gyűlöletkampányának hatására vagy valamiféle kifacsart szorongáslevezető technikaként követték el. Ha valaki az áldozat kisebbségi hovatartozása vagy valamely társadalmi csoporthoz való tartozása miatt követi el a bűncselekményt, az elkövetőt gyűlölet-bűncselekmény miatt kell felelősségre vonni, hogy az állam kinyilvánítsa a kisebbségekkel szembeni előítéletek roszszallását, az egyenlőség és az egyenlő méltóság védelme melletti elköteleződését és az áldozatok iránti támogatását.

IRODALOM

- ADORNO, Theodor – FRENKEL-BRUNSWIK, Else – LEVINSON, Daniel J. – SANFORD, R. Nevitt: *The Authoritarian personality*. New York, Harper & Brothers, 1950.
- ALI, Sana: „Combatting Against Covid-19 & Misinformation: A Systematic Review”. *Hu Arenas*, (2020). 10.1007/s42087-020-00139-1
- COHN, Samuel K.: „Pandemics: waves of disease, waves of hate from the Plague of Athens to A.I.D.S.”. *Historical Research*, 85 (2012) 230: 535–555.
- ENAR: *Impact of COVID-19 on racialised communities: Key findings*. 2020, https://www.enar-eu.org/IMG/pdf/key_findings_of_the_map.pdf
- European Union Agency for Fundamental Rights (EU FRA): *Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications*. Luxembourg, 2020, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin_en.pdf
- FISCHHOFF, Baruch: „Hindsight is not equal to foresight: The effect of outcome knowledge on judgment under uncertainty”. *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance*, 1 (1975) 3: 288–299.
- GROGAN, Joelle: „States of Emergency”. *Verfassungsblog*, 26 May 2020, <https://verfassungsblog.de/states-of-emergency/>

- HANEY, Craig – BANKS, Curtis W. – ZIMBARDO, Philip: „A study of prisoners and guards in a simulated prison”. *Naval Research Review*, 30 (1973), 4–17.
- HOLT, Ed: „COVID-19 lockdown of Roma settlements in Slovakia”. *The Lancet Infectious Diseases*, 20 (2020) 6: 659.
- IGANSKI, Paul: „Hate Crimes Hurt More”. *American Behavioral Scientist*, 45 (2001) 4: 626–638.
- IGANSKI, Paul – LAGOU, Spiridoula: The personal injuries of „hate crime”. In: HALL, Nathan – CORB, Abbee – GIANNASI, Paul – GRIEVE, John G. D. – LAWRENCE, Neville (eds.): *The Routledge International Handbook on Hate Crime*. Abingdon, Routledge, Abingdon, 2014.
- ILGA: *COVID-19 and specific impact on LGBTI people and what authorities should be doing to mitigate impact*. 2020, https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/COVID19%20_Impact%20LGBTI%20people.pdf
- LERNER, Melvin: *The Belief in a Just World: A Fundamental Delusion*. Boston, Springer, 1980.
- MAHMUD, Ashek – ISLAM, M. Rezaul: „Social Stigma as a Barrier to Covid-19 Responses to Community Well-Being in Bangladesh”. *International Journal of Community Well-Being*, (2020), 10.1007/s42413-020-00071-w
- MILGRAM, Stanley: „Behavioral Study of Obedience”. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67 (1963) 4: 371–378.
- MILGRAM, Stanley: *Obedience to Authority: An Experimental View*. London, Tavistock Publications, 1974.
- NG, Edmond: „The Pandemic of Hate is Giving COVID-19 a Helping Hand”. *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 102 (2020) 6: 1158–1159.
- PERRY, Barbara M.: Exploring the community impacts of hate crime. In: IGANSKI, Paul – LAGOU, Spiridoula: The personal injuries of „hate crime”. In: HALL, Nathan – CORB, Abbee – GIANNASI, Paul – GRIEVE, John G. D. – LAWRENCE, Neville (eds.): *The Routledge International Handbook on Hate Crime*. Abington, Routledge, 2014.
- PERRY, Gina: *Behind the Shock Machine: The Untold Story of the Notorious Milgram Psychology Experiments*. New York, The New Press, 2013.
- REN, Jingqiu – FEAGIN, Joe: „Face mask symbolism in anti-Asian hate crimes”. *Race and Ethnicity in Pandemic Times*, (2020), 10.1080/01419870.2020.1826553
- LE TEXIER, Thibault: „Debunking the Stanford Prison Experiment”. *American Psychologist*, 74 (2019) 7: 823–839.
- United Nations Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech, 11 May 2020, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HateSpeech/UNGuidanceHate.pdf>
- WILLIAMSON, Hugh: „In Germany, Anti-Semitism Creeps into Covid-19 Protests. Attacks Against Jews, Jewish Institutions Rose 13 Percent Last Year”. *Human Rights Watch*, 19 May 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/05/19/germany-anti-semitism-creeps-covid-19-protests>

A szlovák, a cseh és a lengyel ombudsmanok szerepe a COVID-19-járvány első hulláma idején

A rendszerváltás utáni alkotmányozás, illetve az azt követő alkotmánymódosítások során mindegyik közép-európai országban megszületett az ombudsman intézménye. Magyarországon 1994-ben választottak először országgyűlési biztosokat. Eredetileg egy tagolt, több szakombudsmanból álló rendszer alakult ki, amelyet a 2011. évi alkotmányozás során központosítottak.¹ A korábban önállóan működő ombudsmanok közül kettő (a nemzetiségi jogokkal és a jövő nemzedék jogaival foglalkozó ombudsmanok) az alapjogi ombudsman helyetteseként működött tovább. Az adatvédelmi biztosi pozíció pedig elveszítette eredeti jellegét, és állami hatósággá alakult át.²

A többi visegrádi országban eleve egyszerűbb, csak egyetlen alapjogi országgyűlési biztosból álló rendszer jött létre.³ Lengyelországban és Szlovákiában azonban később létrejött a gyermekek jogaival foglalkozó ombudsmani jellegű intézmény is.⁴ A szlovák, a cseh és a lengyel ombudsmanok is rendelkeznek helyettesekkel, akiknek azonban nincs önálló, alkotmányban is szabályozott profiljuk. Ennek megfelelően a társadalmi és politikai súlyuk is más, mint Magyarországon. Az alábbiakban azt tekintjük át, hogy Szlovákiában,

¹ TAKÁCS (2013), 221–223.

² Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, azaz NAIK. A jelen írás nem tekinti át a magyar ombudsmanoknak a COVID-19 első hulláma alatti tevékenységét, az ugyanis magyar nyelven könnyen nyomon követhető a www.ajbh.hu weboldalon.

³ Erről lásd Sládeček (1998); GARLICKI (2006), 395–403.

⁴ Lengyelországban először 2000-ben választották meg a gyermekjogi szószólót. Magáról az intézményről az 1997. évi alkotmány rendelkezett először. A Szejm által a Szenátus jóváhagyásával megválasztott tisztviselő mandátuma öt évre szól. Szlovákiában a gyermekbiztosról nem rendelkezik az alkotmány, hanem csak a 2015. évi 176. számú törvény, amelyben két biztosról is szó van – az előbb említetten kívül a fogyatékkal élők biztosáról is. Mindkét biztost a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa választja meg hatéves mandátummal. A jelen írás terjedelmi okokból nem foglalkozik a lengyel és szlovák gyermekombudsmanok tevékenységével.

Csehországban és Lengyelországban az ombudsmanok a 2020-as COVID-19-járvány első hullámában milyen szerepet játszottak, milyen jellegű ügyekre, panaszokra reagáltak. A vizsgálat során sokat segített, hogy ezekről az ügyekről hírt adott a sajtó.

1. Az ombudsman intézménye Közép-Európában

Bár valamennyi említett országban az intézmény közös – alapvetően skandináv eredetű – gyökerekből táplálkozik, az egyes nemzeti terminológiák némi eltérést mutatnak. Amíg például Magyarországon hagyományosan az országgyűlési biztos névre hallgat az intézmény, addig Lengyelországban az állampolgári jogok szószólójának nevezik a helyi ombudsmant. A közös állami és jogi múlttal rendelkező Cseh Köztársaságban és Szlovákiában pedig a jogszabályok a jogok közvédőjéről beszélnek.⁵ Az eltérő jellegű terminológia ellenére a sajtó, a szakma és a lakosság is mindenütt leggyakrabban az ombudsman kifejezést használja.

A legrégebbi ombudsmani intézmény Lengyelországban létezik, ahol a gyökerei az államszocialista időszakig nyúlnak vissza. Az első ombudsmani törvényt 1987 nyarán fogadták el azon reformok keretében, amelyek révén a gyengülő állampárt gesztusokat akart tenni a társadalomnak. Az intézmény népszerűvé tételében fontos szerepet játszott Ewa Łetowska, aki elsőként töltötte be ezt a posztot és komoly presztízst szerzett neki. 1989-ben jogilag is megerősödött az ombudsmani intézmény. Az alkotmány szövegében 1997-ben jelent meg, amikor a lengyel törvényhozás elfogadta a most is hatályos demokratikus alkotmányt. Azóta többször módosították az ombudsmanra vonatkozó törvényi rendelkezéseket. 2000-ben létrejött a gyerekjogi ombudsman intézménye is, amelyről eredetileg az alkotmány 72. cikkelye emlékezett meg, majd 2000. januárban megszavazott külön törvény rendelkezett. 2001-ben született a többszöri módosítás után most is hatályos ombudsmani törvény.⁶

A lengyel ombudsman önálló alkotmányos szervnek minősül, amely ugyan leginkább a törvényhozás alsó házához (azaz Szejmhez) kötődik, de nem helyezhető el a hatalommegosztás rendszerében.⁷ A Szejm által és a Szenátus jóváhagyásával választott ombudsman jogvédelmi intézménynek számít. A je-

⁵ Csehül: Veřejný ochránce práv, szlovákul: Verejný ochranca práv.

⁶ Ustawa o RPO. Dz. U. 2001. Nr. 14. Poz. 147. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ustawa-o-rpo>

⁷ GARLICKI (2006), 396–397.

lőltállítás joga a Szejm elnökét vagy legalább 35 képviselőjét illeti. A mandátuma öt évre szól és egyszer újraválasztható. Az ombudsman visszahívása szintén a Szejm kezében van.

A cseh ombudsmanról nem volt szó az 1992 decemberében elfogadott és 1993 januárjától hatályos alkotmányban. Az 1990 és 1992 közötti időszakban ugyan a csehszlovák szövetségi szinten kétszer is felmerült az ombudsman típusú poszt létrehozása, de a kezdeményezés akkor nem járt sikerrel.⁸ A cseh alkotmányozás idején főleg a Václav Klaus későbbi államfő vezette polgári jobboldali pártok voltak bizalmatlanok egy ilyen intézménnyel szemben. Az intézményről a 2000. évi 18. számú törvény rendelkezik, amelyet még 1999-ben fogadtak el a szociáldemokrata és kereszténydemokrata képviselők szövazataival, akiket részben támogattak a kommunista és liberális képviselők is. Az első ombudsman és helyettesét végül 2001 januárjában sikerült megválasztani és kinevezni.⁹

A cseh ombudsman a közigazgatási és más szervek eljárásával szemben, illetve az ilyen intézmények előtt védelmezi a személyek jogait. Nemcsak az alkotmányos szinten szabályozott alapvető emberi jogok és szabadságok megsértése esetében járhat el, hanem akkor is, ha az eljáró közigazgatási és más szervek eljárása nincs összhangban a joggal, nem felel meg a demokratikus jogállam elveinek, a jó igazgatás követelményének.¹⁰ Az ombudsman mint specifikus állami ellenőrző szerv eljárásai nem zavarhatják vagy korlátozhatják az alkotmányos jogvédelem céljából létrehozott más szerveket (alkotmánybírórság, igazságszolgáltatási szervek). Tehát a cseh ombudsman akkor is eljárhat, ha a vizsgált hatóság eljárása formálisan megfelel a jog követelményeinek, de nem felel meg az igazságosság, jó kormányzás, tisztesség és más hasonló követelményeknek.¹¹

A cseh ombudsman mandátuma hat évre szól, egyszer újraválasztható, a megválasztása pedig a Képviselőház feladata. A két-két jelöltet a köztársasági elnök és a Szenátus állítja, de lehetnek közös jelöltjeik is. Bárki jelölhető, aki szenátusi passzív választójoggal rendelkezik. A cseh ombudsman székhelye

⁸ LENGYELOVÁ (2009), 339–340. Érdekes megoldás körvonalazódott a szövetségi kormány egyik tervezetében. Ennek értelmében az emberi és polgári jogok védője hattagú kollektív szerv lett volna, amely tagjaira a szövetségi köztársasági elnök tette volna le a javaslatot, de a megválasztásuk kettő-kettő arányban a szövetségi parlament és a tagköztársasági nemzeti tanácsok feladata lett volna. A hat tagból csak háromnak kellett volna rendelkezni jogi végzettséggel.

⁹ PAVLÍČEK (2011), 1008.

¹⁰ Uo. 1009.

¹¹ Uo. 1010.

a morvaországi Brno. Az éves jelentéseit is a Képviselőháznak teszi meg, amelyet ezen túl is legalább háromhavonként köteles tájékoztatni a tevékenységéről.¹²

Legkésőbb a szlovák ombudsmani intézmény született meg. Az 1992. évi alkotmány még nem ismerte az ombudsmant. 1994-ben született egy kormánytervezet az ilyen jellegű poszt létrehozására, de a politikai fejlemények végül elsodorták az ötletet. A gondolat az 1998. évi választások után tért vissza, amikor a mečiarizmus¹³ bukása után a korábbi demokratikus ellenzék pártjai kerültek hatalomra. Ezek a pártok érzékenyebbek voltak az emberi jogok területén, mint a korábbi koalíció tagjai.

Az új kormánykoalíció, amelynek az alkotmánymódosításhoz elegendő háromötödös többsége volt a törvényhozásban, 2001-ben jelentősen módosította a szlovák alkotmányt (a 2001. évi 90. számú alkotmányerejű törvény), amely egyebek mellett felkészítette az uniós csatlakozásra is. A módosítás további fontos eleme a korábbi hiányosságok kiküszöbölése és az alapjogvédelmi mechanizmusok erősítése volt. Ennek keretében az alkotmány kibővült az újnak számító 151a. cikkel, amely létrehozta a jogok közvédőjének intézményét. Rendszertanilag a szubjektív alapjogokat védő ombudsman egy fejezetbe került az ügyességgel, amely legfőbb feladata a törvényesség érvényesítése.

Bár a szlovák jogfejlődés sok tekintetben figyelemmel van a cseh fejlődésre, és annak ellenére, hogy a szlovák ombudsman alkotmányba is bekerült, a pozsonyi ombudsman mozgásteret sok tekintetben szűkebb, mint a cseh kollégájáé. Ez következik egyrészt az alkotmány szövegéből, másrészt az ombudsmanról szóló 2001. évi 564. számú törvényből is. Ezt a törvényt azóta sokszor módosították, utoljára 2019-ben.

A szlovák ombudsmant a 150 tagú egykamarás parlament választja meg (Nemzeti Tanács). A jelöltállításához legalább 15 parlamenti képviselő támogatása szükséges. A mandátuma öt évre szól és egyszer újraválasztható. A törvény nem írja elő a jogi végzettséget, csupán azt mondja ki, hogy olyan végzettséggel és képesítéssel kell rendelkeznie, amely képessé teszi őt az ombudsmani tisztség ellátására. A jelöltnek legalább 35 évesnek kell lenni, szlovák állampolgárnak, és állandó lakhellyel kell rendelkeznie Szlovákiában. Kissé meglepő, de a szlovák ombudsman nem rendelkezik immunitással.¹⁴

A jogkörei alapvetően az államigazgatási, önkormányzati és más hasonló szervekre vonatkoznak, de nem járhat el a parlament, államfő, kormány, bí-

¹² Uo. 1014.

¹³ LEŠKO (1998).

¹⁴ LENGYELOVÁ (2009), 350.

róságok, más jogvédő és ellenőrző szervek, illetve a rendőrség és titkosszolgálatok vonatkozásában. A bíróságok igazgatása tekintetében viszont vannak fellépési lehetőségei. A szlovák ombudsman is évente tesz rendes jelentést a Nemzeti Tanács előtt, de ha azt igényli valamelyik ügy jellege, rendkívüli jelentést is tehet.¹⁵

2. A közép-európai államok reagálása a világjárványra és az ombudsmanok

Valamennyi vizsgált közép-európai államban – a helyzet súlyosságának és a helyi jogszabályoknak megfelelően – még idén március közepe előtt elfogadták azokat az intézkedéseket, amelyekkel megpróbálták gátat szabni a világjárvány terjedésének. Mindenütt egy sor olyan korlátozó szabályt léptettek életbe, illetve olyan intézkedéseket fogantatosítottak, amelyek a világjárvány és következményeinek leküzdése érdekében súlyosan korlátozták az emberi jogokat. Ilyen körülmények között természetesen fölértékelődik az alkotmány- és jogvédő intézmények szerepe. Magyarországon a kormány 2020. március 11-én hirdette ki a veszélyhelyzetet. A Cseh Köztársaság kormánya március 12-én hirdette ki az országos kiterjedésű szükségállapotot,¹⁶ Szlovákiában pedig 2020. március 15-én hirdették ki a szükségállapotot.¹⁷ Lengyelországban ilyen egyértelmű döntés elfogadására nem került sor.¹⁸

Bár a visegrádi államok sok tekintetben hasonló helyzetben vannak, a járvány első hullámára való konkrét reagálásuk mégis országonként különbözött. A legszigorúbb karanténpolitikát, úgy tűnik, Szlovákia folytatta, ahol valóban

¹⁵ Uo. 346–347.

¹⁶ Maga az 1993. évi cseh alkotmány nem rendelkezik közvetlenül a különleges jogrendről. A Cseh Köztársaság biztonságáról szóló 1998. évi 110. számú alkotmányerejű törvény a következő állapotokat különbözteti meg: szükségállapot, hadiállapot és az állam veszélyeztetésének az állapota. A válsághelyzetekről szóló 2000. évi 240. számú törvény veszélyhelyzetről, a szükségállapotról és az állam veszélyeztetésének az állapotáról rendelkezik.

¹⁷ A szlovák jogrend (konkrétan: a háború, a hadiállapot, a rendkívüli helyzet és a szükségállapot idején a biztonságról szóló 2002. évi 227. számú alkotmányerejű törvény) a következő helyzetek kihirdetését teszi lehetővé: hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot.

¹⁸ Az 1997. évi lengyel alkotmány három rendkívüli állapotot ismer: a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot és a természeti csapás (veszélyhelyzet) állapotát. 2002-ben mindegyikről külön részletező törvényt is született.

a legkevesebb volt az áldozatok száma.¹⁹ Az úgynevezett felhatalmazási törvény²⁰ révén a legnagyobb jogalkotási térrel a magyar kormány rendelkezett. A 2020. május 10-i államfőválasztásra készülő Lengyelországban érdekes közjogi helyzet jött létre, itt ugyanis éppen a választások megtartásában érdekelt kormány ódzkodott a rendkívüli helyzet kihirdetésétől. A választásokra végül csak az első hullám lecsengése után, nyáron került sor. A szoros versenyben Andrzej Duda addigi államfő megőrizte a posztját.

Természetesen az ombudsmanok konkrét lépései között is voltak markáns különbségek, ami több tényezővel függött össze. Elsősorban az egyes országok eltérő válságkezelése és jogi reagálása az oka a különbségeknek, de egyéb tényezők is közrejátszottak. A térségbeli ombudsmanok között van már régóta szolgáló tisztségviselő és van viszonylagos újonc is. Paradox módon az utóbbi kategóriába leginkább a legidősebb, az idén 82 éves cseh ombudsman sorolható, aki azonban korábban helyettes volt, így 2013 óta az ombudsmani hivatalban dolgozik. Tapasztalatlansággal tehát ő sem vádolható.

Az ombudsmani intézmény konkrét működése – minden jogszabályi megkötés mellett – erősen függ a tisztséget éppen betöltő személy habitusától. Ez az intézmény jellegéből is fakad, hiszen nem testületi szervről van szó.²¹ A jogszabályi kereteken belül más-más lehet az egyes ombudsmanok szerepfelfogása, más a konfliktustűrő, illetve a konfliktuskerülő vagy éppen azt kereső habitusuk, és nem utolsósorban eltérő lehet a lakosság jogi temperamentuma is. Ez utóbbi természetesen összefügghet a konkrétan meghozott intézkedések súlyosságával is. A felmerült konkrét ügyek jellege úgyszintén befolyásolhatja az összképet.

3. Szlovákia

A járványkezelés első két hónapjának tanúsága alapján megállapítható, hogy a legsúlyosabb – alapjogi jellegű – konfliktushelyzetbe a szlovák ombudsmanaszszony került. Mária Patakyovát, aki civilben a pozsonyi Comenius Egyetem Jogi Karának kereskedelmi és polgári joggal foglalkozó professzora, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 2017-ben választotta meg ombudsmannak, azaz a mandátuma közepén tart. Az azóta már parlamenten kívüli Most–Híd szlo-

¹⁹ 2020. május 8-án 26 volt a halottak száma.

²⁰ A 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

²¹ TAKÁCS (2013), 223.

vák–magyar vegyes párt jelöltje volt, ezt megelőzően nem volt aktív a politikai életben.

Patakyová eddigi tevékenysége során bebizonyította, hogy egyrészt nem áll tőle messze az aktív jogvédő felfogás, másrészt nem riad vissza a konfliktusoktól sem. Ez a hozzáállás jellemezte őt az ominózus tavaszi hónapokban, amikor az első hullám idején fogana tositott egyes rendelkezésekkel kapcsolatban agályok merültek fel alapjogi szempontból. A kérdést a mai napig feszegeti a sajtó.²²

Az ombudsmanasszony konfliktusai ugyanakkor nemcsak a felfogásával, illetve habitusával függtek össze, hanem azzal is, hogy a szlovák járványpolitika tartozott a legszigorúbbak közé. Ezenkívül Szlovákiában található a legtöbb olyan, mélyszegénységben élő roma többségű település, amely egészségügyi „robbanásától” kormányzati és szakértői szinten nagyon sokan félték. A helyzet további érdekessége, hogy az országban 2020. február 29-én kormányváltást eredményező parlamenti választások zajlottak. Az első járványügyi intézkedéseket a leköszönő Peter Pellegrini miniszterelnök kormánya hozta meg, de március utolsó harmadában már Igor Matovič kormánya vette át az állam irányítását. A kormány teljesen kicserélődött, s csak a volt egészségügyi miniszter asszony, Andrea Kalavská maradt meg valamilyen mértékig a vezetésben, ám nem miniszterként, hanem mint a járványok kérdésében kompetens orvosszakértő.

A szlovák ombudsman a vizsgált két hónapban alapvetően három fő témakörben hallatta a hangját: a kelet-szlovákiai romatelepek ügyében, a szigorú állami karantén, valamint a nyugdíjasok számára kijelölt bevásárlási időszávok vonatkozásában. Legsikeresebben az utóbbi kérdésben lépett fel. A szlovák hatóságok ugyanis a 9.00 és 12.00 közötti időszávot jelölték ki az idősebbek számára, amikor nyugodtan és más korosztályoktól elszeparálva vásárolhattak be. Ebben az időszávban – Magyarországhoz hasonlóan – mások nem tartózkodhattak az üzletekben. Az első enyhítések során viszont egy közegészségügyi hivatali intézkedés 9.00 és 11.00 közötti sávra korlátozta a nyugdíjasok bevásárlási idejét, amit sokan úgy értelmeztek, hogy ezen az időszávon kívül az idősebb személyek nem is tartózkodhatnak az üzletekben. Ez komoly felháborodáshoz vezetett, annál is inkább, mert Szlovákiában sok nyugdíjas és idősebb ember még dolgozik. Ezt a felháborodást az ombudsman asszony is osztotta, míg végül a

²² „Patakyová: V prvej vlne boli viaceré opatrenia problematické”. *SME*, 02.10.2020. <https://domov.sme.sk/c/22501820/patakyova-v-prvej-vlne-koronavirusu-boli-viacere-opatrenia-problematicke.html>

hatóságok módosították az intézkedést. Patakyová fellépése után az említett időszakban csak az idősek tartózkodhattak az üzletekben, az idősek viszont bármikor bemehettek a boltokba.²³ Tény, ez a probléma nem kötődik olyan szorosan az alapjogvédelemhez, mint a soron következő kérdések, amelyekben a szlovák ombudsmanasszony szintén aktívan hallatta a hangját.

A másik nagy figyelmet kapott ügyet a különösen veszélyeztetettnek tartott romatelepeken bevezetett elkülönítési intézkedések jelentették. Arra, hogy ez bonyolult és érzékeny kérdés lesz, már az intézkedések fogantatása előtt lehetett számítani. Ezt jelezte a nem kormányzati szervezetek és civil aktivisták egyik felhívása is. Az ombudsmanasszony szintén fölhívta erre a hatóságok figyelmét még a kormányzati terv elfogadása előtt, hangsúlyozva, hogy a marginalizált roma közösségekben is arányosan és körültekintően kell eljárni. A válságstáb ugyanis már 10%-os fertőzöttségi arány esetében számolt egész telepek lezárásával, amire néhány esetben valóban sor is került. Végül, szerencsére, ilyen magas számok a legtöbb helyen nem alakultak ki. A feladatok ellátásában a hadsereg is részt vett, s abban, hogy a hatóságoknak sikerült kezelniük a helyzetet, részben a honvédelmi miniszter viszonylag körültekintő eljárása, részben a romaügyi kormánybiztos és több roma aktivista közvetítő tevékenysége játszott fontos szerepet. Az ombudsmanasszony nyilvános szerepléseiben arra is felhívta az eljáró hatóságok és szervek figyelmét, hogy nemcsak a telepek elszigetelésére kell koncentrálni, hanem ugyanilyen fontos a lezárt telepeken rekedt emberek egészségének védelme.

A legkomolyabb szóváltás az ombudsmanasszony és az új belügyminiszter, Roman Mikulec között a kötelező állami karantén elrendelése és megvalósítása kapcsán alakult ki. Miután ez nagyon sokakat érintett, ez az ügy kapta talán a legnagyobb nyilvánosságot. A külföldről hazatérő állampolgárokat először Szlovákia is csak házi karanténra kötelezte, 2020. április 6-tól azonban minden hazatérő szlovák állampolgárnak be kellett vonulnia a rendőrség által számára kijelölt állami karanténba, gyakran távol a lakóhelyüktől, és a felszerelésük is több esetben hiányos volt. Az állami karanténban körülbelül a hatodik-hetedik napon megtörtént a vizsgálat és a tesztelés, és negatív eredmény esetén a 14 napos kötelező karantén hátralévő részét már otthon lehetett letölteni.

A 2020. április 28-i állásfoglalásában az ombudsmanasszony – az érintett állampolgároktól beérkezett panaszok alapján – komoly kritikával illette a

²³ Erről végül az ombudsmani kritika után az országos tisztí főorvos döntött, mégpedig 2020. április végén. „Seniori móžu nakupovať aj v inom čase ako od 9. do 11. hodiny, rozhodol hlavný hygienik”. *Denník*, 24.04.2020. <https://dennikn.sk/minuta/1868991/>

kötelező állami karantén rendszerét, és a kritikával együtt megfogalmazott konkrét javaslatokat is.²⁴ Főleg azt kifogásolta, hogy sokszor hosszadalmas utazással jár az állami karantén helyszínére való eljutás, s a kijelölt hely messze esik az érintettek otthonától (például előfordult, hogy pozsonyiakat Kassán helyeztek el, ami körülbelül négy-ötórás utazást jelentett). A várakozás és a szállítás azzal a veszéllyel járt, hogy az érintettek immár hazájuk területén fertőződhetnek meg. Az ombudsmani állásfoglalás ezért az egyének körülményeit jobban figyelembe vevő hozzáállást javasolt, továbbá, ahol csak lehetett, a házi karantén előnyben részesítését az állammal szemben. Szintén javasolta a gyorsteszték alkalmazását. Az ombudsman ugyanakkor egyetértett a házi karantén szigorú ellenőrzésével. A területi önkormányzati vezetők többsége osztotta az ombudsman véleményét, ők is a házi karantén rendszerét részesítették előnyben. Patakyová az érintettek jobb és kielégítő tájékoztatásának a hiányát is szóvá tette, ebben a kérdésben azonban nem sikerült előrelépni. (Érdekes mellékszála is volt ez utóbbinak: a minisztérium nem tudta bemutatni azt az írásos dokumentumot, amelynek alapján bevezették az intézkedéseket.) A kormány május végén enyhített a szabályozáson, és ekkortól szűnt meg a külföldről hazatérők automatikusan karanténkötelezettsége az állam által kijelölt helyen.²⁵

Végül a szlovák ombudsmanasszony még egy – társadalmilag és politikailag érzékeny – kérdésben exponálta magát. Több jelzés érkezett ugyanis hozzá arról, hogy egyes orvosi intézményekben a járvány ideje alatt felfüggesztették a művi terhességmegszakítást.²⁶ Az ombudsman véleménye szerint a nők számára világjárvány idején is garantálni kell az interrupcióhoz való jogot, és a COVID-19-járványt nem szabad a nők szexuális és reprodukciós jogaiba való beavatkozásra fölhasználni.²⁷ Emiatt arra hívta fel a pro-life táborhoz közel álló új egészségügyi minisztert, Marek Krajčít,²⁸ hogy foganasítson olyan

²⁴ *Ombudsmanka odporúča zmeniť systém povinnej štátnej karantény.* https://www.vop.gov.sk/files/2020_23_TS_VOP_odporuca_zmenit_system_povinnej_statnej_karanteny.pdf

²⁵ *Minister vnútra hovoril s verejnou ochrankyňou práv o povinnej štátnej karanténe.* 12.05.2020. <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=minister-vnutra-hovoril-s-verejnou-ochrankynou-prav-o-povinnej-statnej-karantene>

²⁶ *Niektorí lekári odmietajú interrupcie. Pandémia nesmie zasahovať do práv žien, tvrdí ombudsmanka.* 21.04.2020. <https://domov.sme.sk/c/22388050/patakyova-sa-pre-interrupcie-obratila-na-ministra-krajciho.html>

²⁷ *Ženy majú právo na bezpečný prístup k interrupciám aj počas pandémie.* 22.04.2020. <https://www.vop.gov.sk/eny-maj-pr-vo-na-bezpe-n-pr-stup-k-interrupci-m-aj-po-as-pand-mie>

²⁸ A minisztérium áprilisban valóban nem tartott az adott körülmények között szükségesnek ilyen beavatkozásokat. Lásd GEHREROVÁ, Ria: „Krajčí nesúhlasí s ombuds-

intézkedéseket, amelyek garantálják a nők számára e jogok érvényesülését. A szülő nők és a beteg gyermekek hozzá tartozói jelzésére reflektált Patakyovának az a fellépése is, amikor azt javasolta, hogy a járvány ellenére sem szabad korlátozni a szülő nők igényét a kísérő személyre, illetve a megfelelő indoklás nélkül nem szabad önkényesen elválasztani a szülő nőt újszülött gyermekétől. Ilyen lépésre csak akkor kerülhet sor, ha az legitim és konkrét célt követ, valamint arányos intézkedésnek számít. Az ombudsmanasszony érveit végül az egészségügyi minisztérium is elfogadta.²⁹

4. Csehország

Ez utóbbi téma a Cseh Köztársaságban is felmerült, sőt, még nagyobb visszhangot keltett. Az ottani új ombudsman éppen emiatt került kritikák kereszt-tüzébe. Az 1938-as születésű Stanislav Křečeket 2020 márciusában választották meg ombudsmannak. A rendszerváltás után különböző balközép pártokban politizált, és több cikluson keresztül a szociáldemokrata párt parlamenti képviselője volt, 2013-tól kezdve az ombudsman helyetteseként működött. Most neki van helyettese, és a hivatali „együttélésük” első időszakának tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy Monika Šimůnkovával nincsenek egy hullámhosszon.

A konfliktust okozó kérdés már március második felében fölmerült, amikor az ombudsmanhoz beérkezett néhány panasz, amelyek azt kifogásolták, hogy egyes kórházak a minisztériumi intézkedések miatt nem teszik lehetővé az apák jelenlétét a szülésnél. 2020. március 29-én az ombudsman nyilvánosan megfogalmazta véleményét. Ennek értelmében külön kell választani a lényeges, azaz a minden körülmények között védendő és érvényesítendő emberi jogokat, valamint azokat a jogokat, amelyek ugyan tágítják az emberi szabadság határait, de nem lényegesek a társadalom normális működésének garantálása szempontjából.³⁰ Ez utóbbiak közé sorolta az apák jelenlétét a gyermekeik megszü-

mankou, že interrupcie by sa mali robiť aj počas epidémie, neodporúča ich”. *Denník*, 24.04.2020.

<https://dennikn.sk/1873861/krajci-nesuhlasi-s-ombudsmankou-ze-interrupcie-by-sa-mali-robot-aj-pocas-epidemie-neodporuca-ich/>

²⁹ *Vítam vyjadrenie ministra zdravotníctva, že oddeľovanie detí od matiek je neprípustné*. https://www.vop.gov.sk/files/2020_XX_TS_VOP_vita_vyjadrenie_MZ_SR_k_separacnej_praxi.pdf

³⁰ DIMUN, Petr: „Křeček napsal kvůli otcům u porodu Vojtěchovi: Chybí mi zdůvodnění i podmínky zrušení”. *Česká justice*, 17.04.2020. <https://www.ceska-justice.cz/2020/04/krecek-napsal-kvuli-otcum-u-porodu-vojtechovi-chybi-mi-zduvodneni-i-podminky-zruseni/>

letésénél, hiszen „az emberi társadalom nemzedékeken keresztül ezen lehetőség nélkül is sikeresen fejlődött”. Az ombudsman divatjelenségnek nevezte az apás szülést, amely egyáltalán nem tekinthető nélkülözhetetlennek a jó családi viszony és a gyermek egészséges fejlődése szempontjából. Ezért szerinte ezt a lehetőséget – a szülők és az egészségügyi személyzet védelme érdekében – járvány idején lehet korlátozni. Miután ezzel a kérdéssel a más véleményen lévő ombudsmanhelyettes is foglalkozott, elvette tőle az ügyet.³¹

Erre való reakcióként született meg 300 jogász nyílt levele,³² amely kifogásolta, hogy az ombudsman a saját hivatali tekintélyét arra használja fel, hogy személyes nézeteit, emberi jogi felfogását propagálja, népszerűsítse, egyes lépéseit pedig nem indokolja meg kellőképpen. A legélesebb megfogalmazás a levél végén szerepelt: az aláírók arra hívták fel az ombudsman, hogy ne hivatkozzon arra, mennyien támogatják nézeteit a közösségi hálón, hiszen nem ezért tölti be ezt a tisztséget. Az ombudsman április közepén nyílt levélben reagált erre, s a levél végén volt egy oldalvágás az emberi jogi aktivistáknak, amikor azt írta, hogy számára „nem az aktivista eljárások, hanem az emberek beadványai” az elsődlegesek. Egyébként a hivatal honlapján szerepel 2020. április 9-i keltezésű, Adam Vojtěch akkori egészségügyi miniszternek címzett levele, amelyben jelezte, hogy több olyan levelet kapott, amelyek kifogásolták az apás szülések ellehetetlenülését. Az ombudsmani levél leglényegesebb része a következő volt: „Értem e probléma lényegi és emocionális oldalát, és azt szeretném kérni, hogy a jövőben a hasonló és bizonyára szükséges intézkedéseket jobban és alaposabban magyarázzák el az állampolgároknak. Nemcsak én, hanem az állampolgárok is hiányolják egy ilyen intézkedés időbeli horizontját, ill. az utalást azokra a körülményekre, amikor a tilalmat feloldják.”³³

Ezen a kérdéson kívül a cseh ombudsmani hivatal számos más kérdéssel is foglalkozott a vizsgált két hónapban. Ilyen volt például a kórházban fekvő beteg gyerekekkel való szülői kapcsolattartás kérdése. Ebben az ügyben az ombudsman helyettese járt el, aki nagyon fontosnak találta – akár rövid látogatás ere-

³¹ USTOHALOVÁ, Jana: „Křeček vzal stížnosti na porody bez otců svoji zástupkyni. Zakázal mi mluvit za úřad, když budu mít jiný názor, říká Šimůnková”. *Deník*, 08.04.2020. <https://denikn.cz/336916/krecek-vzal-stiznosti-na-porody-bez-otcu-svoji-zastupkyni-zakazal-mi-mluvit-za-urad-kdyz-budu-mit-jiny-nazor-rika-simunkova/>

³² A levél a brnói Masaryk Egyetem Jogai Karának oktatóinak körében született, de az aláírók között ott volt a prágai jogi kari dékán, sok oktató, volt alkotmánybírák, ügyvédek stb. Lásd <https://www.respekt.cz/agenda/pres-300-akademiku-apeluje-na-ombudsmana-aby-se-prestalaridit-dojmy>

³³ A levél a cseh ombudsman hivatal honlapján érhető el: www.ochrance.cz

jéig is – a szülői jelenlétet, még az intenzív osztályon is. Egyébként a lehetőséget az egészségügyi tárca sem zárta ki teljesen, hiszen a kórházakban elrendelt látogatási tilalom nem vonatkozott a kiskorú betegekre. Ugyanakkor az ombudsmanhelyettes is jelezte, hogy ez nem abszolút érvényű jog, és bizonyos körülmények között korlátozható. A helyettes további kifogása az újszülöttek és édesanyák különválasztására vonatkozott.

A hivatal foglalkozott még a veszélyeztetett családokkal, illetve az azon családokkal, amelyek a beteg emberek számára fenntartott különböző napközi intézmények bezárásával kerültek nehéz helyzetbe. Az ombudsmanhelyettes-aszszony erre vonatkozóan május elején azt kérte a munka- és népjóléti minisztertől, illetve az egészségügyi minisztertől, hogy gyorsítsák fel a helyszíni és ambuláns segítséget, illetve a korábbi szolgáltatások újbóli bevezetését.

Április végén és május elején a hivatal sokat foglalkozott az utazási irodák és klienseik helyzetével. Az ombudsman kifogásolta, hogy az állam csak az irodák helyzetére gondolt, ezek ügyfeleire viszont nem, akiknek éppen a tavasz végén kellene befizetniük az olyan kirándulások árának hátralévő részét, amelyekre valószínűleg nem is fog sor kerülni. Mindez akkor, amikor nyilvánvaló volt, hogy az ügyfelek ezeket az összegeket – az utazás elmaradása esetében – legfeljebb 2021-ben fogják visszakapni az irodáktól. Az egyik megoldást az ombudsman abban látta, hogy az utazási irodák ne kérjék a kliensektől a hátralévő összegek befizetését azon utazások esetében, amelyek nagyon valószínű, hogy elmaradnak, a kliensek pedig egyelőre ne kérjék vissza a befizetett előlegeket, hanem utazási vouchert kapjanak, amelyet később tudnának felhasználni. Ez a kérdés azonban nem igazán alapjogi jellegű és sokkal inkább köze van a magánjoghoz és a piacsabályozási kérdésekhez. A sajtóban mégis komoly visszhangot kapott, ami valószínűleg azzal függ össze, hogy a csehek valóban szeretnek utazni, és ez a kérdés emiatt meglepően sokakat érintett.

5. Lengyelország

A 2015-ben megválasztott Adam Bodnar lengyel ombudsman³⁴ a vizsgált két hónapban sokat volt kénytelen foglalkozni a május 10-re kiírt államfőválasztás kérdésével. A tisztsége révén a médiában gyakran szereplő, ezért a választáson

³⁴ Adam Bodnar jogászt 2015-ben még az előző, polgári liberális parlamenti többség választotta ombudsmannek. Az ötéves mandátuma 2020 szeptemberében járt le, és a mostani parlamenti erőviszonyoknak megfelelően nem lett újraválasztva. Miután viszont a képviselők még nem választottak más személyt sem, egyelőre ő viszi tovább az ügyeket. WRÓBLEWSKI, Mirosław: *The*

eleve előnnyel induló regnáló államfőt, Andrzej Dudát támogató kormánykoalíció ugyanis mindenképpen az eredetileg kitűzött időpontban akarta megtartani a választásokat.³⁵ Ennek érdekében a Szejm elfogadta a postai úton történő szavazás belföldi lehetőségét bevezető törvénymódosítást. Sőt, ez a szavazási mód lett a kizárólagos, ami érdekes közjogi helyzetbe hozta a lengyel postát. Az ellenzék azonban ellenezte a választásoknak az eredeti időpontban való megtartását, és egyebek mellett azzal vádolta a választások lebonyolítását erőltető kormányt, hogy az államfőválasztások minden áron történő megszervezésével (azaz az elhalasztásuk elutasításával)³⁶ veszélyezteti az emberek egészségét. A vitát sok személyeskedés és váratlan lépés kísérte, sőt egy ügyészségi eljárás is elindult, amiből ombudsmani eljárás alakult ki. A választások megtartásáról folyó egyre kaotikusabb vita során ugyanis Ewa Wrzosek vajdasági szintű ügyész nő április 23-án vizsgálatot indított sok ember egészségének nagyfokú veszélyeztetése gyanújának ügyében.³⁷ Ez a veszélyeztetés a választások megtartása által valósult volna meg. A felettes ügyész még aznap leállította az eljárást,³⁸ és az ügyész nő ellen fegyelmi eljárást indult. Másnap az állami ügyészség közleményben tudatta, hogy az ügyészeknek nem szabad részt venniük a politikai életben, hanem semlegesnek és függetlennek kell maradniuk.³⁹

A lengyel ombudsman ezzel szemben úgy látta, önmagában az a tény, hogy az államfőválasztásról politikai viták zajlanak, nem jelenti egyben azt is, hogy az esetleges veszélyeztetési bűncselekmény kivizsgálása ügyében az ügyészségnek teljesen passzívnak kellene maradnia. Az eljárást leállító felettes ügyésztől pedig a leállítási döntés megindokolását kérte. Az ombudsman arra is utalt,

ombudsman before the Polish constitutional tribunal. <https://verfassungsblog.de/the-ombudsman-before-the-polish-constitutional-tribunal/>

³⁵ Az időpont kitűzésére még februárban került sor.

³⁶ A most regnáló kormánykoalíció azért akarta az eredeti időpontban megtartani az államfőválasztásokat, mert félt, hogy a világjárvány előrehaladtával csökkenni fog a hivatalban lévő – egyébként népszerű – köztársasági elnök (Andrzej Duda) népszerűsége. Ezenkívül a legtöbb ellenzéki jelölt nem tudott igazán népszerűvé válni. Az eredeti választási időpont törlése és új választások kiírása pedig lehetővé tette az ellenzéki pártok számára egy új, a korábbinál jóval népszerűbb államfőjelölt kiállítását. Rafal Trzaskoski aztán nyáron valóban megszorongatta a regnáló elnököt, aki csak nagyon szoros versenyben tudott győzni.

³⁷ WRZOSEK, Ewa: „Prokurator Ewa Wrzosek ma dyscyplinarke za docieklivosc ws. wyborow”. *Rzeczpospolita*, 25.09.2020. <https://www.rp.pl/Prokuratorzy/309259940-Prokurator-Ewa-Wrzosek-ma-dyscyplinarke-za-docieklivosc-ws-wyborow.html>

³⁸ Szerinte ugyanis a cselekmény még nem történt meg, hiszen a választások végleges időpontja egyelőre ismeretlen.

³⁹ *Koronawirus i wybory. Prokuratura Krajowa o sprawie dyscyplinarnej prok. Ewy Wrzosek.* 03.06.2020. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/prokuratura-krajowa-do-rpo-ws-dyscyplinarki-ewy-wrzosek>

hogy ez ügyben a kormány és a parlament kommunikációja is félrevezető volt. Egyrészt gyakran utaltak a vilájárvány veszélyeire, és keresték a megoldást a választások biztonságos lebonyolítására, másrészt nem akarták elhalasztani a szavazást. Pedig a tervezett postai szavazás során a választók sok személlyel kerülhetnek kapcsolatba, s ezzel megnőhetett volna a fertőzésveszély.

Május elején a lengyel ombudsman még intenzívebben involválódott az elnökválasztás elhalasztása körüli vitába. Néhány nappal a választások eredetileg meghatározott időpontja előtt végül a kormánykoalíciót alkotó két párt vezetője, Jarosław Kaczyński és Jarosław Gowin megállapodott⁴⁰ abban, hogy a választásokra mégiscsak egy későbbi időpontban kerül majd sor. Az egyszer már szabályosan kitűzött választások eredménytelenségét csak a Legfelsőbb Bíróság mondhatta ki, de az új választások időpontját a Szejm elnökének kellett kitűznie, akinek kezét viszont megkötötte az alkotmány a határidők vonatkozásában. A probléma lényege az volt, hogy a 128. cikk 2. bekezdése értelmében az államfőválasztást a képviselőházi elnök csak úgy írhatja ki, hogy arra legkorábban 100 és legkésőbb 25 nappal a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízatásának lejárta előtti időszakban kerülhet sor. A rendkívüli intézkedésekre vonatkozó 228. cikk 7. bekezdés értelmében pedig rendkívüli állapot idején és az azt követő 90 napon belül nem lehet köztársasági elnököt választani. Ilyenkor a régi elnök megbízatási ideje meghosszabbodik.

Elżbieta Witek lengyel házelnök, részben ezen bonyolult jogi keretek értelmezése miatt, május 6-án az Alkotmánybírósághoz fordult, az pedig rendkívül rövid, egy napnál rövidebb határidővel felkérte az ombudsmant, hogy fejtse ki véleményét az államfőválasztás témakörében. Bár az ombudsman kifogásolta az eljárást, különösen a rendkívül rövid határidőt, végül benyújtotta a kért dokumentumot. Véleménye szerint a közeljövőben nem lehetett megtartani az államfőválasztást, az Alkotmánybíróságnak pedig ez ügyben nincs döntési kompetenciája. Az ombudsman szerint a házelnöknek sincs sok mozgástere a már kitűzött választás kérdésében. Álláspontja szerint csak egy esetben lehetett volna szó a már kitűzött választás elhalasztásáról és új időpont kitűzéséről, ehhez azonban rendkívüli állapotot kellett volna kihirdetni. Ezt azonban a házelnök és a parlamenti többség eddig túlzásnak tartotta, illetve az intézmény potenciális „instrumentalizálásának” (eszközjellegű használatának) tekintette. Ilyen állapot kihirdetésére Lengyelországban márciusban nem is került sor. Az om-

⁴⁰ MIKULSKI, Jakub: „Jest porozumienie Kaczyńskiego z Gowinem. Wybory pózniej”. *Rzeczpospolita*, 07.05.2020.

<https://www.rp.pl/Wybory-prezydenckie-2020/200509600-Jest-porozumienie-Kaczynskiego-z-Gowinem-Wybory-pozniej.html>

budsmán azt is megállapította, hogy nagyon megnehezült, illetve a jövőben is meg fog nehezülni a választási kampány, így nem fog érvényesülni az egyes jelöltek esélyegyenlősége. Továbbá kitért a választási kódex azon április eleji módosítására, amely a következő államfőválasztásra kizárólagossá tette a posztai úton történő voksolást. (Ezt a módosítást csak a Szejm szavazta meg, az ellenzéki többségű Szenátus május 5-én viszont leszavazta.) Az ombudsman úgy látta, hogy ezáltal veszélybe kerülhet a választások általánossága, és sokan akadályoztatva lesznek az aktív választójoguk gyakorlásában.

Lengyelországban tehát érdekes helyzet alakult ki, amikor az egyik oldalon a parlamenti többség és kormánya – az államfőválasztás megtartása érdekében – ózdkodott a rendkívüli állapot kihirdetésétől, a másik oldalon pedig az ombudsman ennek kihirdetésében látta a helyzet alkotmánykonform megoldásának lehetőségét. Az ombudsman ugyanis sajátos hibrid állapot kialakulását észlelte, amikor is a rendkívüli helyzetet nem egy normatív aktus vezette be, hanem a jogforrási hierarchia különböző szintjein elhelyezkedő normatív aktusok egész sora, melyek drasztikus mértékben korlátozták az állampolgárok és egyéb jogalanyok jogait.⁴¹

Természetesen a lengyel ombudsman a járvány első hullámának első két hónapjában az államfőválasztáson kívül más, profiljába szorosabban tartozó ügyekkel is foglalkozott. Ezek közé tartozott például a nyilvános gyűlések megtartásának tilalma. Az előző hónapokban foganatosított lengyelországi intézkedések ugyanis ezek esetében szigorúbb szabályokat vezettek be, mint más – például a családi, kulturális, vallási, egyéb hitéleti stb. – összejövetelek esetében, illetve ezen a területen lassabban haladt előre a korábbi korlátozások feloldása. Az ombudsmani hivatalban napirendre került a magánszféra védelme, mégpedig a karanténba utalt személyek ellenőrzése kapcsán. Az ombudsman itt a célhoz kötöttséget és az arányosságot hangsúlyozta ki, és azt is követelte, hogy világos legyen ezen intézkedések felfüggesztésének a perspektívája. Közjogi szempontból „hétköznapi” ügyeknek bizonyultak az utazási korlátozások. Főleg a lengyel–német határ mentén dolgozó lengyel orvosok találták túl súlyosnak a rájuk is vonatkozó 14 napos karantén-előírásokat, különösen a

⁴¹ *Koronawirus. Wątpliwości RPO wobec wyborów uzupełniających.* 19.03.2020. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-watpliwosci-rpo-wobec-wyborow-uzupelniajacych>; *Uwagi RPO do nowej ustawy o wyborach prezydenckich.* 21.05.2020. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/uwagi-rpo-do-nowej-ustawy-o-wyborach-prezydenckich>; *Koronawirus i wybory. RPO: w wielu państwach możliwe będzie tylko głosowanie korespondencyjne na Prezydenta RP. To wyzwanie dla MSZ.* 12.06.2020. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-w-wielu-panstwach-mozliwe-tylko-glosowanie-korespondencyjne>

gyorstesztek elérhetővé tétele után. Foglalkozott az ombudsman még a válság által okozott munkahelyi, illetve munkajogi problémákkal is.

6. Összegzés

A fenti prezentáció nem teljes körű és nem terjed ki minden felmerült ügyre vagy ügytípusra, s ez nem is volt célja. Inkább arra próbált koncentrálni, hogy a szlovák, a cseh és a lengyel országgyűlési biztosnak, ombudsmannek a COVID-19 első hullámában bevezetett korlátozó intézkedések első két hónapjában tipikusan milyen jellegű ügyekben kellett intézkednie, illetve melyek voltak azok a kérdések, amelyekben markánsabban exponálta magát. Ezek nemcsak az intézmény működésének szempontjából érdekesek, hanem abból a szempontból is, hogy melyek voltak azok az alapjogi kérdések, amelyekre leginkább rezonáltak az érintettek az adott országokban. Mindez ugyanis sokat elárul a társadalom állapotáról, illetve a társadalmi, politikai prioritásokról.⁴²

A három vizsgált állam összehasonlítása alapján megállapítható, hogy az igazán érzékeny alapjogi kérdések főleg a szlovák ombudsman tevékenységében merültek fel, ami azonban nemcsak a proaktív emberjogi felfogásával függ össze, hanem inkább a világjárvány idején bevezetett szlovákiai intézkedések jellegével. Különösen vonatkozik ez a kötelező állami karantén általános jellegű alkalmazására és a terhességmegszakító műtétek elhalasztására. A nagyon szegény roma telepek preventív jellegűnek tűnő kezelése is felvetett diszkriminációs vagy antidiszkriminációs aggályokat.

Lengyelországban az ombudsmani vizsgálatok célkeresztjébe egyrészt „hét-köznapibb” problémák kerültek (például a határ menti ingázók, az orvosok ügyei stb.), másrészt pedig az államfőválasztással kapcsolatos kérdések. A posztai szavazás kizárólagossá tétele technikai jellegű problémának tűnt, azonban ennek a kérdésnek is vannak alapjogi vonatkozásai. Ennek ellenére a lengyelországi viták az ottani kiélezett politikai helyzetnek megfelelően jóval erősebb politikai töltettel rendelkeztek, és kevésbé intenzívek voltak az alapjogi vonatkozásaik. A lengyel ombudsman tevékenységét is célszerű ebben a kontextusban szemlélni.

A Cseh Köztársaság ombudsmanja hivatali eljárásaiban leginkább olyan kérdések köszöntek vissza, amelyek a társadalom általános jólétével és fejlett-

⁴² Az írásban felhasznált információk döntő többsége az egyes ombudsmani hivatalok honlapjáról származik: www.vop.gov.sk; www.ochrance.sk; www.rpo.gov.pl

széki fokával függtek össze, hiszen Csehország ebben a tekintetben élenjáró ország a térségben. Tipikusan ilyen kérdésnek tekinthető az apás szülések kérdése, de még inkább az utazási irodák klienseink az igényei, amelyek inkább a magánjog területére tartoznak, mintsem az alapjogvédelem témakörébe. A kórházi szülő-gyermek kapcsolattartás kérdése ebből a szempontból már érzékenyebb területet képviselt. Ugyanakkor az, hogy a cseh ombudsman éppen ilyen kérdésekkel volt kénytelen foglalkozni, akár szerencsének is felfogható.

Mindhárom vizsgált közép-európai állam példája jól mutatja, hogy az ombudsmani tisztség esetében milyen fontos a tisztséget betöltő személy személyisége, habitusa és emberi jogi felfogása. A személyi autoritás és a társadalmi elfogadottság ugyanis sokat tud segíteni kiélezett helyzetekben. Egy világjárvány pedig óhatatlanul produkál ilyen helyzeteket, különösen akkor, amikor azzal párhuzamosan jelentős fordulat történik a belpolitikában (mint például Szlovákiában), vagy eleve nagyon feszült a helyzet a két szembenálló fél között (lásd Lengyelország esetét, bár igaz, hogy ott szintén egy fontos választásra készültek). De az is igaz, hogy az éppen kormányváltó Szlovákiában az ottani ombudsmanoknak nem kellett kifejezetten (párt)politikai kérdésekkel foglalkozni, így is akadt sok teendője az alapjogvédelem területén. A szoroson vett világjárvány által okozott problémák kezelésének alapjogi vetületei miatt talán éppen a szlovák példa a legérdekesebb, legalábbis az alapjogvédelmi szempontból.

IRODALOM

- GARLICKI, Leszek: *Polskie prawo konstytucyjne*. 10. wyd. Warszawa, Liber, 2006.
- LEŠKO, Marián: *Mečiar és a mečiarizmus*. Bratislava, Balassi Kiadó – Kalligram, 1998.
- LENGYELOVÁ, Daniela: *Verejný ochranca práv v Ústave Slovenskej republiky*. In: Orosz, Ladislav et al.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice, UPJŠ PF, 2009, 337–351.
- PAVLÍČEK, Václav et al.: *Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky*. Praha, Leges, 2011.
- SLÁDEČEK, Vladimír: *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě*. Praha, Univerzita Karlova, 1998. /Acta Universitatis Carolinae – Iuridica/
- TAKÁCS Albert: *Az alapvető jogok országgyűlési biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszaftadság Hatóság*. In: PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, NKE, 2013, 221–223.



Koi Gyula

A 18–19. századi kontinentális közigazgatás- tudomány szerepe a járványkezelésben

Jelenünk égető problémája, a SARS-CoV-2-vírustörzs által keltett 2019-es koronavírus-betegség (COVID–19) közigazgatás nélkül megoldhatatlan gondok elé állítaná az emberiséget. A világot a járványok már az emberi társadalmak hajnala óta sújtják. Ezen szomorú állapotok elhárításában az egészségügyi (és ezen belül a járványügyi) igazgatás is részt vesz, és történeti távlatban is részt vett. Az epidemiológia¹ kérdései Magyarországot kettős értelemben is érintik, részben a jelen járvány, részben a betegségterjedések révén. E kérdés 18–19. századi, elsősorban szabályozási jellegű megoldási módozatait mint történeti hátteret kívánjuk feltárni, főként azon európai kontinentális országok tekintetében, amelyek részben a közigazgatás-tudomány vonatkozásában már a korban élenjárók voltak, részben pedig a világ (és benne Magyarország) közigazgatására és közigazgatás-tudományára is hatottak.² E körben főként Franciaország, Poroszország, Ausztria, illetve Olaszország vizsgálata jön szóba.³

¹ Az epidemiológia nemcsak a járványok, hanem általában a betegségek lefolyásának nyomon követését jelenti. Józan Péter e körben fogalmazta meg az 1990-es években Magyarországon az epidemiológiai válság elméletét, amely főleg a középkorú férfiak várható élettartamának csökkenésében, a halálozási arányszámok növekedésében, illetve az alacsony születésszámban öltött testet. BÁCSI-VÍZY E. (1998), 9–10; LOSONCZI (1998), 40–41, 47.

² A hazai közigazgatás-tudományt ért külföldi hatásokról lásd Koi (2014). Egyes karakterisztikus hazai közigazgatás-tudósi életművek jelenkori vizsgálata: Koi (2013).

³ Az angolszász területek közigazgatása és közigazgatás-tudománya az 1930-as évek előtt kevésbé hatott Magyarországon. Koi (2018a), 117–128; Koi (2018b), 503–510. Az angolszász közigazgatás szakirodalmát a szakigazgatásokat kevésbé vizsgálja: McVICAR (1994), 3–448. Ellenben a kontinentális közigazgatásokban ez szokásosabb eljárás, lásd SZAMEL K. (2009), 174; SZAMEL L. (2009), 583; Koi (2009), 259; uo. 304–305.

1. A 18. századi helyzet néhány vonása

1.1. Franciaország

A 18. századi közigazgatás-tudományt részben tévesen nevezik a német rendészettudomány korának. A legkorábbi rendészettudományi, azaz inkább *science de police* munka ugyanis nem német nyelvterületen született, hanem a francia Nicolas Delamare /Nicolas de la Mare/ (1639–1723) tollából. E munka négy kötete 1705-ben, 1710-ben, 1719-ben, illetve az utolsó 1734-ben látott napvilágot.⁴ A problémát az okozza, hogy a *science de police* vagy *science de la police*, a latin *scientia politico-cameralis*, illetőleg a német *Polizeiwissenschaft* szavakban a *police*, a *politica* és a *Polizei* elsődleges jelentése közigazgatás (később a franciában *administration (publique)*, a németben *Verwaltung*), a szó rendszert értelmé később alakult ki.⁵ A legelső szakigazgatás a rendészeti igazgatás volt, de kezdettől léteztek a humánigazgatás (a szociális-kulturális igazgatás), illetve a gazdasági igazgatás szempontjai is, bár ezeket gyakran rendészeti eszközökkel kezelték.

Delamare az alábbi témákat vizsgálta műve tizenegy részében: vallás; közerkölcsök; egészség; élelmiszerek; közbéke és közbiztonság; közlekedés; tudományok és szabad művészetek; kereskedelem, kézművesség, mechanikus művészetek; cselédség; napszámosság; szegénység. Azaz a közrendészetről alkotott felfogás eléggé sajátos volt, ennek kibontakozását a német tudományosságban is jól nyomon követhetjük. A mi szempontunkból az egészségügy bevetésével és az élelmiszerekkel kapcsolatos szabályok betartásával (tulajdonképpen a mai élelmiszerbiztonsági szabályok előképét képező regulációval) is harcolni kívánt a betegségek és a járványok ellen. Számos gabonafajta és egyéb

⁴ DELAMARE 1705–1734.

⁵ A kérdés egyik legnevesebb kutatója az egyik legkitűnőbb 19. századi, a 20. század első két évtizedében is tevékeny francia közigazgatási jogász, Théophile Ducrocq (1829–1913) a következőket írja az *administration*, valamint a *police* szó párhuzamáról: „Magában az elnevezésben rejlik a hiba. A 19. század előtt hiába keresnők a *droit administratif* elnevezést. Ennek oka az, hogy a *droit administratif* csupán ebben a [19.] században jött létre. Kétségtelen, hogy bizonyos mértékig megfelelt napjaink *administrationjának* a múltbeli szervezetrendszer a számos és mélyreható különbséggel együtt is. Mindezt nem illették az *administration* névvel. A 17. századi nyelvben *la police*-nek hívták, amint ezt tanúsítják a Colbert minisztersége idejéből származó levelezések és ügyiratok, valamint XIV. Lajos levelezése. Ugyanez a helyzet a 18. században. [...] A *police* szó és annak gondolatísága helyettesítette az *administration* szót és annak gondolatíságát, és különösen képpen a *droit administratif*nek kétségkívül még inkább megvan a maga rendeltetése (létoka).” DUCROCQ (1897), viii–ix.

élelmiszernövény,⁶ valamint húsfélék⁷ tárolásáról, az ide kapcsolódó ellenőrzések és az egészségmegőrzés szerepéről értekezett. A járvány (fr. *épidemie*), valamint a fertőzés (fr. *contagion*) kapcsán kiemelte a pestis szerepét.

Az embereket sújtó összes betegség és járvány rendkívül komoly és veszélyes jelenség, állapította meg Delamare, amely a kor szellemében isten büntetésének tekintendő (isten hozza a vészt az emberekre bűneik miatt, mivel azok elhagyják kötelezettségeiket). E betegségek sajnálatos módon gyakran egész tartományokat néptelenítettek el. E „vad járványok” nemcsak az embert, a természetet is veszélyeztetik („a természet halálos ellenségei”): a házi- és vadállatok elhullhatnak, a fák és a növények is elpusztulhatnak ezek során. (Nyilván a korban még nem tudtak kellő különbséget tenni az embereket, az állatokat és a növényeket sújtó betegségek között. Az állatról emberre terjedő kórokra nézve viszont voltak korabeli megfigyelések.) Úgy vélte, hogy a járványok „mérge” a levegőben terjed (fr. *c'est un vénin répandu en l'air*). Kitért etimológiai elemzésekre is: a fertőzés, a *contagion* a latin *contactus*, azaz érintkezés szóból származik.

A járvány, a fertőzés és a pestis szavakat a francia nép gyakran szinonimaként használta, függetlenül attól, hogy milyen betegségről volt szó. A pestist a latin szerzők az elkerülhetetlen, biztos pusztulás (lat. *pro interitu, exertio certissimo*) formában aposztrofálták. A terjedés megállítása Delamare szerint az orvosoktól, illetve a városi tisztviselők intézkedéseitől remélhető. A betegség szomorú kifejlődését csupán a távoli helyekre is eljutó gyors nyomon követés (fr. *prompte suit*) akadályozhatja meg, elősegítve ezzel a hatékony gyógyulást.

Delamare felelemleget ókori orvosokat. Acron, a szicíliai Agrigentóban (lat. *Agrigentum*) még Hippokratész előtt élt ókori görög orvos szerint az időleges

⁶ A felsorolás sorrendjében (helyenként régies írásmóddal): zab (fr. *avoines*); árpa (fr. *orges*); tők (fr. *scourge/escourge*); rizs (fr. *ris*); termesztett köles (fr. *millets*); vadköles (fr. *panic*); tönköly (fr. *épeautre*); hajdina (fr. *bled-sarrazin*); bab (fr. *fèves*); paszuly (fr. *haricots*); borsó (fr. *pois*); lencse (fr. *lentilles*). DELAMARE: *Traité de la police*. II. 1096–1105. Érdekesség, hogy a búza külön nem kerül említésre.

⁷ A házi- és vadállatok, valamint házi- és vadszárnyasok nevei, melyekből a hús kinyerhető, a felsorolás sorrendjében (helyenként régies írásmóddal): sertés (fr. *porcs*); bárány (fr. *agneaux*); kecske (fr. *chèvreaux*); szopósmalac /süldő/ (fr. *cochons de lait*); szarvas (fr. *cerfs*); őz (fr. *chevreuils*); dámvad (fr. *daims*); vaddisznó (fr. *sangliers*); mezei nyúl (fr. *lièvres*); vadnyúl (fr. *lapins*); kakas (fr. *coqs*); kappan (fr. *chapons*); tyúk (fr. *poules*); vízityúk (fr. *poules d'eau*); pulyka (fr. *poules d'Inde*); gyöngytyúk (fr. *poules de Numidie*); csirke (fr. *poulets*); galamb (fr. *pigeon*); kacska (fr. *canards*); vadkacska (fr. *canards sauvages*); réce (fr. *cercelles*); páva (fr. *paons*); túzok (fr. *outardes*); fácán (fr. *phaisans*); fogoly (fr. *perdrix*); fűrj (fr. *cailles*); fenyőrigó (fr. *grives*); feketerigó (fr. *merles*); seregély (fr. *étorneaux*); szalonka (fr. *bécasses*); sárszalonna (fr. *bécassines*); lile (fr. *pluviers*); havasi lile (fr. *guignards*); bíbic (fr. *vanneaux*); póling (fr. *corlis*); kerti sármány (fr. *ortolans*); pacsirta (fr. *alouettes*). DELAMARE: *Traité de la police*. II. 1369–1399. Érdekesség, hogy a szarvasmarha külön nem kerül említésre.

pestisjárvány későbbi visszatérése elkerülhető (lat. *fuge cito revertaris*), ha a levegőt megtisztítják. Kortársa, a szintén a szicíliai Agrigentóban tevékenykedő Empedoklész „a bölcelet fényénél” úgy látta, hogy a hegyekből lejövő déli szél is képes „kifújni” a völgyekből a járványt. A járvány ellen az ógörögök Plutarkhosz és Thalész szerint zeneterápiával kívántak védekezni (főként a spártaiak).

A 17–18. századi orvosok nem csupán a járványt hozó „rosszindulatú” (lat. *malignus*) levegő vagy az élelmiszerek megromlásból eredő hatásaként értékelték e veszélyes betegségek megjelenését, hanem a hirtelen és erőszakos szenvedések okainak mondták, a szokásszerű szomorúság, a mély melankólia miatt az emberi temperamentum és a nedvkeringés megváltozását is e „rossz hatásoknak” tulajdonították. Delamare saját korának orvosai által ajánlott gyógyszerként említi a növényeket, aromás pasztillákat, szíverősítő italneműket (fr. *cordiales*), szirupos orvosságokat (fr. *électuaries*) és az ellenszereket (fr. *antidotes*). Ezeknek szívvédő funkciót és méregűző jelleget tulajdonítottak, illetve helyi gyógymódot jelentettek a feketedések (fr. *charbons*), a bőrön lévő csomók (fr. *postules*) és nyirokdagánatok (fr. *bubons*) ellen.

Szerzőnk a közt érintő csapás (a járványok) ellen a közigazgatás (fr. *police*), az állam gondoskodásának kérdését is felveti. A betegségek elleni küzdelem eszközeként értékelte a közigazgatás részéről a lelki segítségnyújtást, a problémák jelentősebb részleteinek felmérését és azok kibontását, e körben a szükséges közigazgatási cselekmények megtételét, azoknak a betegeknek a megtalálását, akiknek az állapota ezt megkívánja. Ugyanígy szükséges azokkal a kapcsolatfelvétel, akikkel ez hivataluknál fogva indokolt. A különböző hivatali funkciókban levők segítsék elő a társadalmi zavargások elkerülését. Aki ezt megteheti, az egyes javai vagy sajátos eszközei szolgáltatása útján járuljon hozzá a járvány elkerüléséhez.⁸ Delamare munkássága tudományalapító jellege ellenére saját hazájában sajnálatosan jószerével visszhangtalan maradt,⁹ azonban – mint lentebb is olvasható – a porosz abszolút uralkodók számos elemére támaszkodtak.¹⁰

⁸ DELAMARE: *Traité de la police*. I. 616.

⁹ LANGROD (1982), 69. 7. l.; LÉGENRE (1968), 10–11, 249–250. Delamare esetére emlékeztet Konstantinápolyban született francia honfitársa, Henri (Henry) Fayol (1841–1916) bányamérnök két évszázaddal későbbi története, aki bár francia nyelven írt, de szervezéstudományi és vezetéstan nézeteit mind általában, mind a közigazgatásban az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazták, így lett az *administrative management* iskola, a „fayolizmus” megalapítója, az igazgatási funkcionalizmus (funkcióelmélet) apostola. Vö. Koi (2021), 6–7, 22–23.

¹⁰ MEIER (1907).

1.2. Poroszország

Kimutatott tény, hogy a porosz közigazgatási fejlődés háttérében francia hatás, mégpedig kifejezetten Delamare munkája állt. 1713-ban Frigyes Vilmos az igazságszolgáltatást, a hadügyeket és a gazdasági ügyeket e kötet hatására választotta el a szorosabban értelmezett *politiatól*,¹¹ vagyis a rendészettől. Utóda, II. Frigyes 1742-ben francia hatásra választotta el a biztonsági rendészetet a jóléti rendészettől, és később ugyancsak francia hatásra szervezték meg a porosz ún. magas rendészetet (politikai rendőrséget). Ausztriában 1730-tól a közigazgatás francia hatás alatti átszervezése volt érzékelhető. Az 1741-es *Polizei-Ordnung* kibocsátásakor a fényűzésre (luxusadók) és kereskedelemre vonatkozó rendészeti alapelveket francia és angol példára hivatkozva hozták meg, mondván, hogy ezek miatt lettek gazdag és hatalmas államok. Delamare munkája egészségügyi téziseinek is szerepe lehetett a porosz fejlődésben.¹²

A porosz területen az 1725-ös *Medizinaledik* (vagy Porosz Királyi és Brandenburgi Választófejedelmi Általános és Szigorított Orvoslási Ediktum)¹³ szövegét I. Frigyes Vilmos porosz király (1688–1740; uralkodásának éveit: 1713–1740) adta ki. Főként a porosz orvosi kollégium helyzetét rendezte, megállapítva annak hivatalszervezetét. Az orvosok, a német (és a német területen élő) francia sebészek, patikusok, fürdősök és bábák szakmai szabályait, illetve az egyes hivatásrendek képviselőinek egymás közötti magatartásait szabályozta. Mivel a *Prágai Medizinalordnung* szó szerinti átvételeket is tartalmazott e szabályzatból, ezért e kérdéseket részletesebben ott bontjuk ki.

1.3. A Habsburg Birodalom nem magyar területei

Az 1753. évi *Prágai Medizinalordnung* szövege szerint az eredetileg Cseh- és Morvaországra vonatkozó, később a többi osztrák örökös tartományra is ki-

¹¹ A latin *politia* szó a görög *politeia* szóból származik, amely az állam (város), azaz *polis* alkotmányát jelentette. A *politia* szó jelentésmezeje azonban túlzottan is kitágult a reneszánsz korszak állambölcseletoinek hiányos tudása miatt, akik bármiféle (nem egyházi) közcél megvalósítását e szóval jelölték. Ide tartozott a kormányzás és közigazgatás mellett az államrend és a jogalkotás is. Később ugyanezzel a szóval jelölték a külügyi, a hadügyi és pénzügyi közigazgatást, továbbá az igazságszolgáltatást és a rendészetet.

¹² KOI (2014), 47–50.

¹³ Német szövege: FISCHER (1933), 340–360. Magyar nyelvű teljes szövegközlés: BALÁZS (2016), 478–498. A 18. századi hazai jogszabályi fejlődésének irodalmához: KAPRONCZAY (2008), 13–92.

terjesztett szabályozás szellemi atyja a Magyarországon is tevékenykedő, hollandiai születésű, felvilágosodáspárti Gerard van Swieten osztrák orvos volt,¹⁴ aki az 1753-as szabályozást az 1725-ös porosz szabályozásra alapozta. A rendtartás értelmében a kar közvetlenül vehette fel a kapcsolatot az állami szervekkel. Az első fejezet a különféle orvosok (tudós orvosdoktorok, *physicus* doktorok, illetve licenciátussal rendelkező gyakorló orvosok) helyzetét szabályozta 27 szakaszban. A második fejezet a sebészek és fürdősök jogállapotát regulálta 7 szakaszban. A harmadik fejezet a patikusok helyzetét és eszközevegét rendezte 10 szakaszban és a mellékletekben. A negyedik fejezet az eddig kevésbé szabályozott hivatalos bábák tevékenységkifejtését vizsgálta. Utasításokat adott továbbá az újszülöttek szükségkeresztsége vonatkozásában. Az ötödik fejezet különféle kapcsolódó kereskedők (fűszeráru-, édesség-, gyógyfűkereskedők, párlatkészítők, alkimisták) tevékenységét gyűjti csokorba. A szabályozás szerint a prágai egyetem adta a pestis orvosokat a járványok elleni védekezéshez.¹⁵

Az 1755-ös *Trieszti Egészségügyi Főszabályzat* olasz területen német nyelven valósult meg.¹⁶ Hivatalos neve 1755. évi tengeri vesztegzári törvény (ném. *Sequarantene-Gesetz von 1755*), vagy más, népszerűbb néven Közegészségügyi fő-törvény (ném. *Haupt-Sanitäts-Gesetz*). A törvény alapvetően közegészségügyi, járványügyi jogszabály, csak röviden foglalkozik általános, nem járványügyi egészségügyi szolgáltatással. Más tengerparti városokhoz (elsősorban Velence, másodsorban Marseille, Nápoly, Livorno, Ancona) hasonlóan Trieszt és Fiume vonatkozásában is 40 napos vesztegzárat rendelt el járványveszély vagy annak gyanúja esetén. A bevezetésből kiderül, hogy a szövegszerű kidolgozást egy központi kormány szerv, a Kereskedelmi Igazgatóság végezte, és fő tárgyköre a tengeri vesztegzár. Az 1. fejezet a hajók fogadásánál érvényesítendő közegészségügyi megelőző és felügyeleti rendszabályokat tartalmazta. A közegészségügyi bizonyítványoknak a hajók veszélyességi fokozat szerinti szabályozási rendjét is itt olvashatjuk. E régi eredetű szabályozásra épült a szárazföldi forgalmi tanúsítványok kiadása. A 2. fejezet írta körül a hajók kirakodásánál követendő egészségügyi elővigyázatossági és felügyeleti szabályozást. A 3–7. fejezetek az egészségügyi elővigyázatosság részletszabályait, az árukezelést, az áruk szabadná nyilvánítását, míg a 8–16. fejezetek a tengeri egészségügyi hivatalszer-

¹⁴ BENDA (1978), 375–389.

¹⁵ Német szövege: JOHN (1790), 386–516. Magyar nyelvű részleges szövegközlés: BALÁZS (2007), 393–399. Az elemzéshez vö. uo. II. k. 28–30.

¹⁶ Közli: LINZBAUER (1852).

vezetre (az Egészségügyi Magisztrátusra) vonatkozó szervezeti jogi szabályokat foglalták magukba.¹⁷

A Habsburg-területen alkalmazott 1774. április 25-én kelt olasz nyelvű A kereskedelmi hajózásról szóló közigazgatási rendelet (ol. *Editto di politico di navigazione mercantile*) elemzésére lentebb, egyes 19. századi szerzők interpretálása körében kerül sor.

2. A 19. századi helyzet

2.1. Récsi Emil és Moritz Stubenrauch

Az 1774. április 25-én kelt A kereskedelmi hajózásról szóló közigazgatási rendelet elemzését a 19. században az osztrák Moritz Stubenrauch (1811–1865),¹⁸ illetve a közigazgatási jog első magyar professzora, Récsi Emil (1822–1864)¹⁹ is elvégezte. Stubenrauch az 1851-es *Tengeri Egészségügyi Szabályzat* kérdését már nem vizsgálta, mivel az műve 1851-ben való megjelenése után lépett hatályba. Récsi hazai és az osztrák közigazgatási törvénytudományt (azaz jogtudományt) elemző, 1500 oldalt meghaladó, négy kötetes kézikönyvében foglalkozott az egészségügyi közigazgatással, valamint a járványüggyel.²⁰

Récsi az 1851. december 13-án kelt tengeri egészségügyi szabályzat olasz terminológiáit ismerteti.²¹ E szerint járványra gyanús ország /vagy hajó/ (ol. *di patente non libera*) azt jelenti, hogy pestis/sárgaláz magától kitörhet. A gyanúmentes („gyanútlan”) ország /vagy hajó/ (ol. *di patente libera*) fogalma azt fedi, ahol ilyen nincs.²² Gyanús és tiszta (ol. *di patente netta*) az ország vagy a hajó, ha egészségi útleveél erősíti meg, hogy a hajó indulása előtt 21 nappal nem fordult elő gyanús „kórsági eset” (fertőző betegség). Tisztátalan az ország (ol. *di patente*

¹⁷ BALÁZS (2007), II. k. 30–33.

¹⁸ Hatályos ítélkezési normákkal foglalkozó gyűjteményes műve: STUBENRAUCH (1843). A kortárs törvényhozás eredményei alapján összeállított osztrák közigazgatási törvénytudományi kézikönyve, egyben fő műve: Stubenrauch (1851).

¹⁹ Récsi Emil akadémiai levelező tagot időben megelőzte Zsoldos Ignác kúriai bíró, jogi író, akadémiai rendes tag, aki azonban nem oktatott egyetemen. Fő műve (egyben az első magyar közigazgatási jogi mű): ZSOLDOS (1842). Récsiről lásd KOI (2013), 47–72; KOI (2014), 141–178. Zsoldosról lásd KOI (2013), 11–46; KOI (2014), 121–140.

²⁰ RÉCSI EMIL: Egészségügyi vagy orvosi rendőrség. In: Récsi (1854), 29–108.

²¹ Uo. 91–96.

²² Uo. 92.

brutta), ahol 21 nappal az indulás előtt a helységben vagy környékén ragály volt.²³ Súlyosan tisztátalan (ol. *patente brutta aggravata*) a hajó egészségi útlevele, ahol az indulási betegség uralkodik vagy uralkodott, és az utolsó 21 nap alatt a járvány nem szűnt meg.²⁴

A *Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek* című negyedik kötetben²⁵ Récsi hazai nem magyar nyelvű, a joganyagot is nyomon követő orvostörténeti forrásgyűjtemény-jellegű szakirodalomból, az általunk korábban idézett Linzbauer-féle *Codex medicinalis regni Hungariae*-t felhasználva idéz több jogszabályt egészségügyi szempontból. Ebben a kötetben is találkozhatunk az 1851-es tengeri egészségügyi szabályzattal (de ezúttal nem egészségügyi, hanem kereskedelmi szempontból).

Récsi mintegy dogmatikai fundamentumként állapítja meg a tárgykör vonatkozásában, hogy az ausztriai tengeri törvények alapja az 1774. április 25-én kelt A kereskedelmi hajózásról szóló közigazgatási rendelet, melynek szövegét olaszul az osztrák Leopold Neumann tette közzé (közvetítéses átvétel),²⁶ és amelyet Magyarországon az 1803. július 29-i udvari rendelet felhatalmazására a m. kir. Helytartótanács 1804. július 31-i intézkvénye által lépett hatályba.²⁷ A tárgykört szabályozta két másik fontos olasz nyelvű rendelet, az 1823-as Rendelet az osztrák távolsági hajók nagy tengeri távolságra irányuló hajózásáról (ol. *Regolamento concernente la patenzione dei bastimenti austriaci a lungo corso*),²⁸ valamint az 1825-ös rendelet az osztrák partmenti hajózásról (ol. *Regolamento del cabotaggio austriaco*)²⁹ is. E körben a *cabotaggio* jelentette a parthajózást; a nagy parthajózás a *gran cabotaggio*, amely a Gibraltárig és Ceutáig terjedő hajózást jelentette. A kis parthajózás, a *piccolo cabotaggio* az ausztriai (Ausztriához tartozó) tengerparti kikötők között zajlott. A *navigazione a lungo corso* jelentette a nagy tengeri hajózást, amely a Gibraltáron és Ceután túli területek elérésére irányult.³⁰ Fontos, hogy osztrák hajó ágyúí külföldi kikötőben konzuli engedély nélkül nem voltak hátrahagyhatók. A járványügyi szabályokat e körben is be kellett tartani.³¹ A hajók járványügyi ellenőrzése a mai napig hasonló elveken nyugszik,

²³ Uo. 93.

²⁴ Uo. 94.

²⁵ RÉCSI Emil: Tengeri hajózási szabályzat. In: RÉCSI (1855), 161–164.

²⁶ NEUMANN (1854). Függelék, 29. jogszabály.

²⁷ RÉCSI: Tengeri hajózási szabályzat. 161.

²⁸ NEUMANN (1854). Függelék, 30. jogszabály.

²⁹ Uo. Függelék, 31. jogszabály.

³⁰ RÉCSI: Tengeri hajózási szabályzat. 162.

³¹ RÉCSI: Tengeri hajózási szabályzat. 162. 1. lj.

mint amelyek e régi szabályozásokban is olvashatóak. Elég csak a mostani világitjárvány esetében a brit zászló alatt 2004-es vízrebocsátása óta hajózó Diamond Princess (712 igazolt COVID–19-megbetegedés, 3 halott), valamint a Holland America Line által tulajdonolt MS Zaandam esetére utalni (9 igazolt COVID–19-megbetegedés, 2 halott, az utazást követően a betegség indította okfolyamat eredményeképp 2 újabb halott).³²

2.2. Concha Győző és Lorenz von Stein

A 19. század hatvanas éveit a közigazgatásban aranykorát jelentették. Legfontosabb művelője a német Lorenz von Stein (1815–1890) volt. Fő műve a hét-kötetes (alkötetekkel együtt nyolckötetes) *Verwaltungslehre*,³³ melyben közigazgatási tanait foglalta össze. Ez a mai napig is a közigazgatás-tudományok megbecsült alapmunkája, egyben a nem jogi megközelítésű közigazgatás-tudomány legkiemelkedőbb elméleti teljesítménye. Stein könyvsorozata gyakorlatilag a modern (*Polizeiwissenschaft*-korszak utáni) közigazgatás-tudomány megalapozása, legfőbb műve a közigazgatástani megközelítési mód érett korszakának csúcscarabja. Lényege egyszerre rejlik a műben lefektetett elvi tételekben, valamint abban, hogy a közigazgatás egész rendszerét bemutatta, ideértve – műve befejezetlensége ellenére – valamennyi szakigazgatást, közte a harmadik kötetben az egészségügyi igazgatást is.³⁴ A harmadik kötet a közegészségüggyel (ném. *Das öffentliche Gesundheitswesen*) foglalkozik, alcíme szerint a németországi, angliai, franciaországi és más országbeli példákat ígérve. Azonban az összehasonlító jelleg csupán a közegészségügy és a közegészségügyi jog jellegének (jellegzetességeinek, jellemzőinek) elemzésekor került előtérbe (ném. *Der Charakter des öffentlichen Gesundheitswesens und seines Rechts in Frankreich, England, Belgien, und Holland*), ahol a „más országokat” Belgium és Hollandia jelentette.³⁵ Stein tanításai a német ajkú jogi kultúrán túlmenően nem maradtak hatástalanok a közigazgatástani eszmékre fogékony kelet-közép-európai népek (cseh, horvát, lengyel, magyar) körében, illetve az olasz közigazgatásban művelői számára sem.

³² United Nations: Worldometers Info 2020; Coronavirus Live News: Global Deaths Pass 95 000 as 1 in 10 Americans Lose Their Jobs. *The Guardian*, 10.04.2020.

³³ STEIN 1865–1884.

³⁴ STEIN (1865).

³⁵ STEIN (1865), 18–23.

Hagyományosan Stein „hegeliánus” tanítványának tekintik a magyar Concha Győzöt (1846–1933),³⁶ aki Steinhez képest negyven évvel később fejtette ki nézeteit, megmerítkezve a világ modernebb irányú fejlődésében; részben angol, francia, német, olasz és latin nyelvtudása számos szakirodalom eredetiben való olvasásához hozzásegítette, talán még szélesebb nyelvi körben, mint az őt Bécsben tanító német mesterét. Conchánál a közigazgatástan felöleli a közigazgatási jogot is, bár azzal nem tételesen, hanem csak mint a közigazgatási cselekvés egyik szükséges elemével foglalkozik.³⁷ Megjegyzendő, hogy Concha tételes közigazgatási jogi munkásságát illetően is a legkiválóbb klasszikus hazai tudományművelők egyike volt.

A közegészségügyi igazgatás és a járványügyi igazgatás vonatkozásában Concha jelentős nézeteket fejtett ki.³⁸ Szerinte az egészségre leselkedő veszélyek elhárítása és az egészségvédelem („az egészség ápolása”), azaz a betegségek gyógyítása alapvetően az „egyéni élet” körébe tartozik. Szerinte az emberi egészség akkor válik közigazgatási feladattá, amikor az egyéni élet rendes eszközeivel erre képtelen. A képtelenséget okozhatja az, ha a) az egyén egészsége mások egészségi állapotától függhet (pl. ragályos betegség); b) egyesek jogkörét érinti (pl. a levegő, a víz, a lakókörnyezet állapota); c) az egyén pénzbeli vagy értelmi erőit meghaladó viszonyoktól függ (pl. képzett gyógyszeréleszt).

A közegészség (közhigiénia) az emberek egészségi állapotának szoros összefüggését, vagy az egyesek erejét meghaladó állapotokról való feltételezettséget jelenti. A közegészséget nem az egyének egészségének összege, hanem összefüggése alkotja.³⁹ Az egyesek betegsége önmagában, legyen bármilyen tömeges is, nem a közigazgatás, hanem az egyesek gondjaira tartozik. Például a táplálkozás az egyik legtömegesebb jelenség, de ettől még önmagában nem tartozik a közigazgatás körébe. A szegények gyógyítása sem közigazgatási feladat, hanem segélyezés, közigazgatási feladattá akkor válik, amikor a gyógyítás elmaradása a nem szegények egészségét veszélyeztetné. A közigazgatás az egészségügyi feladatokat három irányban oldja meg: 1) a közegészség ápolása; 2) a közegészséget érintő veszélyek elhárítása; 3) a betegségek gyógyítá-

³⁶ Concha MTA másodelnök (1922–1925) életéről és tevékenységéről lásd Koi (2013), 73–106; Koi (2014), 211–223.

³⁷ CONCHA Győző: A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya. In: CONCHA (1905), 230–252.

³⁸ CONCHA Győző: A közegészségügyi igazgatás. In: CONCHA (1905), 392–431.

³⁹ Uo. 392.

sának lehetővé tétele útján. Az egészségügyi igazgatás egészségápolási, egészségügyi rendészeti és gyógyászati ágakra válik szét.⁴⁰

A közegészségügyi rendszert egyik fő feladata a járványok leküzdése. Az első eszköz a járvány felismerése, a fertőző betegség, a járvány bejelentése. Concha példaként hozza fel a vilá járványra (*pandémia*) a kolerát, amely „a világrészekre széthurcolható”, így kölcsönös nemzetközi tájékoztatásra kell törekedni, azaz itt a nemzetközi együttműködés kerül hangsúlyozásra. Ez Concha idejében csak a kolera vonatkozásában valósult meg.⁴¹ A második eszköz az emberi érintkezések ellenőrzése, esetleg korlátozása.⁴² A harmadik eszköz a fertőző csírák megsemmisítése, azaz a fertőtlenítés hatósági keresztülvitele. A negyedik eszköz a hatóság azon feladatát jelenti, hogy a kellő számú gyógyító- és ápolószemélyzetet fel kell készíteni, gondoskodni kell az illetményükről, a gyógyszerekről. Azaz ekkor a magánélet feladata közfeladattá válik. Az ötödik eszköz a közegészség ápolásának javítása.⁴³

A közegészségügyi rendszer másik fő feladata a betegségekkel való mentesítés (*immunizálás*), részben a betegségekre való hajlam csökkentésével, illetve az oltással. Az oltást 1905-ben még csak a himlő ellen alkalmazták, de azt sem valamennyi államban. A himlőoltás bizonyos időre az esetek nagy részében véd a „meghimlőzés” ellen, a mégis bekövetkező betegségeknél az oltás enyhe lefolyást biztosít, a halálos kimenetelt pedig a minimumra szorítja. A himlő az oltás előtt a legfertőzőbb betegségek közé tartozott, és oltás nélkül az államoknak szinte a teljes népessége a betegségbe esett, és ijesztő halálozási arányok voltak. A betegség nagy fokú ragályossága indította a közigazgatást az oltások segítésére, az oltási kényszer életbe léptetésére. A poroszországi 1870–1872. évi himlőjárványt a francia hadifoglyok okozták, mivel Franciaországban nem volt oltási kényszer. Az oltások közigazgatás általi segítése, a jó oltóanyagról való gondoskodás, az oltóorvosok jutalmazása segítette a himlő legyőzését.

Szerepe volt a himlő legyőzésében az oltási kényszernek is, egyesek egyéni felfogása és ellenszenvé nem lehet oka embertársa betegségének vagy halálának. Volt alapja annak, hogy a himlőoltás vérmérgezést vagy orbáncot okozhat, mivel az élő emberről vett himlőnyirkot használták fel. Ezt a problémát az egészséges állatból vett nyirokkal lehetett megoldani, bár ez a korszakban költségesnek számított.⁴⁴ A korban is létező oltásellenzők Concha szerint eltúloz-

⁴⁰ Uo. 393.

⁴¹ Uo. 410.

⁴² Uo. 411.

⁴³ Uo. 413.

⁴⁴ Uo. 414.

ták az oltással járó veszélyeket, mivel a Német Birodalomban 22 millió beoltott gyermek közül 57 halt meg oltás okozta betegség következtében.⁴⁵

3. Összegzés

A járványok már az emberi társadalmak hajnala óta sújtják a világot. Ezen egészségügyi-járványügyi igazgatási kérdés 18–19. századi, elsősorban szabályozási jellegű megoldási módozatait mint történeti hátteret tártuk fel, főként azon európai kontinentális országok tekintetében, melyek részben a közigazgatás-tudomány vonatkozásában már a korban élenjárók voltak, részben pedig Magyarország (és a világ) közigazgatására és közigazgatás-tudományára is hatottak. E körben elsősorban a 18. századi francia, porosz és olasz, illetve a 19. századi német-osztrák terület áttekintése érdemel figyelmet. A 19. század német-osztrák szabályozás már a modernitás felé mutat, bevezetve olyan intézkedéseket, melyek mai napig elemei a rendszernek: modern közegészségügy, nemzetközi tájékoztatás, oltás.

IRODALOM

- BALÁZS Péter: *Mária Terézia 1770-es egészségügyi alaprendelete*. I–II. S. a. r. GAZDA István. Piliscsaba–Budapest, Magyar Tudománytörténeti Intézet – Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, 2007.
- BALÁZS Péter: *Egészségügyi szabályozás a XVIII. század végén. Magyar Királyság és Erdély*. II. *Rendeletek és tervezetek: 1770–1793*. Budapest, Magyar Tudománytörténeti és Egészségtudományi Intézet, 2016.
- BÁCSI Ernő – VIZY E. Szilveszter: Az emberi élet minősége Magyarországon. In: Glatz Ferenc (szerk.): *Népegészség, orvos, társadalom*. Budapest, MTA, 1998.
- BENDA Kálmán: A két Van Swieten és a magyar iskolareform. In: BENDA Kálmán: *Emberbarát vagy hazafi?* Budapest, Gondolat Kiadó, 1978, 375–389.
- CONCHA Győző: A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya. In: CONCHA Győző: *Politika*. II. *Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly, 1905, 230–252.
- CONCHA Győző: A közegészségügyi igazgatás. In: CONCHA Győző: *Politika*. II. *Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly, 1905, 392–431.
- DELAMARE, Nicolas: *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les réglemens qui la*

⁴⁵ Uo. 415.

- concernent: on y a joint une description historique et topographique de Paris & huit plans gravez qui representent son ancien état & ses diverses accroissemens avec un recueil de tous les statuts et réglemens des six corps marchands & de toutes les communautés des arts et métiers I. (1705) II. (1710) III. (1719) IV. (1734) De la voirie, de tout ce qui en depend ou qui y a quelque rapport. On y a joint une suit de la description historique et topographique de Paris et de plans nouvellement gravez; l'un représente l'état présent de la ville de Paris avec ses accroissemens, ses Bornes et ses Limites, l'autre désigné tous les Canaux, Conduits, Tuyaux et reservoirs pour la distributions des eaux aux fontes publiques de la ville & des Fauxbourgs.* Paris, Michel Brunet – Jean Cot et Pierre Cot – Jean-François Hérisant, 1705–1734.
- DUCROCQ, Théophile: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public I.* Paris, A. Fontemoing, 1897.
- FISCHER, Andreas: *Geschichte des deutschen Gesundheitswesens. – Anlagen I.* Berlin, Herbig, 1933.
- JOHN, Johann Dionysius: *Lexikon der k.k. Medizinalgesetze I.* Prag, [szerzői kiadás], 1790.
- KAPRONCZAY Károly (összeáll.): *A magyarországi közegészségügy története 1770–1944. Jogalkotás, közegészségügyi intézmények, szakirodalom.* S. a. rend. GAZDA István. Budapest, Semmelweis Egyetem Közegészségtani Intézet – Magyar Tudománytörténeti Intézet – Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, 2008.
- KOI Gyula: Gazdasági igazgatás. In: LAMM Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon.* Budapest, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2009, 259.
- KOI Gyula: Humánigazgatás. In: Lamm Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon.* Budapest, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2009, 304–305.
- KOI Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája: Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945).* Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 2013.
- KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamaralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig.* Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet és Tankönyvkiadó Zrt., 2014.
- KOI Gyula: „Upscale Stranger”: The Administrative Law as a Phenomenon in the Anglo-Saxon Legal and Political Thought. In: MOLNÁR Károly Attila – PAP Milán (eds.): *State and Equality.* Budapest, Thomas Molnar Institute for Advanced Studies – Dialóg Campus, 2018, 117–128. [2018a]
- KOI Gyula: *Englisches Recht-deutsche Rechtsliteratur. Die vergleichende Verwaltung und Rudolf Gneist.* In: Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Liber Amcorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV.* Budapest, Dialóg Campus, 2018, 503–510. [2018b]
- KOI Gyula: *Közigazgatás és tudománya. A közigazgatás tanulmányozásának elméleti alapkérdései (Egyetemi tankönyv a Közigazgatási MA képzés hallgatói számára Közigazgatás-elmélet tantárgyból).* Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet – Ludovika Kiadó, 2021.
- LANGROD, Georges: France. In: HEYEN, Erk Volkmar (Hrsg.): *Die Geschichte der Verwaltungswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung.* Frankfurt am Main, Klostermann, 1982, 67–80.

- LÉGENDE, Pierre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Paris, PUF, 1968.
- LINZBAUER Xavér Ferenc: *Codex sanitario-medicinalis Hungariae ab incunabulis Regni usque nostra tempora, studio et opera... congestus, I–VII*. Buda, MTA, 1852–1861.
- LOSONCZI Ágnes: *Utak és korlátok az egészségügyben*. Budapest, MTA, 1998.
- MCVICAR, Ken E.: *Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science*. Kyiv, Osnovy Publishers, 1994.
- MEIER, Ernst: *Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im 19 Jahrhundert I. Prolegomena*. Leipzig, Duncker und Humblot, 1907.
- NEUMANN, Leopold: *Handbuch des Consulatwesens, mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen und einem Anhang von Verordnungen*. Wien, Tendler & Comp., 1854.
- RÉCSI Emil: Egészségügyi vagy orvosi rendőrség. In: Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. III. Rendőri közigazgatás (vége). *Közzoktatási ügyek*. Pest, Heckenast Gusztáv–Scheiber Nyomda, 1854, 29–108.
- RÉCSI Emil: Tengeri hajózási szabályzat. In: Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. III. Földművelési-, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek. *Tökéletes betűsoros tárgymutató a munka tartalmáról*. Pest, Heckenast Gusztáv – Scheiber Nyomda, 1855, 161–164.
- STEIN, Lorenz: *Die Verwaltungslehre*. I–VII. Stuttgart, Cotta, 1865–1884, <http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre>
- STEIN, Lorenz: *Die Verwaltungslehre*. III. *Die Gesundheitswesen*. Stuttgart, Cotta, 1865, <http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre>
- STUBENRAUCH, Moritz: *Handbuch der in den nicht ungarischen Provinzen des österreichischen Kaiserstaates und bei dem österreichischen Militärkörper geltenden Jurisdictionsnormen, sammt den bis auf die neueste Zeit darüber erflossenen Declaratorien*. Wien, Franz Beck, 1843.
- STUBENRAUCH, Moritz: *Handbuch der österreichische Verwaltungs-Gesetzkunde. Nach dem gegenwertigen Stande der Gesetzgebung bearbeitet*. I–II. Wien, Manz, 1851.
- SZAMEL Katalin: Egészségügyi igazgatás. In: LAMM Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon*. Budapest, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2009, 174.
- SZAMEL Lajos: Rendészet. In: Lamm Vanda (főszerk.): *Jogi lexikon*. Budapest, CompLex Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2009, 583.
- United Nations: *Worldometers Info – Coronavirus Update (Live)*. New York City – Geneva, United Nations, 2020, <https://worldometers.info/coronavirus/?Si>
- ZSOLDOS Ignác: *A szolgabírói hivatal, I. Törvénykezési rész, II. Közrendtartási rész*. Pápa, Pápai Református Kollégium, 1842.



III.

NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI UNIÓS JOGI VONATKOZÁSOK





Államfelelősség a SARS-CoV-2 terjedésének megakadályozásában és annak elmulasztásáért

A koronavírus-járvány okozta COVID-19-betegség világosan jelzi, hogy a globalizált világ mennyire kiszolgáltatott a fertőző betegségek nemzetközi terjedése szempontjából. Az első COVID-19-eseteket Vuhanban – Kína Hupej tartományának fővárosában – azonosították 2019 decemberében. Ekkor kongatta meg a vészharangot az ismeretlen okból jelentkező vírusos, tüdőgyulladással járó megbetegedések növekvő száma. Kínában gyorsan terjedt, majd heteken belül Ázsia, Nyugat-Európa és az Egyesült Államok más országaiba is eljutott.¹ A járványt az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2020. január 30-án nemzetközi aggodalomra okot adó népegészségügyi vészhelyzetnek, 2020. március 11-én pedig világjárványnak nyilvánította.

A világban 2020. október 19-ig több mint 40 millió regisztrált esetet és több mint 1,1 millió COVID-19-hez kapcsolódó halálesetet regisztráltak.² A legtöbb kutató egyetért abban, hogy a hivatalosan regisztrált esetek csak a tényleges fertőzések töredékét reprezentálják.³ A WHO (tisztázatlan módszertani alapon nyugvó) becslései szerint a világ népességének akár 10%-a is kapcsolatba kerülhetett már a vírussal.⁴ Ugyanakkor sok országban a halálozások számát is a ténylegesnél alacsonyabban állapítják meg (ezt jelzi a járvány kezdete óta bekövetkezett jelentős mortalitásnövekmény, amely

¹ A világjárvány kezdeti szakaszának áttekintését lásd MacIntyre (2020).

² A naprakész statisztikai adatokat a Johns Hopkins Orvostudományi Egyetem által fenntartott Coronavirus Resource Center adja közre, <https://coronavirus.jhu.edu>

³ Lásd pl. Centers for Disease Control and Prevention, Coronavirus Disease 2019 (Covid-19). Commercial Laboratory Seroprevalence Surveys, 03.10.2020. <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/commercial-lab-surveys.html>

⁴ „Coronavirus: WHO estimates 10% of global population infected with COVID-19”. *Deutsche Welle*, 05.10.2020. <https://www.dw.com/en/coronavirus-who-estimates-10-of-global-population-infected-with-covid-19/a-55162783>

meghaladja mind a szezonális átlagot, mind a hivatalosan regisztrált COVID-19-halálesetek számát).⁵

A fenti fejlemények felvetik a kérdést, hogy felelős-e nemzetközi jogi értelemben bármely állam azért, mert nem hozott időben hatékony intézkedéseket egy potenciálisan halálos kórokozó határokon átnyúló terjedésének megakadályozására. Ez írásunk központi kérdése. A kérdés megválaszolása érdekében összefoglaljuk a betegségek megelőzésével kapcsolatos megfontolásokat; az állami felelősségre vonatkozó legfontosabb általános nemzetközi jogi szabályokat; az Egészségügyi Világszervezet idevágó Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályait (International Health Regulations, IHR) és a nemzetközi jog egyéb releváns szabályait. Külön kitérünk e szabályok alkalmazhatóságára Kínával kapcsolatban, ahonnan a járvány mai tudásunk szerint ered.

1. A nemzetközi betegségmegelőzés

Alább áttekintjük az olyan következményláncolatokat, amelyek egy világjárvány kontextusában nem szándékos, de előrelátható egészségkárosodáshoz vezethetnek (beleértve az elhalálozás lehetőségét is) a láncreakció kiindulópontjául szolgáló ország határain túl, és amelyek e következményláncolatok forrásországainak az intézkedései nyomán alakulnak ki. Az ilyen folyamatokra a továbbiakban következetesen és röviden „halálos következményláncolatokként” (vagy egyszerűen következményláncolatokként) fogunk utalni.

Ilyen következményláncolatok előidézhetők szándékosan is, mint azt világszerte számos nemzetközi és transznacionális fegyveres konfliktus példája mutatja. Az alábbiakban tárgyalt káros mechanizmusok az egészségkárosításnak csak néhány lehetséges módját jelentik, melyek a forrásország határain túl akaratlanul, de előreláthatóan és kifejezetten járványokkal összefüggésben gyakorolnak hatást.

Az etikai felelősség, akár csak az elképzelhető, akaratlanul, de előreláthatóan káros cselekedetek spektruma, kontextusfüggő. Másként jelenik meg egy kórokozó világméretű, vagy akár csak több országot érintő elterjedése előtt és után – így például azelőtt és azt követően, hogy a kormányok lépéseket tettek a

⁵ Centers for Disease Control and Prevention, Excess Deaths Associated with COVID-19, by Age and Race and Ethnicity, United States, 26 January 2020 – 3 October 2020, <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6942e2.htm>

ki- és beutazás korlátozására határainkon. Ugyancsak másként jelenik meg a hatékony védőoltás elérhetővé válása előtt és után.

A WHO és más államok értesítésének elmulasztása egy közegészségügyi aggodalomra okot adó, esetleges nemzetközi kihatásokkal bíró helyzet kialakulásáról halálos következményláncolatokhoz vezethet az emiatt ártalmasan érintett országok kormányaiknak felkészületlenségéből következően (felkészültségi deficit). Ez a kormányokon kívül – amelyeknek tehát esélyük sincs korlátozó és egyéb intézkedések megfontolására állampolgáraik megvédése érdekében – az orvosi személyzetet is érinti, akik úgyszintén nincsenek tudatában annak, hogy egy járvány van folyamatban, és bizonyos jelekre és tünetekre betegek jelentkezései kapcsán különös figyelemmel kellene lenniük, ami az egészségügyi személyzet számára is fokozott kockázatot jelent. Az értesítés elmulasztásának következménye az érintett területre utazó külföldiek éberségének hiánya is (éberségi deficit). A szabad vagy csak részben korlátozott határátlépésekkel összefüggésben pedig az esetek számának, területi eloszlásának, valamint az egyéb jelentős járványügyi adatok átláthatóságának a hiánya hasonlóképp a felkészültség és az éberség hiányához vezethet.

Amint rendelkezésre áll egy vakcina, a népesség átváltására irányuló globális erőfeszítésekkel való teljes együttműködés hiánya akadályozhatja vagy lehetetlenné teheti egy betegség felszámolását, és közvetve (legalábbis etikai értelemben) ez által felelős lesz a járvány folytatódásával kapcsolatos minden káros következményért a vakcina praktikus rendelkezésére állásának időpontján túl.

Az etikai felelősség mértékét és terjedelmét meghatározó változók között említendő az érintett kormányok kapacitásai és erőforrásai, valamint az adott járványt kiváltó kórokozó sajátos jellemzői. A kapacitások és az erőforrások például magától értetődően hiányozhatnak olyan szegény országokban, melyeket már eleve, a járványt megelőzően is összetett humanitárius vészhelyzet sújt, azaz humanitárius válságok, fegyveres konfliktusok és/vagy a természeti katasztrófák következményeinek valamilyen kombinációja.

A különféle kórokozók specifikus tulajdonságai döntően befolyásolják az alkalmazandó feltartóztatási stratégiát. A SARS-CoV-2-vírust különösen nehéz megfékezni. Átváltása gyakran olyan vírusfordozóktól származik, akiknek még nincsenek tüneteik, vagy tünetmentesen esnek át a fertőzésen, de csepp- és aeroszolozott fertőzésen keresztül terjesztik a betegséget. A fertőzött személyek beazonosítása nagy kihívásokat jelent, mivel a tesztek megbízhatósága változó. A betegség külső jeleit és a tüneteket nehéz felismerni, mivel ezek többnyire

nem specifikusak.⁶ A halálozási arány egyenetlenül oszlik meg a korcsoportok között, és specifikus társbetegségek (már meglévő krónikus egészségi állapotok) is közrejátszanak benne. Ez a kellő társadalmi szolidaritás csökkenéséhez vezethet, dacára annak, hogy a kórházi kezelések sok – potenciálisan és helyenként elsöprően nagyszámú – embert érintenek minden korcsoportban. A kórházban ápoltság kezelése sokrétű, összetett, nagy erőforrásigényű, és jelentős kockázattal jár az egészségügyi személyzet számára. Maradandó egészségkárosodást (például tüdő-, szív-, érrendszeri, vese- és neurológiai károsodást és rendellenességeket) figyeltek meg a gyógyult betegek nem jelentéktelen részénél, beleértve tartós kezelést (pl. dialízist) indukáló kondíciókat is.

A feltartóztatás terén az érintett államok még akkor sem feltétlenül érnek el tökéletes eredményeket, ha teljesen elkötelezettek, hogy minden megfertőzött személyt megkíséréljenek tesztelés révén beazonosítani, kontaktjaikat felderítsék, a fertőzötteket elkülönítsék, valamint, ha szükséges, a legkorábban elkezdjék kezelni őket. Jelentős nem egészségügyi intézkedésekre is szükség lehet a kontaktok számának és azzal együtt a transzmisszió kockázatának a csökkentése érdekében, hogy lelassíthassák, és végül megállíthassák a vírus közösségi terjedését. Az ilyen beavatkozásnak nagyon magas gazdasági költségei lehetnek, és zavart kelthet az egészségügyi ellátórendszer működésében, elérhetetlenné téve fontos egészségügyi szolgáltatásokat. A kérdéses intézkedéseknek jelentős politikai ára is lehet, ha a közvélemény vagy annak egy része nem támogatja ezeket; változó társadalmi költségekkel, amennyiben a szóban forgó intézkedések emiatt társadalmi ellenállásba ütköznek, és szükségessé válik a kikényszerítésük.

Az, ami szükséges, és az, ami az adott körülmények között lehetséges, így módon a SARS-CoV-2-vírus esetében nagyban eltér attól, amit más kórokozók elleni küzdelem igényel:

- például a bubópestis, mivel jól kezelhető, ha időben diagnosztizálják;
- a rovarok által terjesztett betegségek, melyek terjedési mechanizmusa így egészen más (pl. a szúnyogok által terjesztett nyugat-nílusi vírusé), és amelyek ellenében a vektorkontroll, azaz a kártevőmentesítés jelenti a fellépés legfontosabb elemét;
- az olyan kórokozók, melyek a tüneteket megelőző szakaszban nem fertőzők, a tüneti szakaszban pedig a betegeket nagyrészt ágyhoz kötik (pl. az Ebola-vírus);

⁶ A specifikusabb tünetek, mint például az *anosmia* (szagvesztés), nem minden esetben jelentkeznek következetesen. Lásd pl. BAJ et al. (2020).

- az emberről emberre általában nehezen átadható patogének (pl. a lépfene);
- amelyek nyilvánvalóbb jelekkel, tünetekkel és előfordulási mintázattal jelentkeznek (pl. a kolera), vagy specifikusabb tünetekkel járnak együtt (pl. kanyaró a jellegzetes kiütésekkel).

A SARS-CoV-2 esetében ennek ellenére bizonyos alapvető elvárások meghatározhatók. A világ országainak legalább az alábbi követelményeknek kell felelniük: 1. össze kell hangolniuk erőfeszítéseiket közösen elfogadott célok érdekében, hogy ennek következtében ne veszélyeztessék másoknak a járvány megfékezésére irányuló erőfeszítéseit; 2. segítséget kell nyújtaniuk egymásnak, hogy megosszák a járvány elleni védekezés részeként szükséges intézkedések terheit. Ilyen például a gazdasági költségek viselése, valamint a szűkösen rendelkezésre álló eszközök – például gyógyszerek, orvosi felszerelések vagy az (esetlegesen elérhető) oltások – elosztásának globális optimalizációja; 3. biztosítaniuk kell az átláthatóságot, azaz nem akadályozhatják a járványügyi adatok hozzáférhetőségét a nagyközönség számára; 4. meg kell tenniük mindent, amit képességeik és erőforrásaik lehetővé tesznek, hogy teszteljék és elkülönítsék a területükön a fertőzött személyeket, és felderítsék a velük kapcsolatban állókat, akiket megfertőzhettek.

Bármelyik fenti követelmény teljesítésének az elmulasztása potenciálisan halálos következményláncolatok kialakulását idézheti elő, aminek eredménye lehet például a be- és kiutazó személyek éberségének hiánya, más országok kormányainak és egészségügyi személyzetének felkészületlensége a járványhelyzetre, a kulcsfontosságú gyógyszerek és orvosi felszerelések hiánya vagy nem megfelelő rendelkezésre állása a dinamikusan változó kereslethez képest a járvány által sújtott területeken, valamint általában a járványhoz kapcsolódó halálos következményláncolatok meghosszabbodása térben és időben.

Sajnos a COVID-19-járvánnyal kapcsolatban az első hónapok tanulságai alapján jelentős számú ország folytatott rossz gyakorlatokat az említett alapvető elvárások vonatkozásában. Azaz: nem tanúsítottak kellő érdeklődést a világjárvány ellen tett nemzetközi lépések összehangolása iránt, nem nyújtottak segítséget lehetőségeik szerint más rászoruló országoknak, nem kellően transzparensten jártak el, szándékosan az információknak a közvélemény előli elrejtésére törekedve, és/vagy nem tettek kellő erőfeszítést a fertőzöttek felkutatása és tesztelése érdekében.

1. Az államfelelősség szabályai a pandémia megelőzésének elmulasztása esetén

2.1. Általános szabályok

A nemzetközi közjog szabályai alapján az államok felelősségre vonhatók nemzetközileg jogellenes cselekedeteikért. Egy állam nemzetközileg jogellenes cselekedetet követ el, amikor cselekedete vagy nem cselekvése (mulasztása) nemzetközi kötelezettségeinek megsértését jelenti (mint például az IHR szabályainak megsértése), és ez az államnak betudható. Az állam felelőssége azonban csak akkor merülhet föl, ha egy másik államnak sérelmet okoz, és oksági kapcsolat állapítható meg a nemzetközileg jogellenes cselekedet és a sérelem között (ez egyértelmű oksági lánc követelményeként értendő, amelyet egy potenciálisan felelős állam előre láthat).⁷

Ezt előre bocsátva azt is hozzá kell tenni, hogy lehetnek olyan körülmények, amelyek kizárják egy állam cselekedetének jogellenességét. Ide tartozhat többek között a *vis maior*, a szükségállapot vagy a vészhelyzet.⁸ A *vis maior* helyzet a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének fizikai lehetetlenségéhez kapcsolódik az állami ellenőrzésén kívül eső ellenállhatatlan erő vagy előre nem látható esemény bekövetkezése miatt. A felelősség megállapítása esetén az országnak teljes mértékben meg kell térítenie a nemzetközileg jogellenes cselekedete által okozott károkat. A nemzetközi szokásjog ezen általános szabályait kodifikálta és továbbfejlesztette *Az államok felelőssége a nemzetközileg jogsértő cselekedetekért* (ARSIWA) tervezet, amelyet az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága (ILC) készített.⁹ Ennek alapján egy cselekmény vagy mulasztás csak akkor tulajdonítható az államnak, ha azt állami szerv követi el (vagy amikor egy személy, vagy entitás az állam képviselőjeként jár el, és kormányzati hatáskörök elemeit gyakorolja). Ez a fogalom azonban magába foglalja azoknak a nem központi állami szerveknek a cselekedeteit és mulasztásait is, amelyeket a kormány csak részben ellenőriz (például a helyi hatóságok).¹⁰ A sérelem mint olyan tágan értendő bármilyen kárként, függetlenül attól, hogy az anyagi (például gazdasági vagy az érintett lakosság egészségének károsodásával kapcsolatos) vagy erkölcsi jel-

⁷ Lásd CRAWFORD (2013).

⁸ További részletekért lásd PADDEU–JEPHCOTT (2020).

⁹ UN International Law Commission: *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. 2001. A Közgyűlés 2001. december 12-i 56/83. határozatához csatolt tervezet, amelyet az UN Doc. A/56/49(Vol. I)/Corr.4. korrigált.

¹⁰ ARSIWA tervezet 4. cikk.

legű.¹¹ Ugyanakkor nem követeli meg az érintett állam „hibájának” kimutatását (azaz szándékát más államok megkárosítására). Ezenkívül figyelembe kell venni, hogy a cselekvés vagy a mulasztás hazai jog szerinti jogszerűsége nem befolyásolja a cselekmény nemzetközi jog szerinti minősítését.¹² Sajnos az ARSIWA nem ad útmutatást a kármegosztással kapcsolatban abban az esetben, amikor több állam együttesen felelős a jogsértésekért.¹³

Az ILC által készített dokumentumot, bár a tagállamok hivatalosan soha nem fogadták el kötelező érvényűnek (pl. nemzetközi egyezmény formájában), széles körben a nemzetközi szokásjog szabályainak kodifikálásának tekintik, amelyek elvileg mindegyik tagállamra alkalmazhatóak.¹⁴ Nemzetközi bíróságok, törvényszékek, választottbíróságok és kvázi bírói fórumok is ismételten hivatkoznak ezekre a szabályokra.¹⁵

2.2. Az államfelelősség az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályai alapján

A WHO az ENSZ nemzetközi közegészségügyért felelős szakosított ügynöksége.¹⁶ Döntéshozó testülete, az Egészségügyi Világközgyűlés (WHA) jogosult szabályzatokat elfogadni az „egészségügyi és karanténkövetelményekre, valamint a betegségek nemzetközi terjedésének megakadályozására szolgáló egyéb eljárásokra” vonatkozóan.¹⁷ Ezek a szabályzatok nem igényelnek ratifikációt és a nemzeti jogban történő kihirdetést, mégis automatikusan hatályba lépnek és kötelezővé válnak minden tagállam számára, kivéve azokat, amelyek az *opt-out* eljárást alkalmazva írásbeli nyilatkozattal elutasítják a szabályzat alkalmazhatóságát. Ennek a megközelítésnek az alapja az a felismerés, hogy a glo-

¹¹ ARSIWA tervezet, 31. cikk.

¹² ARSIWA tervezet, 32. cikk.

¹³ UN International Law Commission: *Report on the Work of Its Fifty-Third Session, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. U.N. Doc. A/56/10, at 42–43 (2001): 124–125. Az ARSIWA 47. cikke egyetemleges felelősséget állapít meg, tehát a sértett állam bármelyik károkozótól követelheti a teljes kár megtérítését.

¹⁴ CRAWFORD (2006).

¹⁵ Lásd pl. Report of the Secretary-General: *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts – Compilation of Decisions of International Courts, Tribunals and Other Bodies*. U.N. Doc. A/71/80 (2016).

¹⁶ Lásd 1948. évi XII. törvény az Egészségügyi Világszervezet Alkotmányának becikkelyezéséről (kihirdetve 1948. február 17-én).

¹⁷ A WHO Alkotmányának 21. cikkelye.

bális egészségbiztonsághoz stabil közegészségügyi rendszerekre, valamint jól összehangolt nemzetközi információs, felügyeleti és reagálási hálózatra van szükség.¹⁸

Az első ilyen szabályozást 1951-ben alkották meg, amikor a WHA elfogadta a Nemzetközi Közegészségügyi Rendszabályokat (International Sanitary Regulations, ISR), amelynek célja „a maximális biztonság garantálása a betegségek nemzetközi terjedésével szemben, a világ forgalmának minimális zavarásával”.¹⁹ Ez a szabályzat hat olyan betegségre terjedt ki – kolera, pestis, járványos (tetű által terjesztett) tífusz, váltóláz, himlő és sárgaláz –, amelyek kitörését a nemzeti hatóságoknak jelenteniük kellett a WHO-nak. Az ISR hatálya korlátozott volt, mivel csak a felsorolt jelentendő betegségekre vonatkozott, és csak kisebb kötelezettségvállalásokat követelt meg az Egészségügyi Világszervezet tagállamaitól, mivel legfontosabb célja a világjárványok elleni védekezés volt, „a világ forgalmát minimálisan befolyásolva”. Annak ellenére, hogy 1969-ben az ISR-t átnevezték Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályokra (International Health Regulations, IHR), alkalmazási köre folyamatosan szűkült, mivel az Egészségügyi Világközgyűlés először kizárta hatásköréből a tetű által terjesztett tífuszt és a váltóláz, majd 1981-ben a himlőt, mivel a himlőjárvány addigra a világon gyakorlatilag megszűnt. Végül az IHR csak a kolerára, a pestisre és a sárgalázra vonatkozott.

A szabályozás sebezhetőségére azonban két nagy járvány kitörése is rámutatott: 2003-ban a súlyos akut légzőszervi szindróma (SARS) megjelenése Kínában, amelyet 2004-ben Thaiföldön a patogén A-influenza (H5N1) új törzse követett. Mindkét esetben kezdetben hiányzott a hatékony nemzetközi együttműködés, mivel a nemzeti hatóságok nem jelentették ezen új vírusok megjelenését, és így lehetővé vált a határokon túli elterjedésük. Tagadhatatlanná vált, hogy a szabályzat által létrehozott keretrendszer nem bizonyult hatékonynak a betegségek nemzetközi terjedésének kezelésében.²⁰ Ennek következtében a nemzetközi közösség úgy döntött, hogy teljesen fölülvizsgálja az IHR-t.

¹⁸ GOSTIN (2014), 175.

¹⁹ Fidler rámutat arra, hogy „a fertőző betegségek nemzetközi szabályozásának kialakítása [...] a veszfíliai rendszer be nem avatkozási elvét követte. A rezsim az állami interakciók – kereskedelem és utazás – kezelésére összpontosított, nem pedig az államok szuverén területein fennálló közegészségügyi feltételekre és problémákra. Ez a be nem avatkozási elv még akkor is érvényesült, amikor a kormányok már tudták, hogy a fertőzések okozta kereskedelmi súrlódások mérsékelhetők, ha a fertőző betegségek kialakulásának valószínűségét csökkentik, mielőtt a kórokozók más országokra is átterjednének.” FIDLER (2004), 29–30.

²⁰ FIDLER–GOSTIN (2006), 85.

2005-ben a WHA elfogadta a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok új verzióját, amely jelentős módosításokat tartalmazott.²¹ A legfontosabb a 2. cikk, amely kimondta, hogy az IHR célja „a világon minden embernek a védelme a betegségek nemzetközi elterjedésével szemben”, azaz a Rendszabályok minden olyan betegségre alkalmazhatók lettek, amelyek nemzetközi kockázatot jelenthetnek, és a szerződésben részes államok kötelesek azonnal értesíteni a WHO-t, ha olyan váratlan vagy szokatlan közegészségügyi esemény történik, amelyik elég súlyosnak tűnik ahhoz, hogy nemzetközi jelentőségű közegészségügyi vészhelyzetet jelentsen (6–7. cikk). Ilyen közegészségügyi esemény lehet bármi, ami 1) komoly hatással van a közegészségügyre; 2) szokatlan vagy váratlan; 3) nemzetközileg fertőző lehet; és 4) valószínűleg azzal a jelentős kockázattal jár, hogy korlátozni kell miatta a nemzetközi utazást vagy kereskedelmet.²² Ezenkívül a részes államok kötelesek kifejleszteni bizonyos minimális alapvető közegészségügyi kapacitásokat²³ és létrehozni nemzeti IHR fókuszpontokat és WHO IHR kapcsolattartó pontokat a részes államok és a WHO közötti sürgős kommunikáció biztosítása érdekében (4. cikk). Ezek a kötelezettségek azonban a megelőzés helyett a betegségek kitörésére való felkészülésre összpontosítanak.

A rendelkezésre álló információk alapján a WHO főigazgatójának kell meghatároznia, hogy egy adott állam által bejelentett esemény nemzetközi aggodalomra okot adó közegészségügyi vészhelyzetnek (Public Health Emergency of International Concern, PHEIC) minősül-e (12. cikk), és ilyen esetekben – tudományos elvek és az egészségre gyakorolt kockázatról rendelkezésre álló tudományos bizonyítékok alapján – a szükséges intézkedéseket haladéktalanul meg kell hozni és végre kell hajtani (43. cikk). Miközben az államok jogi kötelezettséget vállalnak a megfelelő egészségügyi intézkedések végrehajtására, ezekről végső soron maguk az államok döntenek. A főigazgató csak nem kötelező érvényű, ideiglenes ajánlásokat (15. cikk) vagy akár állandó ajánlásokat adhat ki az államoknak az ilyen helyzetekben való cselekvésre (16. cikk). A WHO különféle intézkedéseket javasolhat, beleértve karantén vagy más egész-

²¹ Lásd a 2009. évi XCI. törvény az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről.

²² TELESETSKY (2020), 2.

²³ A megfigyelésre és a reagálásra vonatkozó alapvető követelményeket a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok 1. melléklete határozza meg. Ezek a követelmények azonban túlnyomórészt eljárási természetűek, azt biztosítva, hogy az állam képes legyen megállapítani a járvány fennállását. Ennek ellenére az A.4. Szakasz c) pontja az előzetes ellenőrzési intézkedések azonnali végrehajtását kéri ilyen helyzetekben.

ségügyi intézkedések végrehajtását, vagy a gyanús, vagy érintett személyek belépésének megtiltását (18. cikk).

Jóllehet a nemzetközi aggodalomra okot adó közegészségügyi vészhelyzetre (PHEIC) vonatkozó ajánlásokat korábban több kritika érte, mert elhamarkodottak vagy indokolatlanok voltak, és ezért súlyos gazdasági és politikai következményekkel jártak,²⁴ az államok figyelmen kívül hagyhatják ezeket, ha túlzott korlátozásnak tartják őket, és a betegség nemzetközi terjedésének megakadályozása más eszközökkel is elérhető. Azonban ezeknek az eltérő egészségügyi intézkedéseknek is „ugyanolyan, vagy magasabb szintű egészségvédelmet kell elérniük, mint amilyen a WHO ajánlásaiban javasolt” (43. cikk a) pont). Ha hozzátesszük, hogy az IHR csak fölhívást tud intézni az államokhoz, hogy működjenek együtt és „a lehető legnagyobb mértékben” segítsék egymást (44. cikk) a súlyos közegészségügyi események kezelésében (44. cikk), és hogy nem ruház végrehajtási hatáskörököt a WHO-ra, könnyű belátni, hogy az IHR megsértése miatt az államfelelősség megállapítása rendkívül nehéz, a mikor a nemzetközi közösség új közegészségügyi fenyegetéssel néz szembe, és nincs még tudományos konszenzus arról, hogyan lehet az addig ismeretlen vírus terjedését a leghatékonyabban megakadályozni.²⁵

2.3. Államfelelősség a nemzetközi jog egyéb szabályai alapján

A nemzetközi szokásjog értelmében minden állam kötelessége, „hogy ne engedje meg tudatosan, hogy a területét felhasználják más államok jogaival ellentétes cselekedetekhez”.²⁶ Ez azt jelenti, az államoknak kellő gondossággal kell eljárniuk, hogy megpróbálják megakadályozni a területükről származó, határokon áttérjedő jelentős károk keletkezését (*sic utere tuo* alapelv). Bár ez a kellő gondossággal történő cselekvési kötelezettség objektív mérce, alkalmazása elkerülhetetlenül kontextusfüggő, mivel a különböző országokban eltérő társadalmi

²⁴ ALVAREZ (2020), 584.

²⁵ Valójában az a tény, hogy az IHR biztosítani akarja, hogy a nemzetközi utazást és kereskedelmet továbbra is a lehető legkevésbé érintsék a korlátozások, vitathatatlanul hozzájárulhat a járványok terjedéséhez.

²⁶ *Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*. 1949. április 9. ICJ Reports 1949: 22. Lásd még az Uruguay folyón épített papírmalomügyet, ahol a Bíróság úgy ítélte meg, „így az állam köteles minden rendelkezésére álló eszközt felhasználni annak elkerülése érdekében, hogy a területén vagy a joghatósága alá tartozó bármely területen jelentős kárt okozzon”. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*. 2010. április 20. ICJ Reports 2010: 24.

és gazdasági feltételek vannak, amelyek eredményeként eltérő erőforrások és cselekvési lehetőségek állnak rendelkezésre.²⁷ Ezenkívül az államoknak nincs abszolút kármegelőzési kötelezettségük, de mindenképpen meg kell kísérelniük, vagy legalábbis „a tőlük telhető legtöbbet meg kell tenniük azért, hogy minimalizálják a kockázatot”.²⁸

Az általános „ne árts” elv mellett a nemzetközi közjog meghatározott ágai külön kötelezettségeket hoznak létre. Az élethez való jog, amelyet A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 6. cikke rögzít,²⁹ szükségszerűen megköveteli az államoktól, hogy pozitív intézkedéseket fogadjanak el „a társadalom azon általános viszonyainak kezelése érdekében, amelyek közvetlen fenyegetést jelenthetnek az életre, vagy megakadályozhatják az egyéneket abban, hogy méltósággal élvezhessék az élethez való jogukat”, beleértve az életveszélyes betegségeket is.³⁰

Hasonlóképpen, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 12. cikke,³¹ amely az egészséghez való jogot védi, kötelezi a részes államokat arra, hogy tegyenek lépéseket a „járványos, endémiás, foglalkozási és egyéb betegségek megelőzése, kezelése és ellenőrzése érdekében” és teremtsék meg a feltételeket az „orvosi szolgáltatás és betegség esetén történő orvosi ellátás” biztosítására.³² A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága hangsúlyozta, hogy ez a kötelezettség magában foglalja „egy olyan rendszer

²⁷ KULESZA (2016), 263.

²⁸ UN International Law Commission: Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with Commentaries (2001), *Yearbook of the International Law Commission* II (2001): 154. Feltételezhetően ez az elv az államok szuverén egyenlőségének elvéből fakad. Lásd Brunnée (2010). A hágai Nemzetközi Bíróság a Pulp Mills ügyben hozott ítéletének 100. szakasza ugyanakkor általános érvennyel fogalmazza meg a megelőzés elvének szokásjogi kötelezettségét. Az ügyről lásd Kecskés (2015).

²⁹ *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*, ENSZ, 1966. Lásd 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

³⁰ UN Commission on Human Rights: *General Comment No. 36: Article 6 – Right to Life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36, 26. bekezdés.

³¹ *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*, ENSZ, 1966. Lásd 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

³² A WHO Alkotmánya a Preambulumában is kifejezetten elismeri az egészséghez való jogot, amikor előírja, hogy „a lehető legmagasabb szintű egészségügyi ellátás minden ember alapvető joga, faji, vallási, politikai meggyőződés, gazdasági vagy társadalmi helyzet megkülönböztetése nélkül”.

létrehozását, amely biztosítja a sürgős orvosi ellátást balesetek, járványok és hasonló egészségügyi veszélyek esetén, valamint a katasztrófaelhárítást és humanitárius segítségnyújtást vészhelyzetekben”, és azt, hogy az „államok” egyéni és közös erőfeszítéseket tegyenek többek között „a releváns technológiák rendelkezésre bocsátására, járványügyi felügyelet és adatgyűjtés felhasználásával és tökéletesítésével ki-ki a maga országában, az immunizációs programok és a fertőző betegségek elleni védekezés egyéb stratégiáinak végrehajtásával vagy elősegítésével”.³³ A COVID–19-járvány kapcsán a Bizottság még arra is felhívta a figyelmet, hogy „az államoknak extraterritoriális kötelezettségeik vannak a COVID–19 elleni globális erőfeszítésekkel kapcsolatban”.³⁴

A fent meghatározott nemzetközi szabályok érvényesítésének problémáját félretéve, ezen szabályok alkalmazásának fontos jogi korlátai vannak (pl. hatályuk vagy az alkalmazási küszöb tekintetében), megnehezítve az államok felelősségre vonását a vírus kitöréséért és terjedéséért. Ebben az összefüggésben azt is meg kell jegyezni, hogy az állam nemzetközi felelősségét csak nemzetközi fórumon lehet megállapítani, akár a Nemzetközi Bíróság eljárása során (pl. a WHO alkotmányának 75. cikke alapján),³⁵ vagy más, joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróságon, ha a jogi eljárást a sérelmet elszenvedett államok kezdeményezték. Ez nem lehetséges a sérelmet elszenvedett ország nemzeti bíróságai előtt, mivel az államok immunitást élveznek a *par in parem non habet jurisdictionem* (az egyenlőknek nincs joghatóságuk egymás felett) általános nemzetközi jogi alapelv értelmében.³⁶

³³ UN Commission on Economic, Social and Cultural Rights: *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12)*. UN Doc. E/C.12/2000/4, 16. bekezdés.

³⁴ UN Commission on Economic, Social and Cultural Rights: *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12)*. UN Doc. E/C.12/2020/1, 20. bekezdés.

³⁵ A 75. cikk előírja: „Az Alkotmány értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos minden olyan kérdést vagy vitás kérdést, amelyet tárgyalások vagy az Egészségügyi Közgyűlés nem rendeznek, a Nemzetközi Bíróság elé kell terjeszteni...”. Annak lehetőségéről, hogy a KNK-t a Nemzetközi Bíróság elé idézzék, lásd TZENG (2020).

³⁶ „Az egyenlőknek nincs szuverenitásuk egymás fölött.” Lásd pl. *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*. 3 February 2012, ICJ Reports 2012: 99. Az Egyesült Államok Missouri államának legfőbb ügyésze azonban 2020. április 21-én pert indított különféle kínai állami szervek ellen, hogy ellentételezzék „a Missouri Állam lakosai által átélt hatalmas emberi szenvedést, rengeteg emberáldozatot és gazdasági zűrzavart, amit COVID–19-világjárvány idézett elő, amely feldúlta az egész világot”. *The State of Missouri v. The People’s Republic of China, The Communist Party of China, National Health Commission of The People’s Republic of China, Ministry of Emergency Management of The People’s Republic of China, Ministry of Civil Affairs of The People’s Republic of China, People’s Government of Hubei Province, People’s Government of Wuhan City, Wuhan Institute of Virology, and Chinese Academy of Sciences (United States District Court for the Eastern District*

3. Összegzés – kitekintéssel Kínára

Egy nemzetközi világjárvány elméletileg a globális együttműködést indokoló helyzet tankönyvi példája, amikor minden egyes országnak gyorsan és hatékonyan kell cselekednie a vírus további terjedésének megakadályozása érdekében, mivel az más országok lakosságának az egészségét is károsíthatja. Azonban az államfelelősség megállapítása a nemzetközi jog általános és speciális szabályai alapján rendkívül nehéz, mivel egy új egészségügyi veszélyre való reagálás – a vírus elfojtásának legalkalmasabb módjára vonatkozó tudományos konszenzus hiányában – elkerülhetetlenül ahhoz vezet, hogy a különböző országok különböző stratégiát választanak erre vonatkozóan. Ezt mutatja, hogy még a WHO is megváltoztatta az egészséges emberek arcmaszkviselésre vonatkozó ajánlásait 2020. április és június között.³⁷ Ugyanez igaz a Vuhan régióra vonatkozó utazási tanácsaira is.³⁸

A COVID-19-világjárvánnyal összefüggésben a legtöbb vita a Kínai Népköztársaság felelőségéről folyt, ám nem zárható ki más államok felelősége sem a pandémia idején megtett vagy elmulasztott intézkedésekért (pl. ha az országok nem hajtották végre az előírt korlátozásokat, vagy nem tették ezt meg időben, ami a betegség területükön kívüli terjedéséhez vezetett). Kína több potenciális hibát is elkövethetett a világjárvány kezelésének korai szakaszában. Így például évekig tolerálta az úgynevezett „termelői piacok” működését, ahol számos házasított és vadállatot tartottak egymás mellett. Ezeket csekély mértékben vagy szinte egyáltalán nem ellenőrizték, annak ellenére, hogy már a SARS-vírus megjelenése is hozzájuk kapcsolódott.³⁹ Mindemellett Kína eleinte eltitkolta az új betegség kiterjedésével kapcsolatos információkat,⁴⁰ nem tette meg a szükséges intézkedéseket annak megfékezésére, nem hozta nyilvánosságra azonnal a SARS-CoV-2 esetleges emberről emberre terjedésével kapcsolatos

of Missouri Southeastern Division). https://ago.mo.gov/docs/default-source/press-releases/2019/prc-complaint.pdf?sfvrsn=86ae7ab_2; lásd még KEITNER (2020), 229–236.

³⁷ WHO: *Advice on the Use of Masks in the Context of COVID-19: Interim Guidance*. 06.04.2020. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331693>

³⁸ WHO: *Advice for International Travel and Trade in Relation to the Outbreak of Pneumonia Caused by a New Coronavirus in China*. 10.01.2020. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/who-advice-for-international-travel-and-trade-in-relation-to-the-outbreak-of-pneumonia-caused-by-a-new-coronavirus-in-china>

³⁹ WEBSTER (2004), 234–236.

⁴⁰ DAVIDSON, H.: „Chinese Inquiry Exonerates Coronavirus Whistleblower Doctor”. *The Guardian*, 20.03.2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/20/chinese-inquiry-exonerates-coronavirus-whistleblower-doctor-li-wenliang>

információkat, késve jelentette a járvány kitörését a WHO-nak, és egy ideig vonakodott attól is, hogy beengedje a szervezet terepre látogató hivatalos küldöttségét Vuhan városába. Vannak olyan kutatók is, akik közvetett bizonyítékok alapján azt állítják, hogy a kínaiak a fertőzések számáról a helyi járvány későbbi szakaszaiban is eltitkolták az információkat (2020 februárjától márciusig), hamis képet alkotva ezzel a COVID-19-járvány súlyosságáról.⁴¹ Ennek a narratívának a hívei azzal érvelnek, hogy ezeknek a hibáknak az elkövetése a járvány kezelésében hozzájárult a betegség szélesebb körű elterjedéséhez, nemcsak Kína területén, hanem annak határain túl is, ami végül a jelenlegi globális járványhoz vezetett.

A nemzetközi jog vonatkozó szabályainak alkalmazása a COVID-19-világjárvánnyal összefüggésben Kína nemzetközi felelősségének megállapítása érdekében nem könnyű feladat.⁴² Az első probléma a releváns tények meghatározásával kapcsolatos, amelyek közül sok még mindig homályos, és talán soha nem is lehet kideríteni (pl. a vírus eredetét). A második az, hogy nehezen lehet ok-okozati összefüggést megállapítani a konkrét kár (pl. életek elvesztése, vagy gazdasági kár) és az egészségügyi válság adott ország általi helytelen kezelése között.⁴³ Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a vírus által érintett fejlett országok többsége nem hozott hatékony intézkedéseket még akkor sem, amikor kiderült, hogy a SARS-CoV-2 könnyen átvihető emberről emberre (és a WHO számos figyelmeztetést adott ki). Ezért nem világos, hogy a kárt a (nem)cselekvésük eredményének kell-e tekinteni, vagy pedig ez más országoknak – például Kínának – tulajdonítható. A harmadik probléma az, hogy meg kell határozni azokat a konkrétan alkalmazandó nemzetközi jogi kötelezettségeket, amelyeket potenciálisan megsértettek. A figyelembe veendő legmegfelelőbb jogi keretet a felülvizsgált IHR tartalmazza. Ebben az összefüggésben különösen fontosak a 6–7. cikk rendelkezései, amelyek felszólítanak a WHO azonnali értesítésére olyan esemény esetén, amely elég súlyosnak tűnik ahhoz, hogy nemzetközi jelentőségű közegészségügyi vészhelyzetet jelentsen. Mégis, amint azt fentebb láttuk, a nemzetközi egészségügyi előírások nem tisztázzák az államok kötelezettségeinek érdemi tartalmát, ami megnehezíti az eljárási kötelezettség esetleges megszegésén túli felelősségük megállapítását.

⁴¹ HE et al. (2020).

⁴² Ezek a nehézségek megelőzték a COVID-19-járványt, lásd SIRLEAF (2018–2019).

⁴³ FIDLER, David P.: „COVID-19 and International Law: Must China Compensate Countries for the Damage?“. *Just Security*, 27.03.2020. <https://www.justsecurity.org/69394/covid-19-and-international-law-must-china-compensate-countries-for-the-damage-international-health-regulations/>

Ha az államok a jelenlegi világjárvány tapasztalataiból okulva nem kodifikálják újra a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályokat úgy, hogy a nemzetközi közösség tagállamainak egy hasonló helyzetben már szubsztantív kötelezettségeket kelljen betartaniuk, akkor féltő, hogy a SARS-CoV-2-pandémia csak egy lesz a járványok hosszú sorában.

IRODALOM

- ALVAREZ, José E.: „The WHO in the Age of Coronavirus”. *American Journal of International Law*, 114 (2020) 4: 578–587.
- BAJ, Jacek – KARAKUŁA-JUCHNOWICZ, Hanna – TERESIŃSKI, Grzegorz – BUSZEWICZ, Grzegorz – CIESIELKA, Marzanna – SITARZ, Elżbieta – FORMA, Alicja – KARAKUŁA, Kaja – FLIEGER, Wojciech – PORTINCASA, Piero – MACIEJEWSKI, Ryszard: „COVID-19: Specific and Non-Specific Clinical Manifestations and Symptoms: The Current State of Knowledge”. *Journal of Clinical Medicine*, 9 (2020) 6, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7356953/>
- BRUNNÉE, Jutta: Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas. In: *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*. 2010, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1607>
- CRAWFORD, James R.: State Responsibility. In: *Max Planck Encyclopedia of International Law*. 2006, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1093>
- CRAWFORD, James: *State Responsibility – The General Part*. Oxford University Press, 2013.
- FIDLER, David P. – GOSTIN, Lawrence O.: „The New International Health Regulations: A Historic Development for International Law and Public Health”. *The Journal of Law, Medicine & Ethics* (2006) 34: 85–94.
- FIDLER, David: „SARS”. *Governance and the Globalization of Disease*. Palgrave MacMillan, 2004.
- GOSTIN, Lawrence O.: *Global Health Law*. Harvard University Press, 2014.
- HE, Mai – LI, Li – DEHNER, Louis P. – DUNN, Lucia: „Cremation based estimates suggest significant under- and delayed reporting of COVID-19 epidemic data in Wuhan and China”. *medRxiv*, 16.06.2020. <https://doi.org/10.1101/2020.05.28.20116012>
- KECSKÉS, Gábor: „A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben”. *Állam- és Jogtudomány*, 56 (2015) 3: 55–79.
- KEITNER, Chimène I.: „To Litigate a Pandemic: Cases in the United States Against China and the Chinese Communist Party and Foreign Sovereign Immunities”. *Chinese Journal of International Law*, 19 (2020) 2: 229–236.
- KULESZA, Joanna: *Due Diligence in International Law*. Brill Nijhoff, 2016.
- MACINTYRE, Raina C.: „Global Spread of COVID-19 and Pandemic Potential”. *Global Biosecurity*, 1 (2020) 3. <https://jglobalbiosecurity.com/articles/10.31646/gbio.55/>

- PADDEU, Federica – JEPHCOTT, Freya: „COVID-19 and Defences in the Law of State Responsibility: Part I”. *EJIL Talk!*, 17.03.2020. <https://www.ejiltalk.org/covid-19-and-defences-in-the-law-of-state-responsibility-part-i/>
- SIRLEAF, Matiangai V. S.: „Responsibility for Epidemics”. *Texas Law Review*, 97 (2018–2019) 2: 285–351.
- TELESETSKY, Anastasia: „International Governance of Global Health Pandemics”. *ASIL Insights*, 24 (2020) 3, <https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/3/international-governance-global-health-pandemics>
- TZENG, Peter: „Taking China to the International Court of Justice over Covid-19”. *EJIL Talk!*, 04.02.2020. <https://www.ejiltalk.org/taking-china-to-the-international-court-of-justice-over-covid-19/>

Lukasz Gruszczynski

Nemzetközi kereskedelem a COVID–19 (utáni) világban¹

A COVID–19-pandémia meglepetésszerűen érte a világot. Kezdetben kínai, később délkelet-ázsiai problémának tekintették. Döntéshozók világszerte kétségtelenül úgy vélték, hogy a SARS-CoV-2 a régióra korlátozható és ott megfékezhető, követve egy olyan mintázatot, ami evidens volt a korábbi járványkitörésekkor, mint például a SARS esetében.² Viszont különféle természeti, politikai és szabályozási jellegű tényezők kombinációja miatt³ a betegség gyorsan járvánnyá, s később, amikor a világ más részeit is elérte, világjárvánnyá vált. Az országok közti kölcsönös függőségen alapuló kapcsolatok megléte – a globalizáció egyik aspektusa – nyilvánvalóan elősegítette ezt a folyamatot.

A világjárvány az emberi tevékenység szinte minden területét érintette. Hetek alatt újfajta normalitássá váltak az országos lezárások, a zárt határok, az arcmaszk használata a közösségi területeken és a távmunka. Paradox módon miközben a világ lelassult, fel is gyorsult. A digitális átalakulás, a progresszív és nagymértékű automatizálás, a növekvő egyenlőtlenségek (mind a társadalmon belül, mind az országok között) és a gazdasági egyensúly elmozdulása Nyugattól Ázsia irányába – ezek korántsem új jelenségek. Mindezek a tendenciák legalább egy évtizede láthatóak voltak. Ami azonban megváltozott, az az átalakulás üteme. A folyamatok, amelyek általában évekig tartanak, éppen most nagy gyorsasággal zajlanak.

¹ A tanulmány a 2020 áprilisában megjelent „The COVID-19 Pandemic and International Trade: Temporary Turbulence or Paradigm Shift?” (*European Journal of Risk Regulation* 337 (2020)) írás jelentősen módosított, aktualizált változata. A kézirat lezárva 2020. október 20-án. A kutatást a National Science Centre (Lengyelország) finanszírozta az UMO-2018/31/B/HSS/03556 számú támogatás alapján. A tanulmányt angolból fordította: Melis Pálma.

² Lásd ABRAHAM (2004).

³ A kezdeti járvány széles körű elterjedését a kínai hatóságok okozták, amikor politikai okokból nem vették figyelembe a kibontakozó járvány korai jeleit. Sok más ország is túl későn reagált az intézkedések meghozatalával. Kiderült, hogy a COVID–19 átadási sebessége viszonylag gyors, mivel jelentős számú fertőzött embernél nincs tünet, ami megkönnyíti az átvitelt.

A nemzetközi kereskedelem sem kivétel. A világjárvány a jelenleg működő rendszer alapjait rengette meg, és nyilvánvalóan lehetősége van arra, hogy maradandó nyomokat hagyjon rajta. Nézzük, milyen következményei vannak a világjárványnak a nemzetközi kereskedelemre nézve, milyen lehet az államok közti együttműködés jövőbeni modellje ezen a téren. A tanulmányban arra tesztek szerény kísérletet, hogy megválaszoljam ezt a két kérdést, a világjárvány néhány rövid és hosszú távú hatásának beazonosításával, és egy lehetséges forgatókönyv ismertetésével, amely lassan körvonalazódni látszik ezen a területen – egy megosztott világ kevesebb együttműködéssel és az államok közti nyíltabb versengéssel. Mindazonáltal először is a világjárvány okozta válság összetett jellege az a kérdés, amellyel foglalkoznunk kell.

1. A COVID-19-járvány és háromdimenziós válság

Kezdetben a járványt többnyire közegészségügyi problémának tekintették. Valóban, 2020. október 20-ig világszerte több mint 41 millió igazolt megbetegedés volt, és mintegy 1,1 millió regisztrált halálest:⁴ az Egyesült Államok (USA), Brazília, India és Oroszország voltak a leginkább érintett országok. Sajnos ezek az adatok csak a jéghegy csúcsát jelezhetik. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) szakembereinek 2020. október eleji becslése szerint a világ lakosságának akár 10%-a is megfertőződhetett már a vírussal,⁵ míg a halottak száma vélhetően kétszer akkora, mint amennyit a hivatalos adatok jeleznek.⁶ A legvalószínűbb, hogy a helyzet csak romlik a közeljövőben, mivel a rendelkezésre álló epidemiológiai modellek jóval több fertőzést és 0,5–3,5 millió további halálestet jeleznek előre 2021. február 1-ig.⁷ Míg néhány országnak (pl. Kína, Új-Zéland, Szingapúr vagy Ausztrália) sikerült ellenőrzése alá vonnia a járvány terjedését, mások nem voltak ilyen sikeresek. Például Franciaország, Spanyolország, Magyarország és Lengyelország 2020 szeptemberében lépett be a járvány második

⁴ Vö. John Hopkins University & Medicine, Coronavirus Resource Center, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

⁵ KEATEN, Jamey: „10% of the World Has Been Infected With COVID-19, WHO Estimates”. *The Time*, 06.10.2020. <https://bit.ly/3nqY7MJ>

⁶ „The Covid-19 pandemic is worse than official figures show”. *The Economist*, 26.09.2020. <https://econ.st/2SyzMXf>

⁷ Lásd pl. Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME): *Covid-19 projections*. <https://covid19.healthdata.org/global?view=total-deaths&tab=trend>

hullámába (amely súlyosabb, mint az előző), míg az USA, Brazília és Ukrajna még mindig az elsővel küzd.

A folyamatban lévő közegészségügyi vészhelyzetet egymást erősítő gazdasági és politikai válságok követték, amelyek végül még súlyosabb félelmeket eredményezhetnek a világ minden táján. Ami a gazdasági dimenziót illeti, a globális GDP ebben az évben várhatóan 4,4%-kal csökken⁸ (vegyük figyelembe, hogy a 2008–2009 közötti pénzügyi válság csak 0,1%-os csökkenést eredményezett). Ez rosszabb az eredetileg vártnál, mivel a világjárvány 2020 első fél évében negatívabb hatással volt a gazdasági tevékenységekre, mint azt elképzeltük, míg a fellendülés fokozatosabb volt, mint azt korábban előre jelezték. Bár minden ország szenved, egyeseket ez jobban érint, mint másokat. Például az Egyesült Államok GDP-je 32,9%-kal csökkent 2020 második negyedévében, és gazdasága várhatóan 4,3%-os negatív növekedést mutat az egész évre vonatkozóan. Még ennél is pesszimistább forgatókönyvet jósolnak az euróövezetre vonatkozóan, ahol az előrejelzések szerint a csökkenés 8,3%-os lesz 2020-ban.⁹ Az Európai Unió (EU) közép- és kelet-európai (KKE) tagállamai várhatóan jobban boldogulnak, ám ezek az előrejelzések nagyon bizonytalanok.¹⁰ Paradox módon az egyetlen nagy ország, amely gazdasági növekedést tapasztalhat ebben az évben (1,9%), az Kína, ahol kétségtelenül sikerült kontroll alatt tartani a vírus terjedését.¹¹ Jelenleg továbbra is nyitott kérdés marad a potenciális globális fellendülés üteme és mértéke. Míg 2020 harmadik negyedévében némi fellendülés volt tapasztalható a gazdasági tevékenységben, a világjárvány második hulláma – amely már számos országban kialakult – alááshatja ezt a törekény növekedést. Még akkor is, ha ez a negatív forgatókönyv nem valósul meg, 89–115 millió ember kerül rendkívüli szegénységbe az év végéig, különösen az alacsony és közepes jövedelmű gazdaságokban.¹²

⁸ *World Economic Outlook. A Long and Difficult Ascent*. IMF, 09.10.2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>. Meg kell jegyezni, hogy ez a szám jobb, mint a 2020. júniusi előrejelzésben, amely 4,9%-os csökkenést helyezett kilátásba.

⁹ Uo.

¹⁰ Például Lengyelország esetében a jelenlegi szám -4,6%, Magyarország esetében pedig -7%. European Commission: *Economic forecast for Poland and Hungary*. <https://bit.ly/34wtwoo>, <https://bit.ly/3jGVBQ5>. Nem világos azonban, hogy a világjárvány jelenlegi alakulása hogyan fogja befolyásolni e két ország gazdasági növekedését 2020 negyedik negyedévében.

¹¹ *World Economic Outlook...*

¹² *COVID-19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021*. IMF, 07.10.2020. <https://bit.ly/36RDaF3>

Ugyanilyen súlyos a politikai válság, amely nemcsak nemzeti szinten nyilvánulhat meg (aláásva a jelenlegi kormányok támogatottságát),¹³ hanem regionális vagy nemzetközi szinten is. Ez utóbbira példa az az USA és Kína közötti növekvő feszültség, amelyet az USA-ban rosszul kezelt világjárvány táplált (a külső ellenség megtalálásának politikai igényével párosulva), és Kína növekvő ambíciói, kihasználva a világon eluralkodó káoszt (pl. Hongkongban az új biztonsági törvény bevezetésével vagy a Tajvani-szoros további militarizálásával). A közelmúltbeli fehéroroszországi tüntetéseket, valamint a Hegyi-Karabah miatti Azerbajdzsán és Örményország közötti háborút is a világjárvánnyal hozták kapcsolatba.¹⁴ Néhány szakértő aggódik az európai integrációs projekt jövője miatt is, rámutatva az uniós intézmények nem megfelelő reagálására (legalábbis a pandémia kezdeti szakaszában) és a növekvő nacionalista érzelmekre sok EU-tagállamban.¹⁵ Ebben az összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy az európai országok többnyire egyedileg reagáltak a világjárványra és annak gazdasági hatásaira, az EU csak mostanában válik láthatóbbá. Annak ellenére, hogy a közegészség védelme a tagállamok hatáskörébe tartozik és az Unió csak a nemzeti szinten tett intézkedések támogatása, összehangolása vagy kiegészítése érdekében tud beavatkozni, meglehetősen általános az a felfogás, hogy az uniós intézmények kudarcot vallottak ezen a területen.¹⁶ Mások azt is megjegyzik, hogy a járvány arra készíthet legalább néhány EU tagállamot, hogy elmozduljanak a piacorientált politikáktól az inkább beavatkozási politikák irányába, további feszültségeket teremtve az EU-n belül, amelynek középpontjában az egységes piac létrehozása és működése áll.¹⁷

Vannak olyanok is, akik a COVID-19-világjárványt a liberális és alkotmányos demokrácia létét veszélyeztető fenyegetésnek látják. Valóban vannak olyan korai jelek, amelyek arra utalhatnak, hogy a jelenlegi autokratikus tendenciák a jövőben meg fognak erősödni. A világ különböző részein működő kormányok ürügyként használják a világjárványt a szabadságjogok korlátozására, a független hírügynökségek megbüntetésére és a kisebbségek megtámadására.

¹³ Kezdetben a világjárványnak ellenkező hatása volt sok országban, a kormánnyal egyetértők száma emelkedett. Ezt a jelenséget a szociálpszichológia „egy a tábor, egy a zászló” hatásként írja le. Lásd CHI YAM et al. (2020).

¹⁴ TROIANOVSKI, Anton: „Putin, Long the Sower of Instability, Is Now Surrounded by It”. *The New York Times*, 07.10.2020. <https://nyti.ms/3dce8BI>

¹⁵ CELI-GUARASCIO-SIMONAZZI (2020).

¹⁶ LAURENT, Lionel: „The EU’s Big Pandemic Failure Isn’t About Money”. *Bloomberg*, 14.04.2020. <https://bloom.bg/3lAV8j9>

¹⁷ BERGSEN et al. (2020), 1.

A Freedom House legutóbbi jelentése például azt mutatja, hogy 80 országban meggyengült a demokrácia (köztük Magyarországon is¹⁸), és csak egy országban erősödött meg, megfelelően az elmúlt tizennégy évben megfigyelhető tendenciának.¹⁹

Mindezt egybevetve nem meglepő, hogy sok kommentátor egyre növekvő káoszt és szegénységet jósol a közeljövőre nézve, valamint a különböző folyamatok visszafordulását, amelyek olyanná formálták a világot, mint amilyenek manapság ismerjük.²⁰ Ezek a változások várhatóan a nemzetközi kereskedelmet és annak irányítási struktúráit is érintik, amiről az alábbiakban lesz szó.

2. Rövid távú következmények a nemzetközi kereskedelemre nézve

A COVID-19-járvány kitörése máris komoly zavart okozott a világkereskedelemben, egyaránt befolyásolva a globális gazdaság kínálati és keresleti oldalát. A világjárvány első szakaszában sok kormány elrendelte a nem alapvető üzemek ideiglenes bezárását, míg sok vállalat vagy önként (részben a munkakerő-kínálat csökkenése miatt) hozott ilyen intézkedéseket, vagy egyszerűen csökkentette a termelést az ellátási láncok megszakadása miatt. Habár a gyártóhelyek legtöbbször már újból megnyílt, gyakori, hogy a termelésük még mindig a világjárványt megelőző szint alatt van. A COVID-19-járvány hatása azonban a nemzetközi szolgáltató szektorban a leglátványosabb. A fő áldozatok: a nemzetközi turizmus, az utasok légi közlekedése és a konténerszállítás. A globális pénzügyi tranzakciók, valamint az információs és kommunikációs technológiai szolgáltatások is jelentősen csökkentek.²¹ Ezenkívül az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (UNCTAD) nemrégiben megjelent előrejelzése szerint a világjárvány miatt a globális közvetlen külföldi befektetések (amelyek egy része a transznacionális szolgáltatásnyújtás 3. módozatába²² tartozik) 40%-kal csökken 2020-ban.²³ A keresleti oldal is érintett, mivel a fogyasztók pillanat-

¹⁸ Részletekért lásd pl. DRINÓCZI-BIEN-KACAŁA (2020).

¹⁹ Freedom House: *Democracy under Lockdown*. October 2020, <https://bit.ly/3ii83O8>

²⁰ A COVID-19-járvánnyal és annak a globalizáció folyamatára gyakorolt következményeivel kapcsolatos különféle narratívák érdekes áttekintését lásd ROBERTS-LAMP (2020).

²¹ *Services Trade Barometer*. WTO, 07.09.2020. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/wtoi_17sep20_e.pdf

²² Lásd WTO: *a szolgáltatások kereskedelméről szóló egyezmény (GATS-egyezmény)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar11012>

²³ *World Investment Report 2020. International Production beyond the Pandemic*. UNCTAD/WIR/2020, June 2020.

nyilag világszerte nem hajlandók költeni a pénzüket. Ez a jelenség (például a munkanélküliség miatti) jövedelemkieséstől és a fokozott bizonytalanságtól való általános félelemnek tulajdonítható. Összességében a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) 9,2%-os visszaesést jósol az áruk világkereskedelmében 2020-ra²⁴ (ami viszont sokkal jobb adat, mint a szervezet által áprilisban megadott kezdeti becslések, amelyek a -13% és -32% közötti tartományba estek²⁵). Ugyanakkor a WTO előirányzata szerint 7,2%-os gazdaságélénkülés várható 2021-ben. Mivel ez nem fogja kompenzálni a 2020-as veszteségeket, a WTO a gazdaság lehetséges újraéledését úgy írja le, hogy az „közelebb áll a »gyenge fellendülés« forgatókönyvéhez, mint az »eredeti tendenciához való gyors visszatéréshez«”.²⁶ Természetesen ezek a becslések nagy fokú bizonytalanságnak vannak kitéve, és a világjárvány alakulásától, illetve az arra adott szabályozási válaszoktól függenek.

Az utóbbi hónapokban az is megfigyelhető, hogy az egyes államok egyre inkább fordulnak COVID-19-járványhoz köthető kereskedelempolitikai intézkedésekhez. Néhány ország úgy döntött, hogy bizonyos orvosi termékek (pl. orvosi lélegeztetőgépek, bizonyos gyógyszerek, egyéni védőeszközök) felett exportellenőrzést vezet be ideiglenes kiviteli tilalmak formájában, vagy kiegészítő engedélyezési követelmények előírásával.²⁷ Más országok, aggódva az élelmiszer-ellátásuk biztonsága miatt, exportkorlátozásokat vezettek be bizonyos mezőgazdasági termékekre (összességében ezek az exportkorlátozások a világszerte forgalmazott élelmiszerek kalóriaértékének majdnem 4%-ára vonatkoztak²⁸). A határátlépések korlátozása a mezőgazdasági ágazatban (általában ideiglenesen) foglalkoztatott emberek mozgását is érintette, ami munkaerőhiányhoz vezetett. Mindezek a jelenségek mélységes aggodalmat okoztak azzal kapcsolatban, hogy az év második felében lesz-e elegendő mennyiségű

²⁴ *Trade shows signs of rebound from COVID-19, recovery still uncertain.* WTO, 06.10.2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm

²⁵ *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy.* WTO, 08.04.2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

²⁶ Uo.

²⁷ Ezen intézkedések naprakész listáját lásd a WTO által készített adatbázisban: *COVID-19: Measures affecting trade in goods.* <https://bit.ly/3jMZuTJ>. Elvileg ezek az intézkedések összhangban vannak a WTO-val. Bár ezeket tiltott mennyiségi exportkorlátozásoknak lehet tekinteni, potenciálisan indokoltak, mert szükségesek a közegészség védelme érdekében. Természetesen ezeket olyan módon kell alkalmazni, amely nem tesz különbséget a WTO-tagok között és nem képezheti a nemzetközi kereskedelem rejtett korlátozását. Lásd még *Export Prohibitions and Restrictions. Information Note.* WTO, 23.04.2020. <https://bit.ly/3lJ4gCp>; LAWRENCE (2020).

²⁸ LABORDE et al (2020).

rendelkezésre álló élelmiszer a világpiacon.²⁹ Ez a probléma elég komolynak tűnt ahhoz, hogy az Élelmészeti és Mezőgazdasági Világszervezet (FAO), a WHO és a WTO főigazgatói közös nyilatkozatot adjanak ki, amelyben megjegyezték, hogy „a rendelkezésre álló élelmiszerekkel kapcsolatos bizonytalanság [további] exportkorlátozások hullámát idézheti elő, hiányt okozva a globális piacon”. Ezzel összefüggésben felszólították az országokat annak biztosítására, hogy a kereskedelemmel kapcsolatos intézkedéseik ne zavarják az élelmiszer-ellátási láncokat.³⁰ Szerencsére eddig ez a negatív forgatókönyv nem valósult meg. Csak néhány esetben történt jelentősebb szakadás az ellátási láncokban, és keletkezett zavar az alapvető élelmiszerek (pl. búza, rizs, kukorica) világpiaci árában, ami továbbra is ingatag maradt, de jelentősen nem nőtt. Ugyanakkor a nyár folyamán a kormányok az exportkorlátozások legnagyobb részét feloldották.³¹ A helyzet azonban ismét nagyon bizonytalan, és a világvárvány alakulásától függően gyorsan változhat.

Hiba lenne azt gondolni, hogy a jelenlegi járványügyi helyzet csak a kereskedelmi korlátozások hullámát eredményezte. A kép sokkal összetettebb. Néhány állam meglévő kereskedelmi korlátokat is eltörölt vagy felfüggesztett. Például Argentína felfüggesztette dömpingellenes vámjait egyes gyógyszerek behozatalára Kínából, míg Kanada ideiglenesen megszüntette a vámtarifákat bizonyos termékkategóriákra, ha azokat közegészségügyi ügynökségek, kórházak és tesztelőhelyek importálják, vagy az elsősegélynyújtó szervezetek használják.³² Ezeknek az intézkedéseknek az a céljuk, hogy biztosítsák, ezekből a szükséges árucikkekből elegendő legyen a hazai piacon. Érdekes módon néhány kereskedelmi korlátozást – legalábbis ideiglenesen – még az USA és Kína között is csökkentettek, a két rivális között, akik pedig az elmúlt két évben kereskedelmi háborút vívtak egymással. Nevezetesen az Egyesült Államok úgy döntött, hogy kivesz egy sor orvosi védőfelszerelést és eszközt a korábban a 1974. évi Kereskedelmi Törvény (Trade Act of 1974) 301. cikkelye alapján kivetett kiegészítő vámkól, és a jövőben újabb termékek kerülhetnek fel erre a listára. Hasonlóképpen, Kína ideiglenesen megszüntette egyes amerikai áruk (pl. reagensek vagy fertőtlenítőszeres) vámjait, amelyeket ellenlépésként vezettek be.³³

²⁹ International Institute for Sustainable Development (IISD): *Policy Brief: COVID-19 and Food Export Restrictions*. 2020, <https://bit.ly/2SBL2Cd>

³⁰ QU Dongyu, Tedros Adhanom Ghebreyesus és Roberto Azevêdo, a FAO, WHO és WTO főigazgatóinak közös nyilatkozata. 2020. március 31. <https://bit.ly/3433Uis>

³¹ LABORDE et al. (2020), 26.

³² Lásd a WTO fent említett adatbázisát: *Measures affecting trade in goods*.

³³ LAYTON-ZHANG-LI (2020).

A pandémia világszerte lelassította a különböző nemzetközi kereskedelmi tárgyalások ütemét is, valamint a meglévő kereskedelmi megállapodások végrehajtását, mivel az államok a közegészségügyi válsággal voltak elfoglalva. Néha a késedelem kicsi volt, mint például az Egyesült Államok, Mexikó és Kanada közötti új megállapodás (az úgynevezett USMCA) esetében, amely az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezményt (NAFTA) váltotta fel. Hatályba léptetését eredetileg 2020. június 1-re tervezték, de valójában ez egy hónappal később történt meg³⁴ (ez vitathatatlanul annak köszönhető, hogy az USA kormánya elhatározta, jelentősebb sikert jelent be az elnökválasztás előtt). Komolyabb problémák merültek fel a 2020 januárjában az USA és Kína között megkötött kereskedelmi megállapodás 1. szakasza³⁵ végrehajtása kapcsán. Ez egy előzetes megállapodás, amely meghatározza a két ország közötti kereskedelmi háború (legalább ideiglenes) befejezésének előfeltételeit. Ennek alapján Kína vállalta, hogy több amerikai terméket és szolgáltatást vásárol, míg az Egyesült Államok beleegyezett abba, hogy csökkenteni fogja a vámtarifák egy részét, amelyeket a kínai termékekre vetett ki 2017 és 2019 között. Míg mindkét ország rendszeresen megerősíti kötelezettségvállalásait,³⁶ a tényleges végrehajtási szint meglehetősen alacsony (összességében az éves célok 50 százaléka alatt van). Bizonyos árucikkek, például mezőgazdasági vagy energiaipari termékek esetében az adatok még alacsonyabbak.³⁷

Az Atlanti-óceán másik partján az Egyesült Királyság (UK) és az EU között a jövőbeni kereskedelmi kapcsolatokról folytatott tárgyalásokon a felek nagyon kevés haladást értek el.³⁸ A kilépési megállapodás³⁹ szerint az Egyesült Királyság számára az átmeneti időszak 2020. december 31-én ér véget. Ha nem jön létre

³⁴ *Entry into Force of the United States-Mexico-Canada Agreement – Press statement.* Michael R. Pompeo, Secretary of State, 01.07.2020. <https://www.state.gov/entry-into-force-of-the-united-states-mexico-canada-agreement/>

³⁵ *Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China: Phase One, 2020.* január 15-én írták alá, 2020. február 14-én lépett hatályba.

³⁶ Legutóbb 2020 augusztusában, lásd BEECH, Eric – LIU, Roxanne: „U.S., China reaffirm commitment to Phase 1 trade deal in phone call”. *Reuters*, 05.08.2020. <https://reut.rs/2GMXTPI>

³⁷ A megvalósítási megállapodás kiváló nyomon követéséhez lásd *Peterson Institute for International Economics: US-China phase one tracker: China's purchases of US goods.* <https://bit.ly/2IcJAjg>

³⁸ Lásd pl. O'CARROLL, Lisa – WALKER, Peter: „Michel Barnier »worried and disappointed« over Brexit talks impasse”. *The Guardian*, 02.09.2020. <https://bit.ly/3iE5Tii>

³⁹ Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről, 2019. október 17-én írták alá, 2020. február 1-jén lépett hatályba.

megállapodás, akkor visszatér a határellenőrzés, és a britek belépését az európai piacra szigorúan korlátozzák (és fordítva), míg a kölcsönös kereskedelmi kapcsolatok a WTO szabályai szerint működnek majd (amelyek a két partner közötti kereskedelem méretét és nagyságrendjét tekintve aligha elégségesek), és a szervezet által biztosított, jelenleg csak részben működőképes vita rendezési mechanizmusnak lesznek kitéve.⁴⁰ Ez nagyon kevésbé vonzó lehetőségnek tűnik, különösen a COVID-19 utáni világra nézve, úgyhogy arra számíthatunk, hogy (Johnson⁴¹ miniszterelnök minden ellenkező nyilatkozata ellenére) vagy meghosszabbítják a határidőt, vagy egy olyan megállapodás születik az utolsó pillanatban, amely nagy horderejű engedményeket követel az Egyesült Királyságtól, mivel annak nagyobb a vesztenivalója.

A Regionális Átfogó Gazdasági Partnerségről (RCEP)⁴² folytatott tárgyalások, amelyek a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségének (ASEAN) 10 tagját Kínával, Japánnal, Dél-Koreával, Ausztráliával és Új-Zélanddal kötik össze, szintén lelassultak a járvány miatt, bár végül némi előrelépés történt 2020-ban.⁴³ A jelenlegi terv szerint a megállapodást (vagy legalábbis egy elvi megállapodást) 2020 novemberében aláírják, de lehet, hogy ez a határidő irreális.⁴⁴ Mindenesetre úgy tűnik, hogy ezeket a tárgyalásokat a járvány nem igazán befolyásolja. Ez nemcsak Kína elszántságával magyarázható, hanem a ténnyel is, hogy a részt vevő országok többsége meglehetősen sikeres volt a vilá járvány megfékezésében.

3. Hosszú távú következmények a nemzetközi kereskedelemre nézve

A globális gazdaság a munkaerő országokénti specializációjára épül. A komparatív előnyök elméletével összhangban, amely a nemzetközi áru- és szolgáltatáscsere jelenlegi rendszerének alapját adja, az ilyen specializáció lehetővé teszi az összeteljesítmény maximalizálását és a jólét általános javulását. A COVID-19-járvány azonban megmutatta, hogy a rendszer egyértelmű előnyei költségekkel járnak. Amint azt két kommentátor megjegyezte: „az egyetlen

⁴⁰ További részletekért lásd HOEKMAN–MAVROIDIS (2020).

⁴¹ LAWLESS, Jill: „Johnson says UK will quit Brexit talks if no deal by Oct 15”. *The Associated Press*, 06.09.2020. <https://bit.ly/318Yhim>

⁴² Az RCEP-ről általánosabban lásd Dian–Menegazzi (2018), különösen az 5. fejezet.

⁴³ „RCEP states make »significant« progress in trade talks without India”. *Japan Times*, 27.08.2020. <https://www.bilaterals.org/?rcep-states-make-significant&lang=en>

⁴⁴ 2020. november 15-én megtörtént az RCEP aláírása. (A szerk.)

forrást felhasználó szolgáltatók vagy a világ olyan régiói, amelyek egy adott termékre szakosodtak, a válság pillanataiban váratlan sebezhetőséget idézhetnek elő, az ellátási láncok felbomlását okozva.⁴⁵ Az ilyen zavarok jelentős háttal lehetnek mind az egyes vállalatokra, mind az ellátási láncok globális hálózataira. Például Kína az aktív gyógyszerészeti alapanyagok meghatározó globális beszállítója sok fontos gyógyszer számára. 2018-ban az ibuprofen Egyesült Államokba történő importjának 95%-át, a hidrokortizon 91%-át, a penicillin 40–45%-át és a heparin 40%-át tette ki.⁴⁶ Egy ilyen helyzet válság idején különösen problematikusá válik, amikor a termelőlétesítmények nem működnek teljes gőzzel, miközben a hazai piacok igényei megkövetelhetik az országoktól az export egy részének átirányítását. Ez más ágazatokra is igaz, még akkor is, ha az esetleges zavarok következményei nem annyira drámaiak.

Ez az újonnan felfedezett kockázat végül mélyreható változásokhoz vezethet a meglévő ellátási láncokban. Ennek a folyamatnak a korai jelei már a világválság előtt is láthatóak voltak. A Trump-kormány nyomást gyakorolt az amerikai vállalatokra (bár más okokból), hogy költöztessék vissza termelőlétesítményeiket az Egyesült Államokba, vagy legalábbis Kínán kívülre.⁴⁷ Az Egyesült Államok 2017. évi Nemzeti Biztonsági Stratégiája a gazdasági biztonságot kifejezetten a nemzetbiztonság részeként határozta meg.⁴⁸ Tajvan 2019-ben hároméves ösztönző programot indított az úgynevezett „nem vörös ellátási lánc” támogatása érdekében, a kínai székhelyű tajvani vállalatok hazatérését szorgalmazva.⁴⁹ A „Kína plusz egy” stratégia a multinacionális vállalatok körében is egyre nagyobb vonzerőt gyakorol.⁵⁰ Bár ezeknek az erőfeszí-

⁴⁵ FARRELL–NEWMAN (2020).

⁴⁶ PALMER, Doug – BERMINGHAM, Finbar: „U.S. policymakers worry about China »weaponizing« drug exports”. *Politico*, 20.12.2019. <https://politi.co/2QXHidx>

⁴⁷ REED, J. R.: „President Trump ordered US firms to ditch China, but many already have and more are on the way”. *CNBC*, 01.09.2019. <https://cnb.cx/3aLGh0p>. Az amerikai kereskedelem-politika elemzését Trump elnök alatt lásd GRUSZCZYŃSKI–LAWRENCE (2018).

⁴⁸ *National Security Strategy of the United States of America*. December 2017, <https://bit.ly/3nHT-pKw>

⁴⁹ Action Plan for Welcoming Overseas Taiwanese Businesses to Return to Invest in Taiwan. A program azokat a tajvani vállalatokat célozza meg, amelyek legalább két éve működnek Kínában, és amelyeket az USA–Kína kereskedelmi háború sújt. További részleteket lásd *Three programs to boost investment in Taiwan*. 23.04.2020. <https://bit.ly/36TfuzT>

⁵⁰ A stratégia célja a Kínától való függőség csökkentése azáltal, hogy a termelés egy részét a délkelet-ázsiai régió egyik fejlődő országába helyezik át. Ez nemcsak az ellátási láncok biztonságának növelése érdekében történt, hanem a növekvő kínai termelési költségek problémájának kezelése érdekében is. Lida (2018).

teseknek eddig csak korlátozott sikerük volt,⁵¹ a COVID-19-járvány lehet, hogy felgyorsítja a releváns változásokat. Figyelemre méltó, hogy úgy tűnik, a magánvállalatok és a kormányok (nemcsak az Egyesült Államokban, hanem másutt is) most valóban érdekeltek lehetnek az ilyen módosítások bevezetésében. Egyrészt az ellátási láncok lerövidítése és változatossá tétele racionális és vonzó stratégia lehet a magáncégek számára, amely lehetővé teszi számukra a zökkenőmentes működés biztosítását és az ellátási hiány (ami gyakori volt a világiárvány kezdeti szakaszában) kockázatának csökkentését. Következésképpen az ellátási láncokat nemcsak a költséghatékonyság alapján fogják megtervezni, hanem kockázatkezelési szempontokat is figyelembe vesznek. Másrészt a kormányok számára ez a Kínától (vagy bármely más országtól, amely főszerpet játszik az ellátásukban) való függőség korlátozásának módja lehet. Egy ilyen lépés nemcsak felkészültebbé teheti őket a jövőbeni potenciális válságokra, hanem csökkenti Kína geopolitikai befolyását, amit azzal ért el, hogy ellenőrizi a globális ellátási láncokat (emlékezzünk például arra, hogy Kína azzal fenyegetőzött, hogy visszatartja az Egyesült Államokba és Európába szállítandó orvosi felszereléseket⁵²). Mindkét szempontból a létező ellátási láncok módosítása a gazdasági szférában meglévő stratégiai sebezhetőségek kezelési módjának tekinthető. Ezt a gondolkodásmódot jól illusztrálja Mike Pompeo amerikai külügyminiszter közelmúltbeli nyilatkozata, aki hangsúlyozta, hogy „alapvetően felül kell vizsgálni az [amerikai] ellátási láncainkat, és meg kell győződnünk arról, hogy ismerjük ezeket az ellátási láncokat, és rendelkezünk felettük az ilyen pillanatokban, mint amilyen a mostani”.⁵³

Valóban, a világiárvány alatt sok ország tett lépéseket annak érdekében, hogy kezelni tudja ellátási láncai sebezhetőségét, valamint Kína tényleges vagy potenciális stratégiai dominanciáját a globális gazdaság meghatározott ágazataiban. Az Egyesült Államok továbbra is agresszív kereskedelempolitikát folytat, amely a stratégiai fontosságúnak ítélt kiválasztott területeket célozza meg (pl. legutóbb különféle kínai internetszolgáltatókat), és igyekszik nyomást gyakorolni más országokra, hogy korlátozzák a kínai telekommunikációs tech-

⁵¹ ERCHI, Zhang – TONG, Quian – YELIN, Mo: „Despite Attempts to Lure Them Away, Multinationals Aren't Leaving China”. *Caixing Global Business and Tech*, 01.05.2020. <https://bit.ly/2Hi5w08>

⁵² LAU, Stuart: „EU toned down report on Chinese disinformation after Beijing threatened »repercussions«, diplomatic sources say”. *South China Morning Post*, 25.04.2020. <https://bit.ly/37h-8htB>

⁵³ *Secretary Michael R. Pompeo With Hugh Hewitt of The Hugh Hewitt Show, Interview*. 26 March 2020, <https://bit.ly/2UyjGyn>

nológiák piacaikhoz való hozzáférést (pl. 5G-hálózatok),⁵⁴ vagy megpróbálja megakadályozni, hogy az alapvető alkatrészekkel ellássák Kínát (pl. félvezetők).⁵⁵ Az amerikai törvényhozók arról is tárgyalnak, hogy a koronavírus miatti gazdasági visszaesést ellensúlyozó következő pénzügyi ösztönzés részeként külön alapot hozzanak létre adókedvezmények és támogatások formájában, amely az amerikai vállalatokat segítené abban, hogy működésüket visszahelyezzék az Egyesült Államokba.⁵⁶ Japán már létrehozott egy hasonló ösztönző programot, amelyben a COVID-19-veszélyhelyzeti gazdasági csomag keretében tartalékalapot képeztek, hogy segítse a hazai vállalatokat abban, hogy termelésüket visszahelyezzék Japánba (magas hozzáadott értékű áruk esetében), vagy hogy diverzifikálják termelési bázisukat Délkelet-Ázsiában (más termékek esetében).⁵⁷ India nemrégiben külön fogadási programot jelentett be azoknak az egyes ágazatokban működő külföldi vállalatoknak, amelyek el akarnak költözni Kínából.⁵⁸ Az indiai kormány ugyanakkor számos vezető kínai alkalmazást eltávolított a hazai piacról, adatvédelmi aggályokra hivatkozva.⁵⁹ A kereskedelmi függőségek és a Kína által uralt ellátási láncok problémáját az Európai Unió,⁶⁰ Ausztrália⁶¹ és Kanada⁶² is megvitatja (és közülük néhányan megtették az első lépéseket a konkrét tervek végrehajtása érdekében). Nevezetesen India, Japán és Ausztrália a közelmúltban párbeszédbe kezdett egy háromoldalú Ellátási Lánc Reziliencia Kezdeményezés (Supply Chain Resilience Initiative) létrehozásáról annak érdekében, hogy csökkentsék a ráutaltságukat

⁵⁴ LEE (2020).

⁵⁵ Lásd pl. ZHANG, Jane – ZHENG, Sarah: „US-China tech war: battle over semiconductors, Taiwan stokes trade feud”. *South China Morning Post*, 22.09.2020. <https://bit.ly/2FiXVxM>

⁵⁶ SHALAL, Andrea – ALPER, Alexandra – ZENGERLE, Patricia: „U.S. mulls paying companies, tax breaks to pull supply chains from China”. *Reuters*, 18.05.2020. <https://reut.rs/33Qoy6K>

⁵⁷ NAKAZAWA, Katsuji: „Xi fears Japan-led manufacturing exodus from China”. *Nikkei Asia*, 16.04.2020. <https://s.nikkei.com/2Fj2t7l>

⁵⁸ BENIWAL, Vrishti: „China’s Loss May Be India’s Gain in Shifting Supply Chains”. *Bloomberg*, 17.09.2020. <https://bloom.bg/36WyEVt>

⁵⁹ „India bans 118 Chinese apps, accusing companies of stealing data”. *The Guardian*, 03.09.2020. <https://bit.ly/34HJrjO>

⁶⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Brüsszel, 2020. július 24. COM(2020), 605.

⁶¹ Lásd pl. Supply Chain Resilience Initiative, amelyet az ausztrál kormány 2020. október 1-jén hirdetett meg, <https://www.industry.gov.au/news-media/meeting-our-needs-in-times-of-crisis>

⁶² BRAR, Aadil: „Securing Canada’s Supply Chain in the post-pandemic World”. *PeaceDiplomacy.Org*, 11.05.2020. <https://bit.ly/3lFENK5>

Kínára.⁶³ Az Egyesült Államok szintén szorgalmazza az úgynevezett Gazdasági Jóléti Hálózat (Economic Prosperity Network) létrehozását, amely a kereskedelem, az egészségügy és a fejlesztés területén együttműködő megbízható partnerek szövetségét képezné. Ebbe a csoportba várhatóan beletartozik majd az Egyesült Államokon kívül Ausztrália, India, Japán, Új-Zéland, Dél-Korea és Vietnam.⁶⁴

Az is látszik, hogy az USA – valószínűleg Biden elnöksége alatt is – keményebb lépésekre szánja el magát Kínával szemben. A múltban az ellátási lánc sérülékenységeinek kezelésére irányuló szabályozási kezdeményezések kétpárti támogatást élveztek az Egyesült Államok Kongresszusában.⁶⁵ Általánosabban megfogalmazva úgy tűnik, hogy a republikánusok és a demokráták egyre inkább egyetértenek abban, hogy Kína stratégiai rivális, amely egzisztenciális veszélyt jelent az USA hegemoniájára. Ebben a narratívában a két ország közötti kereskedelmi kapcsolatok inkább tekinthetőek versenynek, mint együttműködésnek. Joe Biden szintén bejelentette, hogy a meglévő ellátási láncok újjáépítését tervezi, ami a következő választás egyik témája lesz. Miközben a COVID-19 elleni küzdelem szempontjából kritikus fontosságú ellátási láncok fejlesztése vitán felül áll, maga a terv sokkal szélesebb körű, és megemlíti „egy sor kritikus terméket is [...] számos területen, beleértve az energia- és a hálózat rugalmassági technológiáit, a félvezetőket, a legfontosabb elektronikát és a kapcsolódó technológiákat, a telekommunikációs infrastruktúrát és a legfontosabb alapanyagokat.”⁶⁶ A terv az USA ellátási lánc sérülékenységeinek időszaksos felülvizsgálását is fontosnak tartja.

Azonban számos kommentátor, történelmi párhuzamokra támaszkodva, ennél is tovább megy, és azzal érvel, hogy a COVID-19-pandémia fordulópontot jelenthet a gazdasági globalizáció folyamatában, ami az országok közötti meglévő kölcsönös függőségek mély és tartós átalakulását eredményezi.⁶⁷ Ha ez az új világ az előrejelzések szerint alakul, szigorúbb bevándorlási szabályok, új kereskedelmi és befektetési korlátok, valamint technológiai verseny és füg-

⁶³ PALIT, Amietendu: „The Resilient Supply Chain Initiative: Reshaping Economics Through Geopolitics”. *The Diplomat*, 10.09.2020. <https://bit.ly/33NYmJP>

⁶⁴ PAMUK, Humeyra – SHALAL, Andrea: „Trump administration pushing to rip global supply chains from China: officials”. *Reuters*, 04.05.2020. <https://reut.rs/2SSvk5w>

⁶⁵ Vö. WHALEN, Jeanne: „Commission that advises Congress on China warns of prolonged strategic competition”. *The Washington Post*, 14.11.2019. <https://wapo.st/2UDfOMR>

⁶⁶ The Biden Plan to Rebuild U.S. Supply Chains and Ensure the U.S. Does Not Face Future Shortages of Critical Equipment, <https://joebiden.com/supplychains/#>

⁶⁷ JAMES (2020).

getlenedés jellemzi majd. Bár nem hiszem, hogy a COVID-19-járvány fordulópontra jelentene a gazdasági globalizáció szempontjából, osztom azok véleményét, akik azzal érvelnek, hogy a világjárvány megerősíti és felgyorsítja azokat a különböző folyamatokat, amelyek már egy ideje zajlanak a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok területén.⁶⁸

A multilateralizmus,⁶⁹ amely az elmúlt évtizedekben a nemzetközi együttműködés alapjául szolgált (beleértve a kereskedelmi kapcsolatokat is), egyértelműen hanyatlóban van.⁷⁰ Mind a kialakult, mind a feltörekvő nagyhatalmak a nemzetközi ügyek irányításának hatékonyabb módjaként nyilvánvalóan inkább az egy- és kétoldalú stratégiákat részesítik előnyben, amelyek maximalizálják politikai befolyásukat, ahelyett, hogy többoldalú fórumokon tompítanák azt.⁷¹ Paradox módon néhány kisebb nemzet is csalódottnak tűnik a különféle nemzetközi szervezetek és a nemzetközi többoldalú megállapodások működése miatt, azt gondolva, hogy nem tudják teljesíteni deklarált céljaikat, vagy politikai előítéletektől szenvednek, amelyek beépültek intézményi struktúrájukba.⁷² Mivel a multilateralizmust hagyományosan egy bizonyos „alkotmányos” világlátással hozták összefüggésbe, amely megköveteli a nyitott piacokat, nemzetközi intézményeket, közös biztonságot, fokozatos változást, kollektív problémamegoldást, megosztott szuverenitást és a jogállamiság tiszteletben tartását,⁷³ a megszűnése mindezeknek az alkotóelemeknek a megkérdőjelezését is jelenti.

Úgy tűnik, hogy a nemzetközi kereskedelem jól beleillik ebbe a fenti képbe. A gazdasági integrációt évek óta a regionális kezdeményezések dinamikus bővülésének folyamata jellemzi, a multilaterális liberalizációs erőfeszítések elakadása mellett.⁷⁴ Viszont a globális kereskedelemirányítási struktúrára a valódi csapást Donald Trump amerikai elnökké választása jelentette. A Kína elleni kereskedelmi háború elindítása, egyoldalú kereskedelmi szankciók bevezetése más WTO-tagállamokkal szemben, valamint az, hogy megakadályozták a fellebbviteli testület új tagjainak kinevezését – nagymértékben aláásta a szervezet helyzetét, és végül vitarendezési mechanizmusának részleges meg-

⁶⁸ HAAS (2020).

⁶⁹ A multilateralizmus hagyományos értelemben három vagy több állam közötti kapcsolatok megszervezésének folyamata általános magatartási elvek alapján, a résztvevők sajátos érdekeinek vagy a lehetséges konkrét stratégiai igényeknek a figyelembevételével. RUGGIE (1992), 568.

⁷⁰ Lásd pl. BRUNNÉE (2018); WELFENS (2020); JONES–MALCORRA (2020).

⁷¹ Lásd pl. KOH (2019).

⁷² Lásd ACHARYA (2019).

⁷³ Lásd IKENBERRY (2011).

⁷⁴ Vö. pl. POWELL–LOW (2011).

bénulásához vezetett.⁷⁵ De a kereskedelmi korlátozások a világ más részein is egyre szaporodnak, és a meggyengült WTO ezt a folyamatot csak egyre könnyebbé és vonzóbbá teszi.⁷⁶ Még az EU is, amely hagyományosan nagyon nyitott a nemzetközi kereskedelemre, nemrégiben határozottabb álláspontra helyezkedett azzal kapcsolatban, hogy hajlandó dömpingellenes vámokat kivetni, kiegyenlítő intézkedéseket és erőteljesebb kereskedelmi szankciókat hozni (habár a WTO által létrehozott keretek között).⁷⁷ Különböző országok világszerte a korábbiaknál is gyakrabban hivatkoznak a nemzetbiztonságra, amikor megindokolják a kereskedelmet korlátozó intézkedéseiket.⁷⁸ A technológiai függetlenedés – amelyet Kína és az Egyesült Államok is a globális technológiai fölényért folytatott verseny szempontjából néz – fontos része volt a kereskedelmi háborújuknak.⁷⁹ Ezek a fejlemények aligha tűnnek összeegyeztethetőnek a nyitott piacok, a költséghatékonyság, a globális verseny és a jogállamiság elképzeléseivel, amelyek mind a WTO lényeges elemei. Hasonló fejlemények tapasztalhatóak a közvetlen külföldi befektetések területén is, amelyeket egyre szigorúbban ellenőriznek, mivel számos ország speciális szűrési mechanizmusokat vezetett be.⁸⁰ A gazdasági nacionalizmus térnyerése a világ nagyobb politikai pártjainak álláspontjában is megmutatkozik. Például a Peterson Nemzetközi Gazdaságtan Intézet (*Peterson Institute for International Economics*) számára készített legutóbbi jelentés megállapította, hogy a politikai pártok általában nacionalistábbakká váltak; a fejlett gazdaságokban a kereskedelemmel kapcsolatos kérdésekben, a fejlődő országokban pedig az iparpolitika tekintetében.⁸¹

A COVID-19-járvány egyértelműen megerősítheti ezeket a tendenciákat. Amint fentebb tárgyaltuk, a különböző országok most komolyabban veszik a

⁷⁵ A válság mélyreható elemzéséhez lásd LO–NAKAGAWA–CHEN (2020).

⁷⁶ Pl. *Overview of Developments in the International Trading Environment. Annual Report by the Director-General (Mid-October 2018 to mid-October 2019)*. WT/TPR/OV/22, 29.11.2019; lásd még: WITT (2019).

⁷⁷ BURCHARD, Hans von der – BARIGAZZI, Jacopo – OROSHAKOFF, Kalina: „Here comes European protectionism”. *Politico*, 23.12.2019. <https://politi.co/39CruDH>

⁷⁸ A nemzetbiztonsági érvelés számos közelmúltbeli WTO-vitában felvetődött. Lásd pl. *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, Panel Report*. WT/DS512/R, 5 April 2019; *Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights, Panel Report*, WT/DS567/R, 16 June 2020. Vegyük figyelembe azt is, hogy a biztonsági kivételt védekezésként vetették fel számos olyan vitában, amelyet Kína és a WTO többi tagja az USA ellen indított.

⁷⁹ TING–FANG–LI (2019).

⁸⁰ Az általános áttekintést lásd *National Security-related Screening Mechanisms for Foreign Investments, An Analysis of Recent Policy Developments*. UNCTAD/DIAE/PCB/INF/2019/7, <https://unctad.org/webflyer/investment-policy-monitor-special-issue>

⁸¹ BOLLE–ZETTELMEYER (2019).

meglévő függőségeket (mind az ellátási láncok, mind a tőke tekintetében) annak érdekében, hogy gazdaságukat jobban elszigeteljék a jövőbeli megrázkódtatásoktól. Lehet, hogy a jövőben hajlandóbbak lesznek kereskedelmi protekcionista intézkedések bevezetésére is a kibontakozó gazdasági válsággal küzdő vagy abból kilábaló, legyengült gazdaságok védelme érdekében. Hasonlóképpen a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó korlátozások elterjedtebbé válhatnak, mivel az lesz a céljuk, hogy megakadályozzák az amortizált eszközök külföldi befektetők általi megszerzését. Ennek a folyamatnak a jelei valójában már láthatóak.⁸² Ez a forgatókönyv akkor válik még valószínűbbé, ha felismerjük, hogy a világvilágjárvány különböző országokra gyakorolt hatása egyenlőtlenül oszlik el néhány egyértelmű nyertes és vesztes között. A jelenleg rendelkezésre álló gazdasági adatok alapján úgy tűnik, hogy Kína megerősödve lép ki a válságból, míg az Egyesült Államok és Nyugat-Európa inkább veszíteni fog.⁸³

Amint azt Roberts, Choes Moraes és Ferguson elegánsan összefoglalták cikkükben, amelyet *nota bene* a COVID-19-járvány kitörése előtt tettek közzé: „a legújabb fejlemények arra utalnak, hogy a nemzetközi gazdasági rend a hidegháború utáni neoliberális rendtől eltávolodik egy új geo-ökonómiai rend felé. Az új rendre való áttérés során, amelyet a »gazdaságpolitika növekvő értékpapírosítása és a stratégiai politika takarékosága« jellemez, valószínű, hogy azt fogjuk látni, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési törvény szabályai, normái és intézményei jelentős változáson mennek keresztül.”⁸⁴ Úgy tűnik, hogy a COVID-19-járvány felfedi az országok közötti fennálló feszültségeket, és „megerősítette a geopolitika napjainkban érvényes alapvető jellemzőit”,⁸⁵ amelyek inkább a verseny, mint az együttműködés, inkább a relatív, mint az abszolút nyereség, és az elsődleges biztonsági szempontok. Ebben az új rendszerben a központi helyet az államoknak, nem pedig a nemzetközi intézményeknek fogják fenntartani (amelyek ma már a többoldalú nemzetközi együttműködés egyik pillérét alkotják a kereskedelmi ügyekben és azon túl).⁸⁶ Az államok fontosabbá váló szerepe nemcsak újonnan visszaszerzett szuverenitásuk eredmé-

⁸² Például a közvetlen külföldi befektetések átvilágításának uniós keretrendszere 2020. október 11-én teljes mértékben működőképesé vált. Lásd az Európai Parlament és Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról, HL „L” 79/I. (2019.03.21).

⁸³ Lásd pl. „The pandemic has caused the world's economies to diverge”. *The Economist*, 08.10.2020. <https://econ.st/3o88HIR>

⁸⁴ ROBERTS-CHOER MORAES-FERGUSON (2019), 655.

⁸⁵ HAAS (2020).

⁸⁶ PI. BREMMER, Ian: „Why COVID-19 May be a Major Blow to Globalization”. *The Time*, 05.03.2020. <https://time.com/5796707/coronavirus-global-economy/>. Ellentétes álláspontként

nye lesz,⁸⁷ hanem a világjárványra adott hatékony és átfogó globális válasz hiányának következménye is,⁸⁸ amely hiány pedig arra kényszerítette az országokat, hogy önállóan kezeljék egészségügyi, gazdasági és biztonsági válságukat.⁸⁹ Egy ilyen eltolódás a nemzetközitől a nemzeti felé valójában világszerte támogatásra lelhet a társadalmak nagy részében. A történelem tanúsága szerint a világjárványok idején a társadalmak inkább önállóbbá és zártabbá válnak. Külföldieket és kisebbségeket hibáztatnak minden problémáért (gondoljunk például arra, hogy Trump mennyire ragaszkodik a „kínai vírus” kifejezés használatához), kerítéseket emelnek a külvilág felé, miközben az idegengyűlölet és a rasszizmus egyre növekszik.⁹⁰

4. Következtetések

Habár a COVID-19-világjárvány néhány rövid távú következménye a nemzetközi kereskedelem szempontjából potenciálisan súlyos lehet, ezek nem tűnnek kezelhetetlennek. Ebből a szempontból szemlélve a helyzetet, elvárható lenne, hogy amint a világjárvány eltűnik (vagy legalább megfékezik), a nemzetközi kereskedelem visszatér a megszokott kerékvágásba. Hosszától és súlyosságától függően azonban a járvány lehetséges hatása mélyrehatóbb lehet, mint azt eredetileg várták, és strukturális változásokhoz vezethet a gazdasági globalizáció folyamatában. Bár ennek a folyamatnak a magjait már korábban elvetették, úgy tűnik, hogy a COVID-19-világjárvány súlyosbítja a már létező tendenciákat, amelyek során az államok befelé fordulnak és nyíltabban versenyeznek a világban a gazdasági és a politikai dominanciáért. Még mindig nyitott kérdés, hogy ez a nemzetállamok feltámadásához vezet-e (amint azt fentebb felvetettük), vagy inkább a világ megosztottságához, amelynek az alapjai a helyi hegemonok (például az USA, az EU és Kína) körül létrehozott regionális gazdasági blokkok lesznek, amelyek egymás ellen versenyeznek majd a globális

lásd KARABELL, Zachary: „Will the Coronavirus Bring the End of Globalization? Don't Count on It”. *The Wall Street Journal*, 20.03.2020. <https://on.wsj.com/2WZW9rP>

⁸⁷ Pl. ZIELONKA, Jan: „The Nation-state Strikes Back”. *Vox Europe*, 30.03.2020. <https://voxeurop.eu/en/the-nation-state-strikes-back/>

⁸⁸ Pl. GOSTIN (2020). A korábbi szakirodalomban lásd pl. KAMRADT-SCOTT (2016).

⁸⁹ El kell ismerni, hogy a globális intézmény gyenge reagálását részben a szükséges hatóság hiánya okozta. Sok ország gyengén teljesített a betegség terjedésének korlátozásában.

⁹⁰ COHN (2012). E jelenségek elemzéséhez a COVID-19 összefüggésében lásd BARTOŠ et al. (2020).

hatalmi játékban. Mint arra fentebb utaltam, az átalakulás sebessége és mértéke a jelenlegi járvány hosszától és súlyosságától is függ majd. Minél nagyobb a hatása, annál nagyobb az esélye annak, hogy strukturális változásokat fogunk tapasztalni a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban és a globális gazdaságirányítási struktúrákban.

IRODALOM

- ABRAHAM, Thomas: *Twenty-First Century Plague: The Story of SARS*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- ACHARYA, Amitav: *Constructing Global Order, Agency and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- BARTOŠ, Vojtech – BAUER, Michal – CAHLÍKOVÁ, Jana – CHYTILOVÁ, Julie: *COVID-19 Crisis Fuels Hostility against Foreigners*. IZA DP No. 13250, May 2020, <https://www.iza.org/publications/dp/13250/covid-19-crisis-fuels-hostility-against-foreigners>
- BERGSEN, Pepijn – BILLON-GALLAND, Alice – KUNDNANI, Hans – NTOUSAS, Vassilis – RAINES, Thomas: „Europe after Coronavirus: The EU and a New Political Economy”. *Chatham House Research Paper*, 08.06.2020, <https://www.chathamhouse.org/2020/06/europe-after-coronavirus-eu-and-new-political-economy>
- BOLLE, Monica de – ZETTELMEYER, Jeronim: „Measuring the Rise of Economic Nationalism”. *PIIE Working Paper*, 19–15 August 2019, <https://www.piie.com/publications/working-papers/measuring-rise-economic-nationalism>
- CELLI, Giuseppe – GUARASCIO, Dario – SIMONAZZI, Annamaria: „A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or »Hamiltonian moment«?”. *Economia e Politica Industriale: Journal of Industrial and Business Economics*, 47 (2020) 3: 411–424.
- CHI YAM, Kai – JACKSON, Joshua Conrad – BARNES, Cristopher M. – LAU, Jenson – QIN, Xin – YEUNG LEE, Hin: „The rise of COVID-19 cases is associated with support for world leaders”. *PNAS*, 117 (2020) 41.
- COHN, Samuel K.: „Pandemics: waves of disease, waves of hate from the Plague of Athens to A.I.D.S.”. *Historical Research*, 85 (2012) 230: 535–555.
- DIAN, Matteo – MENEGAZZI, Silvia: *New Regional Initiatives in China's Foreign Policy: The Incoming Pluralism of Global Governance*. Cham, Palgrave Macmillan, 2018.
- DRINÓCZI Tímea – BIEŃ-KACAŁA, Agnieszka: „COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism”. *The Theory and Practice of Legislation*, 8 (2020) 1–2: 171–192.
- ERCHI, Zhang – TONG, Qian – YELIN, Mo: „Despite Attempts to Lure Them Away, Multinationals Aren't Leaving China”. *Caixing Global Business and Tech*, 21.05.2020. <https://bit.ly/2Hi5w08>

- FARRELL, Henry – NEWMAN, Abraham: „Will the Coronavirus End Globalization as We Know It?”. *Foreign Affairs*, 16.03.2020. <https://fam.ag/2QYcdXg>
- GOSTIN, Lawrence O.: „COVID-19 Reveals Urgent Need to Strengthen the World Health Organization”. *JAMA Health Forum*, 30.04.2020. <https://jamanetwork.com/channels/health-forum/fullarticle/2765615>
- GRUSZCZYNSKI, Lukasz – LAWRENCE, Jessica: „Trump, International Trade and Populism”. *Netherlands Yearbook of International Law*, 49 (2018): 19–44.
- HAASS, Richard: „The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It”. *Foreign Affairs*, 07.04.2020. <https://fam.ag/317TQUX>
- IIDA, Keusike: *Japan's Security and Economic Dependence on China and the United States*. New York, Routledge, 2018.
- IKENBERRY, John G.: „The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America”. *Foreign Affairs*, 90 (2011) 3: 56–68.
- JAMES, Harold: „A Pandemic of Deglobalization?”. *Project Syndicate*, 28.02.2020. <https://bit.ly/3bK1o3e>
- JONES, Bruce – MALCORRA, Susana: „Competing for Order. Confronting the Long Crisis of Multilateralism”. *Brookings Report*, 05.10.2020. <https://www.brookings.edu/research/competing-for-order-confronting-the-long-crisis-of-multilateralism/>
- KAMRADT-SCOTT, Adam: „WHO's to blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola outbreak in West Africa”. *Third World Quarterly*, 37 (2016) 3: 401–418.
- KOH, Harold Hongju: „Trump Change: Unilateralism and the “Disruption Myth” in International Trade”. *The Yale Journal of International Law Online*, 44 (2019): 96–103.
- LABORDE, David – MARTIN, Will – SWINNEN, Johan – VOS, Rob: „COVID-19 risks to global food security”. *Science*, 369 (2020) 6513: 500–502.
- LAWRENCE, Jessica: Covid-19, Export Restrictions, and the WTO: Magnifying Global Divisions in a Time of Crisis. In: C. FERSTMAN – A. FAGAN (eds.): *Covid-19, Law and Human Rights: Essex Dialogues*. Colchester, University of Essex, 2020, 107–115.
- LAYTON, Duane W. – ZHANG, Jing – LI, Heng: „The Impact of COVID-19 on the US-China Trade Relationship”. *Mayer Brown*, 13.03.2020. <https://bit.ly/39zCXE1>
- LEE, Nicol Turner: „Navigating the U.S.-China 5G Competition, Brookings”. April 2020, <https://www.brookings.edu/research/navigating-the-us-china-5g-competition/>
- LO, Chang-fa – NAKAGAWA, Junji – CHEN, Tsai-Fang (eds.): *The Appellate Body of the WTO and Its Reform*. Springer, 2020.
- NAKAZAWA, Katsuji: „Xi fears Japan-led manufacturing exodus from China”. *Nikkei Asia*, 16.04.2020. <https://s.nikkei.com/2Fj2t7l>
- PALIT, Amitendu: „The Resilient Supply Chain Initiative: Reshaping Economics Through Geopolitics”. *The Diplomat*, 10.09.2020. <https://bit.ly/33NYmJP>
- POWELL J. Stephen – LOW, Trisha: „Is the WTO Quietly Fading Away? The New Regionalism and Global Trade Rules”. *The Georgetown Journal of Law & Public Policy*, 9 (2011): 261–282.

- ROBERTS, Anthea – CHOER MORAES, Henrique – FERGUSON, Victor: „Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment”. *Journal of International Economic Law*, 22 (2019) 4: 655–676.
- ROBERTS, Anthea – LAMP, Nicolas: „Is the Virus Killing Globalization? There’s No One Answer”. *Barron’s*, 15.03.2020. <https://bit.ly/39EQiuB>
- RUGGIE, Jogh Gerard: „Multilateralism: the Anatomy of an Institution”. *International Organization*, 46 (1992) 3: 561–598.
- TING-FANG, Cheng – LI, Lauly: „The great US-China tech decoupling: Where are we now?”. *Nikkei Asian Review*, 30.12.2019. <https://s.nikkei.com/2UAWCE2>
- WELFENS, Paul J. J.: „Trump’s Trade Policy, BREXIT, Corona Dynamics, EU Crisis and Declining Multilateralism”. *International Economics and Economic Policy*, 47 (2020): 563–634.
- WITT, Michael A.: „De-globalization: Theories, Predictions, and Opportunities for International Business Research”. *Journal of International Business Studies*, 50 (2019): 1053–1077.

Friedery Réka

A szabad mozgás tagállamok közötti korlátozásának kérdései a COVID–19 idején

Bár a világban időről időre felütik fejüket korábban ismeretlen járványok, a COVID–19 új helyzet elé állított mindenkit, elsősorban azért, hogy nem behatárolt területen terjedt el, hanem igen rövid időtáv alatt pandémiává terebélyesedett. Világszerte soha nem látott védelmi intézkedéseket vezettek be, amelyek negatív hatásokkal jártak számos alapvető jogra, így a szabad mozgás jogára. Az Európai Unió tagállamai közötti szabad mozgás és ennek korlátozása többretegű. A tanulmányban a jogi keretek bemutatásával arra mutatunk rá, hogy bár az uniós eszközrendszer lehetővé teszi a tagállami lépések összehangolását, egy váratlan és az Unió egészét érintő pandémia ismét hangsúlyossá teszi a tagállamok és az Európai Unió közötti együttműködés hiányát.

1. Szabad mozgás: jog és szabadság

„Vigyázzunk egymásra, segítsük át egymást ezen! Mert, ha van valami, ami ennél a vírussnál is fertőzőbb, az a szeretet és az együttérzés. És az európaiak megmutatják, hogy ez milyen erős lehet a nehézségekkel szemben” – mondta Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke az Európai Parlament 2020. március 26-i plenáris ülésén, amikor az EU szembesült a járvánnyal. Bármenynyire is biztatóak voltak ezek a szavak, a szabad mozgás veszélyei jól láthatóak, és a COVID–19 terjedésének megakadályozása a vészhelyzeti kockázatok szabályozásának példátlan mértékű gyakorlatát jelenti.¹ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957. évi szerződés eredetileg a tagállamokon belüli határok szabad átjárhatóságát szem előtt tartva, gazdasági célként tűzte ki a munkavállalók szabad mozgásának előmozdítását, amely így a munkavállalók

¹ PACCES–WEIMER (2020).

– és ezáltal az egyének mint alkalmazottak vagy szolgáltatók – szabad mozgására és a letelepedés szabadságára vonatkozott.

A személyek szabad mozgása a belső határok nélküli piac négy pillérének az egyike. A szabad mozgás lehetősége tovább erősödött, amikor az 1992-es Maastrichti Szerződés bevezette az uniós polgárság fogalmát, vagyis a tagállamok valamennyi polgára uniós polgárként olyan alapvető jogokkal rendelkezik, mint a szabad mozgás és tartózkodás joga a tagállamok területén. A szabad mozgás mint alapvető jog az Alapjogi Charta 45. cikkében került rögzítésre. Ennélfogva az Európai Unió Szerződés (EUSZ) 3. cikkének (2) bekezdése, az Európai Unió Működési Szerződés (EUMSZ) 20. és 21. cikke, valamint a Charta 45. cikke az építőkövei annak, hogy a tagállamok területén az Unió minden polgárának joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz, figyelembe véve a Szerződésekben és az azok alkalmazására elfogadott rendelkezésekben megállapított korlátozásokat és feltételeket.

2. Közegészségügy

Az EUMSZ 168. cikke szerint a közegészségügy az Európai Unió és a tagállamok között megosztott hatáskör.² Vagyis az uniós fellépések kiegészítik a nemzeti politikákat, az EU elsődleges szándéka a tagállamok intézkedéseinek támogatása, mint például a határokon átnyúló súlyos, egészséget fenyegető veszélyek megfigyelése, az azokra vonatkozó korai figyelmeztetés és a küzdelem ellenük. A tagállamok összehangolják egymással a politikáikat és programjaikat az uniós fellépés által érintett területeken, így a közegészségügy területén. A mostani világjárvány kapcsán ezt hangsúlyozta a Bizottság, kijelentve, hogy a felkészültség és a reagálás kulcsfontosságú területeinek megerősítéséhez szoros koordinációra és információcserére lesz szükség a tagállamokon és a társadalmi közösségeken belül és azok között, valamint elkötelezettségre e nemzeti hatáskörbe tartozó intézkedések végrehajtása iránt.³

Az EU emellett egészségügyi jogszabályokat fogadhat el a közegészség védelme érdekében, például határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyek

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Harmadik rész: Az Unió belső politikái és tevékenységei – XIV. Cím: Népegészségügy, 168. cikk (az EKSZ. korábbi 152. cikke).

³ Rövid távú uniós egészségügyi felkészültség a Covid19-járványokra. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának.

esetén. E tekintetben fontos lépés volt az 1082/2013/EU határozat⁴ a határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyekről,⁵ amely többek között a fertőző betegségekre⁶ is érvényes. A határozat az epidemiológiai megfigyelésre, a nyomon követésre, a korai előrejelzésre és a határokon átnyúló súlyos egészségügyi fenyegetések elleni küzdelemre vonatkozó szabályokat tartalmazza. A nemzeti politikák összehangolását és kiegészítését szem előtt tartva kitér a fent említettekre való felkészültségre és reagálási tervre. Ezenkívül az úgynevezett EU Egészségügyi Biztonsági Bizottság biztosítja azt a szervezeti formát, amelynek keretében a tagállamok kötelesek összehangolni a COVID-19 miatti intézkedéseiket. Ugyanis a bizottság tagjai a nemzeti egészségügyi miniszterek, az elnöki teendőket pedig az Európai Bizottság egy képviselője látja el.⁷

Az EU Bizottság bármilyen hasznos kezdeményezést megtehet a tagállami politikák és programok összehangolásának előmozdítása érdekében, különös tekintettel az iránymutatások és mutatók létrehozására, a bevált gyakorlatok cseréjének megszervezésére, valamint az időszakos ellenőrzéshez és értékeléshez szükséges elemek előkészítésére, és a Tanács ajánlásokat is elfogadhat.⁸

3. Az elsődleges és a másodlagos jog korlátozásai

Noha a szabad mozgáshoz való jog korlátozásokhoz és feltételekhez köthető, az elsődleges jogban nincs más rendelkezés a korlátozásokról azon kívül, hogy az EUMSZ 45. cikk részletezi a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozásának okait, amelyek a közrend, a közbiztonság vagy a közegészségügy. A másodlagos jogszabályok foglalkoznak a korlátozások kérdésével, de bizonyos követelmények teljesítéséhez kötik őket. E tekintetben – miközben a

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2013/EU határozata (2013. október 22.).

⁵ A határozat 3. cikk g) pontja szerint a „határokon átnyúló súlyos egészségügyi fenyegetés” definíciója: „olyan, életveszélyt eredményező vagy más szempontból súlyos, biológiai, vegyi, környezeti vagy ismeretlen eredetű egészségügyi veszély, amely áttérjed a tagállamok nemzeti határain, illetve amelynél jelentős az ilyen áttérjedés kockázata, és amely uniós szintű koordinációt tehet szükségessé az emberi egészség magas szintű védelmének biztosítása érdekében”.

⁶ A határozat 3. cikke b) pontja szerint a „fertőző betegség” definíciója: „fertőző kórokozó útján terjedő betegség, amely a fertőzött személlyel való közvetlen érintkezés nyomán vagy közvetett módon, például a fertőző kórokozó által megfertőzött vírushordozónak, állatnak, fertőzőhordozónak, terméknek vagy környezetnek való kitétség vagy folyadékcsera útján terjed egyik emberről a másikra”.

⁷ A határozat 11. cikke.

⁸ Lásd az EUMSZ 168. cikkét.

tagállamok lényegében megtartják azt a szabadságot, hogy nemzeti igényeiknek megfelelően határozzák meg a közrend és a közbiztonság követelményeit, amelyek tagállamként és korszakonként eltérőek lehetnek – tény, hogy közösségi összefüggésben és különösen a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérés igazolásaként ezeket a követelményeket szigorúan kell értelmezni, így azok hatályát az egyes tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan a közösségi intézmények ellenőrzése nélkül.⁹

A korlátozások kérdésével foglalkozó másodlagos jogszabályok közül a 2004/38/EK irányelv¹⁰ az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogára vonatkozik. Ez a gazdasági tevékenységet folytató személyek szabad mozgását is szabályozza, korlátozásokat és feltételeket tartalmaz. Ennek értelmében az uniós polgárokat vagy családtagjaikat közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból kiutasíthatják a fogadó tagországból. Az irányelv azonban kifejezetten kimondja, hogy ezek nem eredhetnek a tagállamok belső gazdasági okaiból. Az irányelv azt is meghatározza, hogy milyen típusú betegségek indokolhatják a korlátozásokat. Ezek olyan betegségek, amelyekből az Egészségügyi Világszervezet vonatkozó okiratai által meghatározottak szerint járvány alakulhat ki, vagy más fertőző betegségek, vagy paraziták által terjesztett ragályos betegségek, ha a fogadó tagállam állampolgáira vonatkozó védelmi rendelkezések vonatkoznak rájuk.

4. Határellenőrzés

A határbiztonságot garantáló politika mint a külső fenyegetésre adott megfelelő válasz irányította a COVID–19 esetében is sok tagállam válaszlépését. Ebből a szempontból a határpolitika mint eszköz ugyanúgy bevetett a járványok esetében, mint a migrációs hullámok vagy a terrortámadások alatt.¹¹

Az (EU) 2016/399 rendelet,¹² más néven a Schengeni határellenőrzési kódex (SHK) tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek szabályozzák a személyek külső határokon történő ellenőrzését, a belépési feltételeket és a határellenőr-

⁹ Lásd a C 33/07. Sz. Jipa ügy EBHT [2008], I-5157, 23. bekezdését.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.).

¹¹ KENWICK–SIMMONS (2020).

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.).

zések ideiglenes visszaállításának feltételeit a belső határokon a schengeni térségben.¹³

A rendelet 25., 28. és 29. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszély esetén a belső határokon ideiglenesen visszaállítsák a határellenőrzést.¹⁴ Bár a közegészségügy nyilvánvalóan nem szerepel ebben, a közpolitikát tágan értelmezik ebben az esetben. Így a jelenlegi járvány idején a tagállamok közötti határellenőrzés visszaállításának oka az, hogy a határellenőrzésnek hozzá kell járulnia a közegészséget fenyegető közvetlen vagy jövőbeli veszélyek leküzdéséhez. Ugyanakkor számos követelménynek meg is kell felelni: az intézkedést kivételként, és végső megoldásként kell alkalmazni, figyelembe véve az arányosság és a szükségesség elvét. A Bizottság kinyilváníthatja a véleményét az intézkedés szükségességéről és arányosságáról, de nem vétőzhat meg egy ilyen döntést, ha azt egy tagállam hozza meg.

Érdekes módon a tagállamok eltérően közelítik meg a határellenőrzés alkalmazásának kérdését, hivatkoznak az SHK 25., illetve a 28. cikkére is.¹⁵ A két rendelkezés a hatálybalépés, az időtartam és az értesítési kötelezettség tekintetében eltér egymástól. Egyrészt a 25. cikk alkalmazható előre látható eseményekre, amelyek komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra. Ez az intézkedés felhasználható a határellenőrzés (a határon végzett tevékenység, amely határellenőrzésből és határőrizetből áll) visszaállítására a belső határok egészén vagy annak egyes részein. Az időkeret korlátozott időtartamra szól, legfeljebb 30 napra, vagy a súlyos fenyegetés előrelátható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napot. Megújítható, legfeljebb 30 napos időszakokra meghosszabbítható, de a teljes időtartam nem haladhatja meg a hat hónapot.

Másrészt a 28. cikk azokra az esetekre vonatkozik, amelyek azonnali intézkedést igényelnek a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszély miatt. Itt az intézkedés azonnal visszaállítja a határellenőrzést a belső

¹³ Az SHK szerint a belső határok a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve a folyó- és tóhatárokat is; a tagállamok repülőterei a belső repülésekhez, valamint a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői a rendszeres belső kompáratokhoz.

¹⁴ A 29. cikk kivételes körülmények között alkalmazható, amikor a schengeni övezet általános működését a külső határellenőrzéssel kapcsolatos tartós és súlyos hiányosságok veszélyeztetik, és amennyiben ezek a körülmények a belső határellenőrzés nélküli térségben vagy annak bizonyos részein komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra, a Tanács – a Bizottság javaslata alapján – javasolhatja, hogy egy vagy több tagállam döntsön a határellenőrzés visszaállításáról belső határainak teljes hosszán vagy bizonyos részein.

¹⁵ Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code.

határokon, korlátozott, legfeljebb tíz napos időtartamra, azzal a lehetőséggel, hogy a belső határokon történő határellenőrzést meghosszabbíthatják legfeljebb 20 napos megújítható időtartamokra. A teljes időtartam azonban nem haladhatja meg a két hónapot.

Az intézkedések közötti másik különbség az, hogy a 25. cikk (és a 26. cikk) szerint a tagállamoknak kötelességük a tervezett visszaállítás előtt legalább négy héttel értesíteni a Bizottságot és a többi tagállamot. De még mindig van kivétel, ha a visszaállított határellenőrzés alapjául szolgáló körülmények kevesebb, mint négy héttel a tervezett újbóli bevezetés előtt válnak ismertté. Ezzel ellentétben, mivel az intézkedés azonnali jellegű, a 28. cikk nem ír elő előzetes bejelentési kötelezettséget, inkább azonnal tájékoztatni kell a Bizottságot és a tagállamokat az azonnali intézkedés végrehajtásával párhuzamosan.

5. A *soft law* alkalmazása

Az EUMSZ 288. cikke szerint az Unió hatáskörének gyakorlásához az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el, amennyiben az ajánlásoknak és a véleményeknek nincs kötelező erejük. Ezeket az eszközöket alkalmazhatják a közegészségügy terén is. De a jelenlegi pandémia esetében azt láthattuk, hogy az Unió késlekedett a nem kötelező erejű jogi eszközök alkalmazásával, megkésített lépéseket tett a tagállamok sürgős, a szabad mozgást korlátozó intézkedéseinek összehangolására.

A tagállamok által bevezetett korlátozások gazdasági és társadalmi okokból mentességekkel társultak bizonyos munkavállalói kategóriákra, mint például az idénymunkásokra Németországban. Az Európai Bizottság, elismerve a mentességek fontosságát tette közzé irányelvét a munkavállalók szabad mozgásának gyakorlásáról a COVID-19-járvány idején.¹⁶ Ebben a Bizottság hangsúlyozta a belső piac integritását, és azokat a kritériumokat (szükségesség, arányosság, objektivitás és megkülönböztetésmentesség), amelyeknek meg kell felelni, amikor közegészségügyi alapon korlátozzák a munkavállalók szabad mozgásának jogát. Bár elkészült egy lista azokról a kritikus foglalkozást gyakorló munkavállalókról, akiknek a foglalkozása rendkívül fontos, a szabad mozgása pedig elengedhetetlen, ez a felsorolás nem teljes. A dokumentum többek között tisztázta, hogy a tagállamoknak lehetővé kell tenniük a határ menti ingázók szá-

¹⁶ COVID-19 A munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlására vonatkozó iránymutatások (2020/C 102 I/03).

mára, hogy folytathassák a határátlépést akkor, ha a fogadó tagállamban továbbra is megengedett az érintett ágazatban végzett munka, és a határ mentén ingázó munkavállalókkal ugyanúgy kell eljárni, mint a belföldi munkavállalókkal. A Bizottság hangsúlyozta az idénymunka rendkívül fontos és alapvető jellegét is.

A fenti irányelv egy másik, az egészségvédelemre, valamint az áruk és az alapvető szolgáltatások elérhetőségének biztosítására irányuló határigazgatási intézkedésekről szóló Irányelvet¹⁷ egészítette ki, amelynek célja egy integrált megközelítés kidolgozása volt a tagállamok által alkalmazott mentességek esetében, biztosítva a hatékony határigazgatást az egészség védelme érdekében, s megőrizve az egységes piac integritását. A tagállamokat arra kérték, hogy jelöljenek ki a szállítmányozásban dolgozók számára „zöld sávos”¹⁸ határátkelőket a szárazföldi (közúti és vasúti), a tengeri és a légi közlekedésben. Itt ismét arra ösztönözték a tagállamokat, hogy tegyék lehetővé és könnyítsék meg a határ menti ingázók határátlépését is, ne csak az egészségügyi, élelmiszeripari és más alapvető ágazatokban dolgozókat.

A korlátozások időtartama alatt a Bizottság hangsúlyozta a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvét. Előbbi azt célozza, hogy az intézkedések nem tehetnek különbséget a tagállamok saját állampolgárai és a lakóhellyel rendelkező uniós polgárok között, és a tagállamok nem tagadhatják meg a területükön lakó uniós polgárok vagy harmadik országok állampolgárai belépését, valamint elő kell segíteniük a hazatérő más uniós polgárok és lakosok határátlépését. Az arányosság elve alapján pedig a tagállamok konzultálnak az egészségügyi hatóságokkal, és jóváhagyatják, hogy adott intézkedés megfelelő és szükséges a közegészségügyi célkitűzés eléréséhez. A gyakorlatban ezt több állam sem teljesítette, például Magyarország 2020. március 17-től csak a magyar állampolgárokat és az állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező EGT (Európai Gazdasági Térség) állampolgárokat engedte be a területére.¹⁹ Egyértelműen diszkriminatív volt, amikor a magyar kormány mentességet adott a cseh, a

¹⁷ COVID-19 Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások (2020/C 86 I/01).

¹⁸ Elsőbbségi sávok a határátkelőhelyeknek, amelyeknek minden áruszállító jármű számára nyitva kell állniuk, függetlenül attól, hogy milyen árut szállítanak. A határátlépés, beleértve mindenfajta ellenőrzést és egészségügyi vizsgálatot, legfeljebb 15 percet vehet igénybe. Lásd A Bizottság Közleménye a zöld sávoknak az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások szerinti végrehajtásáról (2020/C 96 I/01).

¹⁹ 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet.

szlovák és a lengyel (V4) állampolgároknak arra az esetre, ha negatív koronavírusteresztet mutatnak be, de más uniós állampolgárok még negatív teszttel sem léphettek be Magyarország területére.

Egy újabb irányelvben hangsúlyozták az idénymunkások fontosságát,²⁰ amely szerint bizonyos esetekben a mezőgazdasági idénymunkások rendkívül fontos betakarítási, ültetési vagy gondozási funkciókat látnak el, és a tagállamoknak ugyanúgy kell eljárniuk ezekkel a munkavállalókkal, mint a fent említett kiemelten fontos foglalkozásokat gyakorló munkavállalókkal.

Nagyon fontos, hogy bár a tagállamok szelektáltak a személyek esetében foglalkozási kategóriák alapján, tehát a személyek szabad mozgása bizonyos foglalkozást végző személyek szabad mozgására korlátozódott, a Bizottság ezt nem tekintette uniós jogsértésnek, csak a közös megközelítésre szólított fel e munkavállalók besorolásánál.

Az EU prioritását a Bizottság által közzétett, a COVID-19 korlátozási intézkedéseinek feloldására irányuló közös európai ütemterv²¹ hangsúlyozta. Ebben a Bizottság felszólította a tagállamokat, hogy koordinálják az intézkedések megszüntetését, ugyanakkor megjegyezte, hogy a tagállamok döntéseinek elsődleges célja továbbra is a közegészségügy rövid és hosszú távú védelme kell, hogy maradjon, és továbbra is alapvető fontosságú a tagállamok közötti tisztelet és szolidaritás. Továbbá október 13-án elfogadták a COVID-19-világjárványra reagálva bevezetett szabad mozgás korlátozásának összehangolt megközelítéséről szóló tanácsi ajánlást.²² Eszerint minden, a közegészség védelme érdekében hozott, a szabad mozgást korlátozó intézkedésnek arányosnak és megkülönböztetésmentesnek kell lennie, és azonnal fel kell oldani azokat, amint a járványügyi helyzet ezt lehetővé teszi. Az ajánlás négy kulcsfontosságú területet határoz meg, ahol a tagállamok összehangolják erőfeszítéseiket: színekben (zöld, narancs, piros, szürke) alapuló közös térképészeti rendszer; közös kritériumok a tagállamok számára az utazási korlátozások bevezetésének eldöntésekor; a magasabb kockázatú területekről érkező utazókra alkalmazott intézkedések világosabbá tétele (tesztelés és önkéntes karantén); egyértelmű és időszerű tájékoztatás a nyilvánosság számára.

²⁰ Iránymutatás a COVID19-járvány kontextusában az EU-ban dolgozó idénymunkásokról (2020/C 235 I/01).

²¹ A COVID-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv (2020/C 126/01).

²² Tervezet – A Tanács ajánlása a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről.

Az ajánlás kitért arra, hogy a tagállamok ne korlátozzák a zöld területekre érkező vagy onnan érkező személyek szabad mozgását, és tartsák tiszteletben a narancssárga és a vörös területek közötti járványügyi helyzet különbségeit, az arányosság elvét szem előtt tartva járjanak el, és elvileg nem tagadhatják meg a belépést a más tagállamokból beutazó személyek számára. Azok a tagállamok, amelyek korlátozás bevezetését tartják szükségesnek, megkövetelhetik, hogy a nem zöld területekről beutazó személyek érkezés után karanténba vonuljanak, vagy teszteljék őket.

6. Összegzés

A belső határok ellenőrzésének felállítását utoljára a 2015-ös migrációs hullám okozta politikai eszköz alkalmazásaként tapasztalhattuk. A tagállamok autonómiát élveznek, ha korlátozni akarják a személyek szabad mozgását a tagállamok között, ebben a tekintetben a közegészség védelme is törvényes cél. A közegészségügy megosztott hatáskör az Európai Unió és a tagállamok között. Ezen a területen az uniós fellépés elsősorban az egyes tagállamok által tett intézkedések támogatására és kiegészítésére irányul, például a határokon áttérjedő egészségügyi veszélyek leküzdésére vonatkozó nemzeti politikák esetében. A 2020-as pandémiás helyzet lehetővé teszi az eltérést az általában alkalmazott jogszabályoktól, ám a tagállamok gazdaságának védelme (pl. turisztikai szektor megsegítése) nem eredményezhet a szabad mozgás korlátozását célzó intézkedéseket. A közegészség védelme különböző intézkedésekhez vezethet, de a határellenőrzés visszaállításának – akár előreláthatónak tekintjük a veszélyt, akár olyannak, ami azonnali intézkedést igényel – meg kell felelnie a szükségesség, a legvégső megoldás, az arányosság és a megkülönböztetésmentesség kritériumainak. Fontos azt is felismerni, hogy adminisztratív akadályok (pl. megbízható adatok hiánya a betegség mértékének megértéséhez) is vezethetnek ahhoz, hogy a betegséget későn minősítik világgjárvánnyá (ne feledjük, hogy az Egészségügyi Világszervezet nyilatkozatára van szükség a tagállamok közötti szabad mozgás korlátozásának megindokolásához), ami pedig a lehetőségek kihagyását okozhatja a veszély leküzdésében. Végezetül megjegyezendő, hogy a szükséges járványügyi intézkedések összehangolását célzó uniós lépések megkésették voltak, mivel a tagállamok (korlátozó) intézkedéseinek életbe lépése után születtek.

IRODALOM

- 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről, http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=218814.382932
- A Bizottság Közleménye a zöld sávoknak az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások szerinti végrehajtásáról (2020/C 96 I/01), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324(01)&from=EN)
- A COVID-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv (2020/C 126/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.126.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2020:126:TOC
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2013/EU határozata (2013. október 22.) a határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyekről és a 2119/98/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32004L0038>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12008E168#>
- COVID-19 A munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlására vonatkozó iránymutatások (2020/C 102 I/03), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&from=EN)
- COVID-19 Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások (2020/C 86 I/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29&qid=1606636743571>
- Iránymutatás a COVID19-járvány kontextusában az EU-ban dolgozó idénymunkásokról (2020/C 235 I/01), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0717\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0717(04)&from=EN)

- KENWICK, Michael R. – SIMMONS, Beth A.: „Pandemic Response as Border Politics”. *International Organization*, 2020, doi:10.1017/S0020818320000363
- Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf
- PACCES, Alessio M. – WEIMER, Maria: „From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19”. *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020) 2: 283–296.
- Rövid távú uniós egészségügyi felkészültség a Covid19-járványokra. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f6fbab84-c749-11ea-adf7-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF
- Tervezet – A Tanács ajánlása a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_11689_2020_INIT&from=EN



Czebe András

A COVID-19-járvánnyal összefüggő szervezett bűnözés alakulása Európában

A COVID-19-járvány bizonyítottan jelentős és várhatóan tartós hatást gyakorol az európai szervezett bűnözés alakulására. Ez minden korábbinál szorosabb együttműködést követel meg az Európai Unió bűnügyi közösségétől. A belbiztonság hatékony megteremtése ugyanis a folyamatban lévő változásoknak a jobb megértésén és kommunikációján alapul. Jelen tanulmány naprakész ismeretekkel szolgál a pandémiával összefüggő európai szervezett bűnözés alakulásáról, különös tekintettel a termékhamisításra, a kiberbűnözésre, a kábítószer-kereskedelemre, a vagyon elleni bűnözésre, az embercsempészésre és a terrorizmusra.

2020-ra visszatekintve nyomon követhetjük, hogy a szervezett bűnözés miként használta ki a COVID-19-járvány okozta bizonytalanságot a természetes és jogi személyek támadására Európában. A bizonytalanság és annak életünkre gyakorolt hatása még korántsem ért véget, amely feltehetően az elkövetkező hónapokban is velünk marad. A pandémia közepette mégis bizalomra ad okot, hogy az Európai Unió (EU) bűnügyi közössége a koronavírushoz kötődő belbiztonsági kihívásokat szoros együttműködés révén viszonylag rövid időn belül képes ellensúlyozni.¹

A mostani járványt okozó új koronavírus rövid távú hatása és az abból fakadó korlátozó intézkedések EU-szerte megnyilvánultak. Jelenleg annak középtávú és hosszú távú hatása kezdi éreztetni magát a társadalomban, a gazdaságban és a politikai diskurzusban, amely világszintű kihívást jelentő válság irányába mutat. Egyes államok már recesszióba léptek, míg máshol ez várhatóan a közeljövőben következik be. Tapasztalataink szerint egy globális válsághelyzet termékeny talajt biztosít a szervezett bűnözés számára, hogy növelje

¹ Europol (11 November 2020), 4.

tevékenységét és befolyását. A gazdasági nehézségek és a növekvő munkanélküliség elősegítik a társtettesek toborzását.²

A szervezett bűnözés fokozódott egyes bűncselekmények és régiók vonatkozásában. 2020 első felében a bűnszervezetek körében Európa-szerte fokozódott az erőszak, ami a pandémiával összefüggő terjeszkedésükre utal. A bűnszervezetek meglehetősen gyorsan alakították tevékenységüket az újonnan kialakult járványhelyzethez. A bűnözés ezáltal dinamikus maradt, melyben új és továbbfejlesztett elkövetési módzatok jelentek meg.³

A COVID-19-járvány kezdeti szakaszában megnyilvánuló elkövetői innováció viszont napjainkra lelassult, köszönhetően az európai bűnüldözési együttműködés szélesebb körű ismeretanyagának.⁴

1. Termékhamisítás

A pandémiás helyzet új üzleti lehetőségeket kínált a bűnszervezetek számára, amelyek megpróbálták kamatoztatni bizonyos termékek iránti magas keresletet és a koronavírus okozta félelmet. Minthogy az egészségügyi és gyógyszeripari termékek iránti kereslet jelentősen megnőtt, az egészségügyi termék hamisítása és a gyógyszerhamisítás meglehetősen gyakori bűncselekmény volt a COVID-19-járvány időszakában. A tagállamokban bevezetett kötelező maszkhasználat révén pl. jelentősen megnőtt a szabványoknak nem megfelelő maszkoknak az értékesítése. Népegészségügyi szempontból különösen azon hamisított tesztkészleteknek és gyógyszerkészítményeknek a forgalmazása aggasztó, amelyek állítólagosan a koronavírus kezelésére vagy megelőzésére hivatottak. A bűnszervezetek termékkínálatában immáron a hamis vakcinák is megjelentek.⁵

Az említett termékeknek a tiltott kereskedelme jelentősen megugrott az online és offline térben egyaránt. A bűnszervezetek célkeresztjébe a laikusokon túlmenően egészségügyi dolgozók, vállalkozások és gyógyszertárak kerültek. A hamisított egészségügyi termékek és gyógyszerek ugyan az internet legmélyebb rétegén, a *dark weben* is megjelentek, számuk továbbra is elenyésző a felszíni webhez képest. Utóbbi továbbra is az említett termékek legfőbb terjesztési felületeként szolgál. A házaló kereskedelmen túlmenően ugyanis a bűn-

² CZEBE (2020), 11.

³ Europol (30 April 2020), 3.

⁴ Europol (11 November 2020), 5.

⁵ Europol (17 April 2020), 5.

szervezetek dedikált weboldalakat hoztak létre hamisított termékeik értékesítése céljából, melyek rövidesen eltűntek az áldozatok negatív hozzászólásainak a megjelenésével. Bevételeiket a különböző közösségi médiaplatformokon, webáruházakban és üzenetküldő alkalmazásokban megjelenő fizetett hirdetésekkel fokozták.⁶ A termékhamisításra specializálódott bűnszervezetek ezáltal rendkívül rugalmasnak bizonyultak üzleti modelljük, termékkínálatuk és marketingjük alakításában.

A hamisított egészségügyi termékek és gyógyszerek terjesztése napjainkban is zajlik. A szabványoknak nem megfelelő maszkok elsősorban Ázsiából, így különösen Bangladesből, Kínából, Malajziából, Szingapúrból és Törökországból érkeznek nagy mennyiségben. 2020 augusztusában az európai vámügynökségek több mint 8,5 millió CE-jelölés nélküli maszk importálását akadályozták meg. Az infravörös-hőmérők és a kézfertőtlenítő gélek kereskedelme növekszik. Egy termékhamisításra specializálódott bűnszervezet raktárában 53 ezer hamisított terméket, valamint több mint 1,1 millió ismeretlen eredetű, vámokmány nélküli orvosi maszkot találtak.⁷

Csökken a koronavírushoz fűződő új webhelyregisztrációknak a száma. A COVID-19-termékekkel kapcsolatos dezinformációkat cserélő közösségi médiacsoportokat megszüntették. A bűnszervezetek várhatóan átállnak a hamisított vakcinákkal való kereskedelemre. Az egyéni védőeszközökkel összefüggő csalásokat pedig várhatóan felváltják az oltással és kezelésekkel összefüggő csalások, amelyek magukban foglalják az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalásokat is.⁸

2. Kiberbűnözés

A COVID-19-járványból fakadó krízishelyzet különösen kedvezett a kiberbűnözésnek. A bűnszervezetek már a koronavírussal kapcsolatos legsős eseményeket, híreket is felhasználták az arról informálódni vágyók készülékeinek a megfertőzésére. A kiberbűnözők kihasználták a társadalom megnövekedett szorongását, bizonyos információk és termékek iránti keresletét, továbbá a digitális megoldásokra való hagyatkozását.⁹

⁶ Uo. 13.

⁷ Europol (11 November 2020), 15.

⁸ Uo.

⁹ Europol (3 April 2020), 3.

A kibertámadások mellett a bűnszervezetek a koronavírus elleni harc álcája alatt jutottak bevételhez. A pandémia kezdetétől jelentős mértékben megnőtt a „corona” vagy „covid” szavakat tartalmazó domain neveknek a regisztrációja. Ezek többsége rosszindulatúnak bizonyult és más típusú kiberbűnözői tevékenységhez volt köthető, így különösen adathalász spam kampányokhoz és rosszindulatú szoftverekhez.¹⁰

Már február elején megjelentek azok az adathalász e-mailek, amelyek spam kampányokon keresztül a koronavírusra hivatkozva a felhasználók hitelesítő és egyéb érzékeny adatainak begyűjtésére, készülékeinek megfertőzésére voltak hivatottak. Az áldozatok érdeklődésének felkeltése érdekében az elkövetési módozat a pandémiával összefüggő hamis állításokra építkezett, sokszor olyan szervezetek neve mögé bújva, amelyek a járvány megelőzésére és az egészségre összpontosítanak. Olyan adathalász támadásokról és SMS-ekről is beszámoltak, amelyek a közösségi adománygyűjtés álcáját viselték. 2020 második negyedévének a végére azonban egyre kevesebb adathalászatról számolt be az EU számítógépes vészhelyzeteket elhárító csoportja.¹¹

A bűnszervezetek a pandémia kezdete óta a COVID-19 környezetéhez igazították elkövetési módozataikat. Rosszindulatú szoftvereikkel próbálták meg kikényszeríteni a természetes és jogi személyek vagyont és adatait. Az adathalász kampányok és a koronavírus-domainek létrehozása következetesen támogatta ezirányú tevékenységüket. A közegészségügyi szervezetek ellen intézett kibertámadások száma 2020 második negyedétől csökkenő tendenciát mutat. A kibebűnözők új támadási felületeket kerestek. Rosszindulatú programjaik a távmunka elterjedésével az általánosan használt videokonferencia-szoftverekkel összefüggő *typo domaineken* is megjelentek.¹² A koronavírus csaliként használó rosszindulatú alkalmazásoknak a köre folyamatosan növekszik, amely magasan képzett kiberbűnözői rétegtől származtatható.¹³

A pandémia hasonlóan érintette a *dark webet*, amelyen az elkövetett bűncselekményeknek a száma ingadozott, köszönhetően a koronavírus okozta beszerzési és szállítási nehézségeknek. Mindazonáltal a *dark webes* felületeken is nőtt a hamisított egészségügyi termékek és gyógyszerek kínálata, csakúgy, mint az elkövetett csalásoknak a száma.¹⁴

¹⁰ Uo. 6.

¹¹ Europol: IOCTA (2020), 13.

¹² Europol (11 November 2020), 16.

¹³ Europol (30 April 2020), 5.

¹⁴ Europol (3 April 2020), 10.

A COVID-19-járvány jól szemléltette a kiberbűnözés alkalmazkodóképességét. Az erre szakosodott bűnszervezetek a siker érdekében a társadalmi környezethez igazították elkövetési módozataikat. Minthogy a polgárok és a vállalkozások segítő válaszok után kutattak, ráadásul a távmunka vált követendő példává, a hagyományos kiberbűnözői magatartások gyorsan kihasználták a társadalom sebezhetőségét. A kiberbűnözők a közvetlen haszonszerzés által vezérelve a különböző platformokon terjesztették rémhíreiket a koronavírussal vagy annak megelőzésével összefüggésben.¹⁵

Mivel a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek a COVID-19-járvány miatt bevezetett korlátozások következtében több időt töltenek online, a gyermekek szexuális kizsákmányolásának komoly veszélye fenyeget. 2020 márciusában fokozódott az erre vonatkozó tartalmak iránti kereslet a *dark weben*. Több olyan bejelentés érkezett, amelyben gyermekek konferenciabejelentéseit pornográf tartalmakkal zavarták meg. Ugyancsak megnövekedett a blokkolt gyermekpornográf oldalakra való bejelentkezési kísérleteknek a száma.¹⁶

A korlátozó intézkedések enyhítésével ugyan visszaesett a gyermekek szexuális kizsákmányolásával és gyermekpornográfiával összefüggő tartalmak iránti kereslet, a nyár végétől visszatérő lezárásokkal újra emelkedik az európai ügyeknek a száma.¹⁷

3. Kábítószer-kereskedelem

A COVID-19-járvány kitörése csekély hatással volt a kábítószer-kereskedelemre. A kezdeti ellátási zavarokat leszámítva folytatódott a kannabisz, a kokain és a heroin terjesztése. A nagykereskedelmi szintű értékesítés tovább folytatódott. A főbb európai belépési pontokra érkező konténerekben esetenként példa nélküli mennyiségű kábítószer is lefoglaltak. A pandémia a jelek szerint pusztán a közép szintű ellátási és értékesítési hálózatot befolyásolta az EU-ban. A szintetikus kábítószer előállítására lelassult a szükséges vegyi anyagok és prekursorok kínai exportjának a visszaesése következtében, ez a folyamat viszont nem állandósult. A gyártók felhalmozták a megfelelő termeléshez és kínálatához szükséges anyagokat.¹⁸

¹⁵ Europol (11 November 2020), 7.

¹⁶ Europol (19 June 2020), 8.

¹⁷ Europol (11 November 2020), 16.

¹⁸ EMCDDA & Europol (May 2020), 7.

Mivel a bűnszervezeteknek fel kellett készülniük kereskedelmi tevékenységük ideiglenes felfüggesztésére vagy éppen az anyagok felhalmozására, 2020 első negyedévének végére áringadozás következett be az EU kábítószerpiacán. Mind- ezt jól érzékelteti például a kokain árának 25%-os emelkedése. A pandémiához fűződő korlátozó intézkedéseknek köszönhetően ugyanakkor megváltozott bizonyos kábítószerkészítmények iránti kereslet. Jelentős mértékben csökkent a rekreációs környezetben fogyasztott drogok (pl. MDMA) fogyasztása.¹⁹

Az elkövetési módok köre bővült. A kábítószer-kereskedelemre specializálódott bűnszervezetek például internetszolgáltatók álcájába bújva, optikai kábelek telepítésével terjesztették a drogot. A koronavírus okozta ellátási nehézségek eredményeként ugyanakkor fokozódott a fogyasztók, a kereskedők és a rivális bűnszervezetek közötti feszültség is.²⁰

4. Vagyon elleni bűnözés

A társadalom szorongásával és bizonytalanságával a csalók rendkívül gyorsan visszaéltek. Jól ismert elkövetési módzataikat a koronavírus okozta válsághelyzethez igazították és a koronavírus terjedésének megakadályozására tett intézkedésekre tekintettel tematikusan építették fel. Legszélesebb körben a telefonos csalások, az ellátással és a fertőtlenítéssel összefüggő csalások különböző típusai terjedtek el.²¹

Az erre szakosodott bűnszervezetek az egészségügyi szolgáltatók álcájába bújva, telefonon keresztül követelték a sértettek rokonainak nem létező orvoslási költségeit. Sőt az idősebb és kiszolgáltatottabb sértettek előtt még önmagukat is beteg családtagnak színlelték, tovább fejlesztve ezáltal az unokaöcstrükköt. Olyan esetekről is beszámoltak, amikor a csalóknak sikerült meggyőzniük az áldozatukat arról, hogy a pénzük a válság következtében már nincs biztonságban a bankszámlájukon, és a szükséges meghatalmazás fejében felajánlották a segítségüket. Más esetekben a bűnszervezetek hivatalos eljárás színlelésével szabtak ki bírságokat például a kötelező maszkviselés elmulasztása miatt. A járványból fakadó árfolyam-ingadozást ugyanakkor befektetési csalások ki-vitelezésére is felhasználták, jelentős profitot ígérve.²²

¹⁹ Europol (11 November 2020), 9.

²⁰ Uo.

²¹ Uo. 10.

²² Europol (March 2020), 11.

A bűnszervezetek a koronavírus-járvány során gyorsan visszaéltek a társasági struktúrákkal csalási és pénzmosási tevékenységük összehangolása céljából. Bizonyos esetekben valódi és jogszerűen működő gazdasági társaságok álcája mögé bújtak.²³

Az ellátási és termelési problémák a csempészett cigaretta és dohánytermékek piaci árának emelkedéséhez vezettek. A bűnszervezetek kezdeti beszerzési nehézségeihez a dohánytermékek tiltott előállításának dilemmája társult. A bolgár, a lengyel, a román és az ukrán munkások többsége ugyanis hazatért még a lezárásokat megelőzően. A csempészett cigaretták kínálata ebből adódóan megváltozott, így például a Balti-tenger országaiban háromszorosára emelkedett a Fehéroroszországból származó olcsó fehér cigarettáknak a hozzáférhetősége.²⁴

A fennakadások és intézkedések ellenére a bűnszervezetek bebizonyították találékonyságukat. A hagyományos értékesítési pontok szüneteltetése ellenére a technológia segítségével folytatódott a csempészárúk terjesztése. Az online közösségi alkalmazások megkönnyítették az értékesítést, mivel gyors és egyszerű kommunikációs eszköznek bizonyultak a fogyasztók és a szolgáltatók körében.²⁵

A betörések és a lopások kezdeti csökkenését növekvő tendencia váltotta fel a korlátozó intézkedések enyhítésével. A bűnszervezetek orvosi intézményekbe, gyógyszertárakba törtek be, eltulajdonítva azokat a készülékeket és termékeket, amelyekre EU-szerte nagy volt a kereslet. A bolti lopások mellett egyre több használaton kívüli üzlet és teherautó feltörésére került sor. Nőtt a szerszámlopások, a rézlopások és az építőipari járműlopások száma. A korlátozások ellenére folytatódtak a bankautomaták ellen indított támadások is.²⁶

A pandémia ily módon kihatót a vagyon elleni bűnözésben részt vevő bűnszervezetek elkövetési módozataira. Az elkövetők sok esetben az áldozatok megtévesztésével (pl. járványügyi intézkedés színlelésével) jutottak be otthonaikba, hogy (pl. a SARS-CoV-2 Ag tesztelés során) eltulajdoníthassák érték tárgyaikat.²⁷

²³ Europol (11 November 2020), 10.

²⁴ Uo. 17.

²⁵ Uo.

²⁶ Europol (March 2020), 11.

²⁷ Europol (30 April 2020), 11.

5. Embercsempészes

Az általános félelem, az utazási korlátozások és a fokozott határellenőrzések ellenére az embercsempészes folytatódott Európában, bár a megszokottnál alacsonyabb ütemben. A csempészhálózatoknak meg kellett változtatniuk elkövetési módozataikat és útvonalakat.²⁸

A nemzetközi utasforgalom korlátozásával 2020 első negyedévének végére a légi úton zajló embercsempészes jelentős mértékben visszaesett. Gazdasági veszteségük ellensúlyozása érdekében a bűnszervezeteknek szárazföldi és tengeri útvonalakat, továbbá nagyobb kapacitású szállítóeszközöket kellett találniuk.²⁹

Minthogy az áruszállítást a COVID-19-járvány nem érintette jelentősen, a jogellenes bevándorlók elsődleges és másodlagos mozgását tehervonatok révén segítették elő a legszélesebb körben. A nyugat-balkáni útvonalakon az embercsempészes gyalogosan irányították az irreguláris migránsok nagyobb csoportjait (akár 47 főt is egyszerre). Emellett új útvonalak alakultak ki például az Albánia és Olaszország között húzódó Adriai-tengeri folyosón. Az embercsempészes kénytelenek voltak kevésbé feltárt, kockázatosabb útvonalakat használni, gyakran a megbízóik életét is veszélyeztetve. A Dunát és az Évroszt ebből adódóan egyre gyakrabban használják embercsempészesre.³⁰

A pandémia olyan emberek (pl. bangladesi állampolgárok) jogellenes bevándorlását is megindította, amelyet régóta nem tapasztaltak a Földközi-tenger középső folyosóján. Ez az elmozdulás egyebek mellett a líbiai körülmények romlására vezethető vissza.³¹

A koronavírus-járvány európai megjelenése óta egyre több kisméretű hajót észlelnek a La Manche csatornán az Egyesült Királyság felé haladva. Ezzel összefüggésben több olyan embercsempészt tartóztattak le, akik az EU északnyugati partvidékén lévő találkozási pontokra szállították megbízóikat. Ez a tendencia 2020 második negyedévében is folytatódott.³²

Az embercsempészesre specializálódott bűnszervezetek a közösségi médiafelületeken reklámozták szolgáltatásaikat, amely iránt a COVID-19-járvány-

²⁸ Europol (March 2020), 10.

²⁹ Europol (11 November 2020), 12.

³⁰ Uo.

³¹ Uo.

³² Uo.

nyal összefüggő rémhírterjesztéssel növelték a keresletet. A korlátozásokból fakadó kockázat következtében az embercsempészés ára is megemelkedett.³³

Az elmúlt hónapokban a nyugat-mediterrán útvonalon szokatlanul sok bevándorló érkezett facsónakkal, ami a zord körülményekre és a nagy távolságra tekintettel egy lehetséges anyahajó jelenlétére enged következtetni. Bizonyos folyosókon emellett változások figyelhetők meg az elkövetési módok között is, így például a nyugat-balkáni útvonalon haladva egyes országhatárokon gyalogosan, majd járművel csempészték át a migránsokat.³⁴

Az újonnan érkező jogellenes bevándorlók viszonylag alacsony száma a hamisított igazoló okiratoknak köszönhetően nem befolyásolta a görög és a ciprusi repülőgépekkel történő másodlagos mozgásokat az EU és a schengeni társult országok irányába. Utóbbi jelenség a schengeni belső útvonalakon és az Egyesült Királyság irányába is megfigyelhető volt. A nemzetközi utasforgalom korlátozásával várhatóan a vízummal való visszaéléseknek a száma is lecsökken.³⁵

Az embercsempészek továbbra is veszélyeztetik a jogellenes bevándorlók életét. Több olyan esetről is beszámoltak, amikor a migránsok járművel történő csempészete halált vagy súlyos testi sérülést eredményezett. 2020-ban a közép-mediterrán útvonal maradt Európában az embercsempészés legfőbb útvonala. Augusztusban több mint 4000 jogellenes bevándorlót regisztráltak a legterheltebb olasz pontokon. A migránsok hajónként 15–20 fős csoportokban érkeztek Tunéziából, míg 60–90 fős csoportokban Líbiából. A legnagyobb csoportok bangladesi és tunéziai állampolgárokból álltak. A Tunéziából jövők gyakran autonóm módon, üvegszálas csónakkal érkeznek meg az olasz partokra.³⁶

A nyugat-balkáni útvonalon számos bűnszervezet a közösségi médiaplatformokon kialakított speciális csoportokban reklámozza szolgáltatásait. A csoportokban közzétett bejegyzések tartalmazzák a különféle szolgáltatásokat, a jogellenes bevándorlók tapasztalatait, valamint a csempészés alatt készített fotóit és videóit. Az említett csoportok tagjait gyakran szólítják fel azonnali üzenetküldő alkalmazások használatára.³⁷

³³ Uo. 17.

³⁴ Uo.

³⁵ Frontex (10 September 2020).

³⁶ Europol (11 November 2020), 17.

³⁷ Uo. 14.

6. Terrorizmus

A COVID-19-járvány mindezidáig csekély hatással volt az EU terrorfenyegetettségi szintjére. Nincs arra utaló jel, hogy a pandémia állna az elmúlt hónapok dzsihadista támadásainak növekedése mögött. Utóbbiak ugyanis általánosságban és elkövetési módozataikra tekintettel is megfelelnek a krízishelyzetet megelőző terrorfenyegetettségi értékeléseknek. A szélsőséges csoportok a koronavírus-járványt mindenestre saját ideológiájuk terjesztésére használták.³⁸

Több szélsőbaloldali csoportokhoz fűződő garázdaságot és rongálást jelentettek a pandémiával összefüggésben. Ezek a csoportok – saját ideológiájukkal összhangban – társadalmi struktúrákban, környezetvédelmi politikákban vagy gazdasági rendszerekben határozták meg a COVID-19 forrását. A jobboldali szélsőségek ezzel szemben a kisebbségek és politikai ellenfeleik uszítására használták fel a koronavírus-járványt. Ezek a csoportok kisebbségek ellen intézett támadásokkal, rablásokkal és rongálásokkal próbálnak meg (faji) polgárháborút kirobbantani. Az erőszakos szélsőségekhez fűződő társadalmi mozgalmak egyre aktívabbá váltak. Ezek többsége a pandémiához igazította kommunikációját, a kormányok által bevezetett korlátozó intézkedések ellen uszítva.³⁹

A COVID-19-járvány során a digitális világ még termékenyebb talajává vált az antiszisztemikus eszméknek. Új kérdések merültek fel világszerte, amelyek a koronavírus-járvánnyal összefüggő korlátozó intézkedésekre is kiterjedtek. Hollandiában mintegy 30 esetről számoltak be, amikor feltehetően 5G-ellenes aktivisták gyűjtöttek fel mobiltelefon-adótornyokat egy olyan összeesküvés-elmélet által motiválva, mely szerint a sugárzás károsítja az immunrendszert.⁴⁰

A terrorveszély dinamizmusának számos része fennmaradt 2020 első fél évében, jelezve, hogy a COVID-19-járvány rövid távon minimális hatással volt az európai terrorfenyegetettség szintjére. A dzsihadista támadások száma továbbra is magas (2020 első felében már hat esetet jelentettek, míg 2019-ben összesen hétre került sor), és a korábbi módozatokhoz hasonlóan mindet önálló tettesek követték el alapvető eszközök (pl. kés vagy gépjármű) felhasználásával. A szélsőjobboldali csoportok online jelenlétük növelésével próbálják bővíteni hálózataikat és befolyásukat. A szélsőbaloldali csoportok különösen Dél-Európában követnek el erőszakos cselekményeket hivatásos célpontjaikkal szemben.⁴¹

³⁸ Uo.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Uo. 19.

⁴¹ Uo.

A fentieket leszámítva a tagállamokban bevezetett korlátozó intézkedések feltehetően akadályozták a terrorista törekvéseket és a szélsőséges tevékenységeket. A gyülekezések és az utazások korlátozása csökkentette szervezési lehetőségeiket, fizikai érintkezésüket, valamint a kiképzésükhöz és az ideológiájuk terjesztéséhez szükséges pénz előteremtését.

2020 májusa előtt a tagállamokban megnőtt azon terrorista és szélsőséges propagandatartalmaknak a száma, amelyek a COVID-19-járvánnyal kapcsolatos összeesküvés-elméleteket hirdették. A dzsihadista terroristák megpróbálták a pandémiát Isten büntetéseként ábrázolni, hogy gyengítsék az iszlám tanítás ellenségeit, és arra ösztönözzék híveiket, hogy használják ki a helyzetet támadások elkövetésére. A szélsőjobboldali csoportok a pandémia megjelenését és terjedését a külföldiekre és a kisebbségekre hárították, akiknek az önkéntes megfertőzését hirdették. A szélsőjobboldali csoportok körében is kommunikálták azt az eszmét, hogy a koronavírus valójában az elit osztály találmánya a társadalom irányítására. Ez vezetett az augusztusi tüntetéshez Berlinben, ahol a szélsőjobboldali aktivisták megpróbálták megrohamozni a német parlament székhelyét. A tagállamok emellett több kormányellenes propagandának is tanúi voltak, nem csupán bal- és jobboldali szélsőségek, de a társadalom többi csoportjának irányából is. Mivel a különböző eszmék egyre inkább összeolvadtak, nehezebbé vált a mögöttük álló tényleges ideológiának az azonosítása. 2020 májusát követően a propaganda fókusza olyan új koronavírussal kapcsolatos eszmékre is kiterjedt, mint a biológiai fegyver és az 5G frekvencia.⁴²

2020 márciusában és áprilisában a szélsőséges csoportok online kommunikációjának jelentős része a COVID-19 biológiai fegyverként való felhasználására összpontosított. Különösen a szélsőjobboldali fórumok foglalkoztak ezzel a kérdéssel az Egyesült Államokban, amely a Black Lives Matter mozgalom következtében lecsendesedett.⁴³

A koronavírus-járvány európai terjedésével kialakult az erőszakos szélsőségségnek egy új formája, amely az 5G frekvencia elleni tüntetésekből és az adótoronyok gyújtogatásából realizálódott. Bár 5G-ellenes tüntetésekre már a COVID-19 európai megjelenése előtt is sor került, 2020 márciusában és áprilisában közel 100 gyújtogatást jelentettek, melyekben az Egyesült Királyság, Hollandia, Írország és Belgium volt a leginkább érintett.⁴⁴

⁴² Uo.

⁴³ Uo. 20.

⁴⁴ Uo.

Jelenleg nem világos, hogy az 5G-ellenes támadások mely szélsőséges ideológiai csoportnak tulajdoníthatók. Egyértelmű kapcsolatban állnak azonban a pandémiával, mivel a közelmúltban terjesztett propaganda szerint a koronavírus 5G hullámokon keresztül terjed. A COVID-19 biológiai fegyverként való felhasználásával kapcsolatos propagandához hasonlóan az 5G-ellenes támadások kezdeti megugrását is jelentős csökkenés követte 2020 májusától. Mivel az 5G-ellenesség mögött álló ideológiai motiváció nem világos, nehéz meghatározni ezen a ponton, hogy miért hagyott alább a támadások száma. A lehetséges magyarázatok között szerepel a korlátozó intézkedéseknek a bevezetése, valamint más mozgalmaknak a megjelenése.⁴⁵

7. Összegzés

A koronavírus-járvány hatása az európai szervezett bűnözésre számos tényezőtől függ, melyek közül az alábbi kettő kritikusnak bizonyult az EU belbiztonsági helyzete szempontjából.

A korlátozó intézkedések szigorítása rövid távon hasonló helyzetet eredményezhet, mint amit a pandémia kezdetén tapasztalhattunk. A bűnszervezetek továbbra is vissza fognak élni a helyzettel. A COVID-19-járvánnyal összefüggő bűncselekmények elkövetési módozatai kifinomultabbá válnak annak érdekében, hogy ellensúlyozzák a társadalom növekvő tudatosságát e téren. Az új technológiák használata és az online aktivitás várhatóan tovább fog gyorsulni az európai szervezett bűnözés körében.

A gazdasági visszaesés hosszútávon az európai szervezett bűnözés virágzását idézheti elő. E folyamat számos ponton hasonlóságot mutathat a 2007-es gazdasági világválság alatti és utáni fejleményekkel. A feketepiacon várhatóan elmozdulások lesznek tapasztalhatók, amelyeket a bűnszervezetek az elkövetési módozataik alakításával fognak ellensúlyozni. A gazdaságilag hátrányos helyzetű egyének egyre kiszolgáltatottabbá válnak a bűnszervezetek toborzásának. Fokozódhat a korrupció és a vagyon elleni bűnözés. A hamisított termékek iránti kereslet várhatóan megnövekszik. Az embercsempészet európai úti céljaira is kihat a gazdasági világválság. Az európai szervezett bűnözés tehát összességében profitálhat és megerősödhet a COVID-19-járvány okozta krízishelyzetből.

⁴⁵ Uo.

Amíg az európai terrorfenyegetettség szintjére a pandémia rövid távon csekély hatással bírt, hosszútávon várhatóan növekedést fogunk tapasztalni. Mindez megalapozottan feltételezhető egyrészt a radikális propagandaanyagok és az arra fogékony személyek megnövekedett köréből. A kiszolgáltott helyzetben lévő emberek ugyanis otthon több időt töltöttek az interneten és a közösségi médiában. A radikalizálódást másrészt a gazdasági recesszióhoz szorosan társuló szociális egyenlőtlenség, munkanélküliség és szegénység is fokozni fogja. A radikalizált személyek számának várható emelkedése egy gazdasági szempontból bizonytalan környezetben az összeesküvés-elméletek szaporodásával és a kormányellenes, berendezkedésellenes érzelmekkel karöltve lényegesen megnövelheti a már meglévő politikai, társadalmi és gazdasági ellentéteket, tovább erősítve a szélsőségeket ideológiai orientációjukban. A terrorizmusnak ily módon új célpontjai és elkövetési módjai várhatók.

IRODALOM

- CZEBE András: „Az európai szervezett bűnözés alakulása a COVID-19 járvány okozta krízishelyzet tükrében”. *MTA Law Working Papers*, (2020) 16. <https://jog.tk.hu/mtalwp/az-europai-szervezett-bunozes-alakulasa-a-covid-19-jarvany-okozta-krizishelyzet-tukreben?download=pdf>
- EMCDDA & Europol: *EU Drugs Market. Impact of COVID-19*. 2020, https://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-impact-of-covid-19_en
- Europol: *Pandemic profiteering. How criminals exploit the COVID-19 crisis*. March 2020, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf
- Europol: *Catching the virus. Cybercrime, disinformation and the COVID-19 pandemic*. 03.04.2020. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/catching_the_virus_cybercrime_disinformation_and_the_covid-19_pandemic_0.pdf
- Europol: *Viral marketing. Counterfeits, substandard goods and intellectual property crime in the COVID-19 pandemic*. 17 April 2020. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/report_covid_19_-_viral_marketing_counterfeits.pdf
- Europol: *Beyond the pandemic. How COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU*. 30 April 2020. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/report_beyond_the_pandemic.pdf
- Europol: *Exploiting isolation – Offenders and victims of online child sexual abuse during the COVID-19 pandemic*. 19 June 2020. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/exploiting-isolation-offenders-and-victims-of-online-child-sexual-abuse-during-covid-19-pandemic>

- Europol: *How COVID-19-related crime infected Europe during 2020*. 11 November 2020. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/how_covid-19-related_crime_infected_europe_during_2020.pdf
- Europol: *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*. 2020, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/internet_organised_crime_threat_assessment_iocta_2020.pdf
- Frontex: *Situation at EU external borders – Illegal crossings down in August*. 10 September 2020. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/situation-at-eu-external-borders-illegal-crossings-down-in-august-3fHR48>

Sipos Attila

A légi fuvarozó kárfelelőssége és a légiutas egészségi állapota

A vírusok a sejtekből felépülő élőlények közelében mindenütt megtalálhatók, így valószínűsíthető az emberiség életének. A légi közlekedés a földrajzi helyváltoztatás legfiatalabb megoldása, amely rendkívül nagy erőfeszítések és áldozatok árán lett mindenki számára elérhető valóság. Ezt a valóságot alapjaiban változtatta meg 2020. március 11-én a COVID-19 világjárvánnyá nyilvánítása. Az alábbiakban arra keressük a választ, hogy a légi fuvarozó kárfelelősségét szabályozó Montreali Egyezmény (1999) szerint balesetnek minősül-e az utas betegségéből, egészségi állapotából eredő, a be- és kiszállási művelet, vagy a légi jármű fedélzetén történt esemény vagy történet? Vajon a légiutas egészségi állapota – az Egyezmény szabályai és a gyakorlat szerint – milyen felelősséget ró a szerződő felekre?

A válasz megadásához jogeseteken keresztül bontjuk ki a baleset fogalmi elemeit, bemutatjuk a légi fuvarozói üzletszabályzat jelentőségét, a különös gondoskodást igénylő utasok helyzetét, vizsgáljuk az orvosi igazolások meglétét, és kiemelten foglalkozunk az utas egészségi állapotából eredő akut helyzetek (szívinfarktus, trombózis, vírusfertőzés stb.) személyzet általi kezelésének a felelősségével.

A válasz logikus: az utas egészségi állapotából eredő esemény vagy történet – az Egyezmény értelmében – nem minősül balesetnek, ennek következtében a légi fuvarozó kárfelelősséggel nem tartozik, de ha a konkrét ügy tényállásában olyan ok-okozati összefüggés található, amely a baleset bekövetkezése és a légi fuvarozó hanyag magatartása között áll fenn, akkor a légi fuvarozó kárfelelőssége megállapítható.

A tanulmány részletesen bemutatja a kártérítési felelősség feltételrendszerét, a balesetet előidéző oksági láncolatot.

1. A repülés és a fertőző betegségek a COVID-19 előtt

Semmi sem olyan állandó, mint a változás. Bár életünk sokszor egyhangúnak tűnik, mégis minden áldott nap történik velünk olyan esemény, amely azelőtt sohasem. A repülésben sincs két ugyanolyan út, minden légi járat különböző környezeti és időjárási körülmények között kerül végrehajtásra, más utas- és áruterheléssel, rengeteg változóval. Van azonban, ami nem változik: a fizika törvényei ugyanazok, és a nemzetközi polgári repülés sem veszített jelentőségéből.

A repülés – tömegközlekedés. Versenyben áll a modern technika előállításával, majd felhasználásával, és ezzel a jövőt alakítja. A globális világban versenyezni a modern polgári repülés adta előnyök és lehetőségek kiaknázása nélkül napjainkban már nem lehet. Az előnyök közül kiemelkedik, hogy a légi közlekedés a leggyorsabb és a legbiztonságosabb közlekedési forma a világon. Nagy távolságoknál – a Föld bármely pontjára – a legrövidebb szállítási idővel kétségtelenül a repülés rendelkezik. A modern ember ezért él a repülés adta lehetőségekkel, és a távolságot már nem kilométerben vagy mérföldben méri, hanem időben számolja. A nemzetközi menetrendszerű polgári légi forgalomban a fizető utasok repült kilométereinek (RPK)¹ folyamatos növekedése minden nemzetközi konfliktus és világválság² kialakulása ellenére is mindig felívelő és töretlen maradt. Egészen mostanáig.

Korunk embere számára a biztonság mellett a másik legfontosabb szempont: legyen olcsó az utazás. Az utas elégedett, mert megfizethető áron kedve szerint útra kelhet a világ bármely pontjára, miközben joggal gondolja, hogy a 21. században a fertőző betegségek már nem jelentenek akkora veszélyt az emberiségre, mint akár néhány évtizede. Régóta tudjuk, hogy közel sincs így. A légi közlekedésnek a betegségek világméretű terjesztésében kulcsszerepe van. Ezért az ENSZ szakosított intézménye, a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) és más specializált nemzetközi intézmények felelőssége és feladata, hogy átfogó intézkedésekkel megakadályozzák a fertőző betegségek elterjedését.

¹ Revenue Passenger Kilometer (RPK): az egy fizető utas által megtett kilométer.

² A légitársaságok időről időre kisebb-nagyobb válságos helyzettel találják szemben magukat, kezdve az olajárrobbanástól a terrortámadásokon, a természeti katasztrófákon keresztül, a gazdasági világválságokon túl egészen a fertőző betegségek terjedéséig. Példaként az Olajválság (1973), az iraki–iráni háború (1980), az Öböl-háború (1991), a 1997–1998-as ázsiai gazdasági válság, a szeptember 11-i terrortámadás (2001), a SARS-vírus (2003), a gazdasági világválság (2008), az izlandi Eyjafjallajökull alatti vulkán kitörése (2010), az Ebola-vírus (2014), a SARS-CoV-2-vírus (2019).

Az ICAO a fertőző betegségek terjedésének a megelőzése céljából folyamatosan tanácskozik a repülőtereken és a légi járműveken alkalmazandó nemzetközi egészségügyi rendelkezések kidolgozásában illetékes nemzetközi szervezetekkel,³ köztük kiemelten az Egészségügyi Világszervezettel (WHO).⁴ A járványok repüléssel történő elterjedésének a megakadályozására az ICAO ajánlásokat tesz tagállamai részére. Az ajánlások végrehajtásáért a tagállamok felelősséggel tartoznak. Az ICAO tagállamainak alapkötelezettsége, hogy minden lehetséges módon megakadályozzák a fertőzés terjedését, ennek érdekében minden érintett hatóságot bevonnak, a nemzetközi ajánlások függvényében szabályokat hoznak, majd azokat maradéktalanul betartják.

A nemzetközi polgári repülés átfogó egységét biztosító alapszerződés, az 1944. december 7-én⁵ elfogadott Chicagói Egyezmény, mint egy „igazi Magna Charta”,⁶ immár több mint 75 évvel ezelőtt világos célként tűzte ki: „a tagállamok megállapodnak abban, hogy *hatékony lépéseket tesznek* a kolera, a (fertőzős) tífusz, a fekete himlő, a sárgaláz, a pestis és a Szerződő Államok által időközönként meghatározott egyéb *fertőző betegségek légi jármű útján történő terjedésének a megakadályozására*” (14. cikk). Természetesen nemcsak a Chicagói Egyezményben felsorolt betegségekkel kell a tagállamoknak megbirkóznia, hanem minden olyan fertőző betegséggel, amelyet az orvostudomány alkalmasnak tart tulajdonságainál fogva a világméretű elterjedésre. Köztük van egy sor, 1944-ben még nem ismert, újként megjelent fertőző betegség, úgymint az atípusos tüdőgyulladás, a madárinfluenza és az Ebola-vírus.

2003-ban egy titokzatos új betegség, a Súlyos Akut Légzőszervi Szindróma (SARS), ismertebb nevén az atípusos tüdőgyulladás vírusa borzolta a kedélyeket és keltett világszerte pánikot, nagy hatást gyakorolva a nemzetközi polgári

³ 2016-ban hozta létre az ICAO a „Cooperative Arrangement for the Prevention and Management of Public Health Events in Civil Aviation” (CAPSCA) kezdeményezést, amely program keretében az ICAO rendszeresen tárgyal az érintett szervezetekkel: WHO, FAO, UNWTO, IATA, ACI, UNDP, IFALPA, IOM, WFP. www.caspc.org

⁴ A Chicagói Egyezmény 9. Függelék, Egyszerűsítések, 15. kiadás, 8. fejezet, E) bekezdése foglalkozik a WHO által meghatározott nemzetközi egészségügyi szabályok és más rendelkezések végrehajtásával, 2017. (8.12–15 pontok, 8.15.1 ajánlás). 8–3.

⁵ A nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezményt hazánkban a 1971. évi 25. tvr. hirdette ki. A Chicagói Egyezmény Függelékait a 2007. évi XLVI. törvény, valamint a módosításokat a 2009. évi LXXXVIII. törvény hirdette ki. 1994-től kezdve minden év december 7. napja a nemzetközi polgári repülés világnapja, amelyről az ICAO 33. Közgyűlésén (1992) döntöttek a tagállamok. Ezt a kezdeményezést az ENSZ 75. Közgyűlésén ismerték el hivatalosan a tagállamok. ICAO A-29. 1.; UN A/RES/51/33, 17 January 1997.

⁶ KOTAITE (2013), 43.

repülésre. Az ICAO és a WHO gyorsan reagált, és a tagállamok felé átfogó ajánlásokat tett.⁷ A tagállamokat kötelezték arra, hogy a fertőzésben érintett országok repülőterein szigorúbban ellenőrizzék az utasokat: a betegség tüneteit hordozó személyeket érvényes repülőjegyük ellenére ne engedjék utazni; a beszállást megelőzően a betegségről tájékoztassák az utazóközönséget; a fertőzött helyekről érkező utasok újabb egészségi szűrését végezzék el; valamint képezzék ki a repülési személyzetet a SARS tüneteit viselő beteg fedélzeten történő kezelésére és elkülönítésére, a földi állományt pedig a SARS vírussal fertőzött utasokat szállító légi jármű fogadására és a fedélzet hatékony fertőtlenítésére.

2005-ben egy újabb fertőző betegség, a legveszélyesebbnek tartott, világjárványt előidézni képes madárinfluenza (H5N1) szedte áldozatait, amely újabb kihívás elé állította a polgári légi közlekedést. A WHO ajánlására az utasokat előzetesen informálni kellett az utazás egészségi kockázatairól, a repülőtereken pedig a betegség felderítése érdekében a kirendelt egészségügyi dolgozók célzott kérdéseket tettek fel, és hőkamerákkal testhőmérsékletet mértek. A repülőtereken speciális helyiséget alakítottak ki a vírushordozónak vélt személyek részére, és járványkitörés esetére az ICAO és a WHO a repülőtér azonnali bezárásának menetére tett javaslatot.⁸

2009-ben a sertésinfluenza vírusa, 2012-ben a közel-keleti légúti koronavírus (MERS-Cov), 2013-ban a madárinfluenza újabb (H7N9) vírusa, 2014-ben pedig a nyugat-afrikai Ebola-vírus (EVD) szedte áldozatait világszerte. Ezen vírusok gyors elterjedésében vagy éppen a világjárványok kialakulásának megakadályozásában a légi közlekedés bizonyítottan kiemelt szerepet játszott. Az Ebola-járvány (2014) jó példa arra, hogy sikerült megfékezni annak gyors elterjedését. Bár az Ebola-vírussal fertőzött légiutas csekély veszélyt jelentett a többi utasra nézve, az utazóközönségben mégis komoly aggodalmat keltett a fertőzött személy pusztja jelenléte. Az Ebola-vírus vérrel és testnedvekkel terjed, belélegzéssel és cseppfertőzéssel nem, így az utasra a mellette ülő fertőző személy nem jelentett veszélyt. Ám a légi jármű mosdójának közös használata már kétségtelenül kockázatokat rejthet. Ilyen válságos időszakban sokan elálltak az utazástól, mert a büntetőjogilag értékelhető, szándékosan erősen köhögő, majd

⁷ SINGH (2006), 1–7; ICAO 35. Közgyűlés A35–12 számú határozata, 2004.

⁸ ICAO Report by Chief, Aviation Medicine Section, to the meeting at the WHO on avian influenza and human pandemic influenza. ICAO Secretary General, SG 1862/05 AN5/24, 2005; Chicagói Egyezmény 9. Függelék, Egyszerűsítések 2.4.

felkiáltó „Afrikából jöttem, de csak vicceltem”⁹ utasnál komolyabb pánikot csak a repülőgépen utazó, már valóban Ebola- vagy más vírussal megfertőzött utas tud kelteni.¹⁰

A fentiekben említett SARS és a közel-keleti légzőszervi tünetegyüttes (MERS-Cov) okozói koronavírusok voltak, így nem jelentett újdonságot, amikor 2019 decemberében az emberiség egy jóval erősebb – a COVID-19-betegséget, súlyos tüdőgyulladást és szövődeményeket okozó – SARS-CoV-2-vírussal találta szemben magát. Míg a globális hatással bíró események lefékeztek és ideig-óráig megtorpanították a légi közlekedési iparágat, addig a COVID-19-betegségnek – felbecsülhetetlen károkat okozva – sikerült a csúcspontot döntő repülőterek forgalmát teljesen megbénítani és a nemzetközi polgári repülés utasszállítási ágát szó szerint a földre kényszeríteni. Ez a jelenlegi rendkívüli állapot nemcsak hatásánál fogva, de rendszerszintű szabályozói kihívásai miatt sem hasonlítható más, korábban megjelent vírussal kapcsolatos helyzethez, mert eddig mindig sikerült a járványoknak a kezdeti szakaszában határt szabni, azokat időben elszigetelni. Bár történtek szakmai lépések egy-egy járványügyi esemény után, de a leckékből – csakúgy, mint a humán immundeficiencia-vírusból (HIV) – hosszú időn keresztül nem tanult az emberiség.

Az Egyesült Államok Hawaii Állami Egészségügyi Osztálya 1994 júniusában bejelentette, hogy egy koreai származású, 32 éves nő tüdővészben meghalt. Az áldozat a betegség megállapítása előtt Honolulu-ból (HNL) – közel nyolc órás repüléssel – Chicagóba (ORD) utazott, majd onnan Baltimore-ba (BWI), és legvégül 1 hónap múlva Honolulu-ba repült vissza. A hatósági vizsgálat kiderítette, hogy a nő az utazás során több utast megfertőzhetett. Az utasok később tünetmentessé váltak, de a vizsgálat több valós problémára világított rá. Az utazás során az utas a légi járművek fedélzetén 925 személlyel találkozott, ami azért ad okot aggodalomra, mert a multirezisztens tuberkulózis (MDR-TB) baktérium csendesen, alattomosan, elsősorban cseppfertőzéssel (köhögéssel, beszéddel, tüsszentéssel stb.) a levegőben terjed.¹¹ A WHO kiadványban¹² tájé-

⁹ Sajnos az Ebola-vírus ugyan elszigetelten, de jelenleg is szedi áldozatait Afrikában. WHO – Ebola virus disease – Democratic Republic of the Congo. Disease outbreak news: Update 16 April 2020, www.who.int/csr/don/16-April-2020-ebola-drc/en/

¹⁰ ABEYRATNE (2014).

¹¹ KENYON et al. (1996); Global Plan to End TB: 2018–2022. Stop TB Partnership, Genf, 2019.

¹² A WHO hét esetet mutat be több mint 20 évvel ezelőtt kiadott jelentésében, amelynek kapcsán a vírus terjedése a fedélzeten történt, történhetett. Tuberculosis and air travel: Guidelines for prevention and control. Communicable Diseases Cluster. WHO/TB/98.256. 1998. Summary of seven investigations of possible M. Tuberculosis transmission on aircraft. Annex 1. 35–37.

koztatta az iparági szereplőket a vizsgálatokról, a kockázat jellegéről és a tendenciákról. A veszély meglétére a légi közlekedési iparág nem reagált egységesen, annak ellenére, hogy a WHO szerint, ha egyszer a multirezisztens tuberkulózis (MDR-TB) baktérium teret nyer, nem valószínű, hogy meg lehet állítani.

A COVID-19 indította el azt az összetett és átfogó változási folyamatot, amelynek ma tanúi vagyunk. Mérföldkő ez mindannyiunk számára. Ennek a folyamatnak az egyik legfontosabb következménye, hogy a várva várt paradigmaváltás nemcsak az életünkben, hanem a polgári légi közlekedésben is megkerülhetetlenül bekövetkezik. Egy új korszak előtt állunk. Olyan előtt, amely alapjaiban írja majd felül az ádáz versenyből eredő zsúfoltságot a földön és a levegőben.

2. A légiutas és a Montreali Egyezmény (1999)

Az utas – a repülés nemzetközivé válása óta – kiszolgáltatta a légi fuvarozóknak. Ennek egyik fő oka, hogy a légi fuvarozó szigorú kárfelelősségi kötelezettséggel bír, amelyet a légi közlekedés veszélyes üzemi jellege és személyszállításkor az utasok védtelen helyzete indokol. A jogalkotó kezdetben úgy ellensúlyozta ezt a terhet, hogy a Varsói Egyezményben (1929)¹³ az utast ért balesetek esetén fizetendő kártérítés összegét – a légi fuvarozó helyzetét megkönnyítendő – korlátozta. A kárfelelősség korlátozása – mint megannyi más – a tengerjogból átvett intézmény.¹⁴ Bevezetését főként a légi fuvarozók pénzügyi védelme indokolta, hiszen súlyosabb balesetek bekövetkezésekor a légi fuvarozók olyan mértékben váltak kötelezetté a károk megtérítésére, hogy az pénzügyileg nehéz, szélsőséges esetekben válságos helyzetbe sodorhatta őket. A légi közlekedési iparág egyik főszereplőjének, a légitársaságoknak ezért szükségük volt a kárfelelősségi helytállásuk megfelelő biztosítására, annak szabályozói védelmére. A repülés nagy tőkeigényű, gazdaságilag kockázatos tevékenység. A kiélezett piaci verseny következtében a légitársaságok nagy része pénzügyileg sérülékennyé vált, és nyereségtermelő tevékenységük a személy-

¹³ A fuvarozó felelőssége, III. Fejezet, 22. cikk. A Varsói Egyezmény a nemzetközi légi fuvarozás egyes szabályainak egységesítéséről (1929). A Magyar Királyság az 1936. évi XXVIII. számú törvénnyel „iktatta törvényei közé”.

¹⁴ Ilyen még a légi járművek regisztrálása (lajstromba vétele); a nem ártó szándékú (békés) áthaladás joga (*innocent passage*); a 8. és a 9. kereskedelmi kabotázs jogok; a nyílt tengerek feletti közlekedés szabadsága; az engedélyezési eljárások és adminisztratív követelmények. Sipos (2018), 29, 36–37, 54, 104, 128–129, 281, 312.

szállítási szegmensben hosszú évtizedeken keresztül alacsony vagy veszteséges maradt.

Ahogy az utasjogok a piacok liberalizációjának egyik következményeként megerősödtek, egyre több ügyfélközpontú védelmi intézkedés látott napvilágot. A szigorú kötelezettségek jogszerű teljesítése nagy – elsősorban anyagi és adminisztratív – terhet jelentett a légit fuvarozóknak. Az utasjogok nemzetközi szintű megerősödésének csúcspontja – a Varsói Egyezményt és annak módosításait leváltó¹⁵ – a nemzetközi légit fuvarozásra vonatkozó egyes jogszabályok egységesítéséről szóló Montreali Egyezmény¹⁶ (1999) megalkotása volt. Az új Montreali Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) kétségtelenül paradigma-váltást hozott. A jogalkotó a pénzügyileg megerősödő¹⁷ és versenyképes légit fuvarozókkal szemben a fogyasztók oldalára állt. Minden túlzás nélkül mondhatjuk, hogy az utas lett az „úr”.¹⁸ Az ügyfelek védelme olyannyira előtérbe került, hogy nem véletlenül hangzott el az Egyezmény tervezete készítésekor: „a károsultak ügyvédei az Egyezménnyel igencsak boldogok lesznek”.¹⁹ Az utas, a baleset bekövetkezésekor – immár a korlátlan felelősségi helytállásra kötelezett légit fuvarozóval szemben – sokkal előnyösebb pozícióba került.

Az Egyezmény legfőbb célja az egységesítés, a jogszabályok harmonizálása és a jogi konfliktusok kiküszöbölése. Ez garancia arra, hogy a kárt szenvedett utasnak vagy az áru feladójának a kárigényét a világon mindenütt ugyanolyan jogszabályok alapján bírálják el. Az elbírálás független az utas állampolgárságától, a károkozás helyszínétől, az illetékes bíróságtól, az utas egészségi állapotától, vagy magának a repülőjegynek az árától. A légit fuvarozók kárfelelőssége az ingyenes vagy a rendkívül olcsó repülőjegyeknél is minden esetben

¹⁵ 2005. évi XXXIV. törvény a Hágában, 1955. szeptember 28-án kelt Jegyzőkönyvvel módosított, a nemzetközi légit fuvarozásra vonatkozó egyes jogszabályok egységesítése tárgyában, Varsóban, 1929. október 12-én aláírt Egyezmény módosításáról szóló, Montréalban, 1975. szeptember 25-én aláírt 4. számú Montreali Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹⁶ A Montreali Egyezmény 2003. november 4-én lépett hatályba és minden más, a nemzetközi légit fuvarozásra vonatkozó szabály felett áll (55. cikk). Jelenleg 137 állam ratifikálta az egyezményt. 2005. évi VII. törvény; ICAO Doc 9740, www.icao.int/secretariat/legal/List/Parties/Mtl99

¹⁷ Az IATA jelentése szerint 2004–2011 között a légitársaságok átlagban 4,1%-os nyereséget realizáltak, amely más iparágak jövedelmezőségéhez képest rendkívül alacsony. 2015 után egészen 2019-ig még magasabb profitra tettek szert az IATA-taglégitársaságok, átlagban 8% felett teljesítettek. PEARCE (2013), 18; *IATA Annual Review*, 2019, <https://www.iata.org; iata-annual-review-2019.pdf>

¹⁸ CAPLAN (1999), 193.

¹⁹ WHALEN (2000), 15.

fennáll. A felelősséget nem lehet előre kizárni, vagy akár a jogosan járó kártérítés összegét a repülőjegy ingyenességére, illetve olcsóságára hivatkozva egyoldalúan csökkenteni, a kárt szenvedett utas igényét ilyen jogcímen elutasítani. Az utazásban részt vevő, szerződéses jogviszonyban levő személyek, akikre az Egyezmény személyi hatálya kiterjed, kárfelelősség szempontjából tehát egyenlő jogokkal rendelkeznek és ugyanolyan mértékben biztosítottak, akár turista-, akár üzleti osztályon utaznak.²⁰ A jog az egyenlő bánásmód elvének megfelelően szintén nem tesz különbséget az iparági üzleti modellek (a hagyományos vagy a diszkont-légitársaságok) között, még akkor sem, ha közöttük valóban számottevő különbségek vannak. Minden utas és az áru feladója, ha kárt szenved és a légi fuvarozó felelősségét az Egyezmény alapján megállapítják, ugyanolyan bánásmódban és egységes elbírálásban fog részesülni.

A jogalkotó mindvégig kényesen ügyelt a károkozó és a károsult között meghúzódó feszültségek feloldására, érdekeik arányos egyensúlyára. Bár kiemelten védi a nemzetközi légi fuvarozásban részt vevő ügyfelek érdekeit, ebben az új rendszerben nem engedi, hogy az utas minden vélt vagy valós sérelemmel a bíróságra rohanjon, és a végtelenségig – a magasabb kártérítés megítélése reményében – perelje a légi fuvarozót arra hivatkozva, hogy az előre megfontolt helytelen ténykedése miatt, de leginkább a parancsnokpilóta mulasztásának vagy legalább tudatos gondatlanságának köszönhetően – feladatkörében eljárva²¹ – okozott balesetet. Több jogintézmény védi a légi fuvarozót,²² de sokat mond az is, hogy a légi fuvarozó kárfelelősségét egy olyan követelményrendszerben lehet csak megállapítani, amelyben legalább 20 konjunktív²³ feltétel teljesülése szükséges.

E bonyolult rendszerben az alábbiakban arra keressük a választ, hogy az Egyezmény értelmében balesetnek minősül-e az utas betegségéből, egészségi állapotából eredő esemény vagy történet, valamint hogy a légiutas egészségi állapota – az Egyezmény szabályai és a gyakorlat szerint – milyen felelősséget ró a szerződő felekre.

²⁰ A légitársaságok a kártérítési összegek fedezetének biztosítására kötelező módon minden utasra biztosítást kötnek (50. cikk).

²¹ Az alkalmazottak és megbízottak cselekménye vagy mulasztása esetében azonban azt is bizonyítani kell, hogy e személyek feladatkörükben jártak el. Varsói Egyezmény, III. fejezet, A légi fuvarozó felelőssége, 25. cikk.

²² Például a kizárólagosság intézménye (29. cikk), a korlátlan felelősség kétlépcsős rendszere (21. cikk), a fuvarozási dokumentációk egyszerűsítése (3–11. cikkek), a baleset fogalmi elemei (17. cikk).

²³ Tompkins, George N., Jr. New York-i ügyvéd előadásának anyagából, Leiden IIASL, 2001. november 13.

3. Baleset

Az Egyezmény szerint a légi fuvarozó felelőségének a megállapításához az alábbi konjunktív feltételek együttes teljesülésére van szükség: 1) baleset történjen; 2) a baleset a kárt szenvedett utas halálát vagy testi sérülését okozza; 3) a baleset a légi jármű fedélzetén vagy valamely beszállási vagy kiszállási művelet közben történjen (17. cikk 1.). Ha egy feltétel vagy valamelyik feltétel fogalmi eleme hiányzik, akkor a légi fuvarozó nem tartozik felelősséggel, ezért fontos a baleset fogalmi elemeinek meghatározása.

3.1. Első feltétel: baleset történjen

Kisebb-nagyobb baleset sokszor történik az utazás során, de a légi fuvarozó felelőségét megalapozó baleset csak ritkán. Ennek oka, hogy kizárólag az baleset, amit az Egyezmény annak minősít. A baleset általánosan elfogadott fogalmát a világ nagyobb részén követendő joggyakorlatot teremtő, egymást kiegészítő jogesetek formálták.

A DeMarines kontra KLM Royal Dutch Airlines perben²⁴ az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága elsőként taglalta ítéletében a baleset fogalmának elemeit, sajátos kritériumait. DeMarines asszony a repülés során robbanásszerű fájdalmat érzett a fejében. Ennek következtében a beszéde érthetlenné vált és teljesen eltompult érzés lett rajta úrrá. Az eset után az utas egészségi állapota látványosan megromlott, szervezetében tartós egyensúlyzavar alakult ki. A keresetben a felperesek a testi sérülés okait a légi jármű légnyomást szabályozó rendszerének működésében és a gyors nyomáscsökkenésben (dehermetizáció) keresték és magyarázták. A KLM szakemberei a perben bebizonyították, hogy a légi jármű minden berendezése normálisan működött, meghibásodás nem lépett fel. A bíróság arra az álláspontra jutott, hogy a „baleset egy olyan esemény, fizikai körülmény, amely a dolgok megszokott folyásától eltérően, váratlanul következik be”. Ha a repülőgép fedélzetén bekövetkezett esemény egy várható, szokványos történés, akkor az esetet nyilvánvalóan nem lehet balesetként kezelni. Ahhoz, hogy balesetről beszéljünk, a történésnek vagy az eseménynek váratlannak vagy rendkívülinek, valamint előre nem láthatónak kell lennie. A légi jármű üzemszerű nyomáscsökkenése nem váratlan történés vagy rendkívüli esemény, így az nem számít balesetnek.

²⁴ *DeMarines v. KLM Royal Dutch Airlines*, 580 F. 2d 1193 (3 Fed. R. Evid. Serv. 5753), 1978.

Az Air France kontra Valerie Hermien Saks perben²⁵ az utas a Párizs (CDG) és Los Angeles (LAX) között közlekedő járaton a kabinyomás megváltozása miatt a bal fülére teljes halláskárosodást szenvedett. Az utas szerint a sérülés azért következett be, mert a légitársasági karbantartás gondatlan volt, és a repülőgép rosszul beállított légnyomást szabályozó rendszere hozzájárult a maradandó fülkárosodás kialakulásához. Az Air France jogi képviselői viszont-keresettel éltek, és az így alperessé vált utastól már felperesként (*reus in exceptione fit actor*)²⁶ azt kérték, hogy állítását, miszerint a légi járaton a repüléssel összefüggésben balesetet szenvedett, bizonyítsa. Az alperes ennek tényét bizonyítani nem tudta. Az eset egészen egyszerű, mégis történelmi. A jogértelmezés során a bíróság kimondta, hogy a balesetnek, amely az utas testi sérülését okozta, olyan váratlan vagy szokatlan eseménynek kell lennie, amely az utason kívül áll. Azért lényeges ez az új megközelítés, mert a testi sérülés nem a repülés rendes folyamatában az utas belső reakciójaként jön létre, hanem a baleset következtében, mert a baleset a sérülés oka.²⁷

A Brandi Wallace kontra Korean Air perben²⁸ Wallace felperes a Korean Air (KE) 61-es Szöul (ICN) Los Angeles (LAX) járatán szexuális zaklatás áldozata lett. A légitársaság ellen indított kártérítési perben első fokon a felperes keresete elutasításra talált. A bíróság döntése szerint az utazás egész ideje alatt a személyzet részéről nem volt olyan cselekedet vagy mulasztás, amely a légi jármű üzemelésével összefüggésben indokoltá tenné a baleset megállapítását, és az esemény egyébként sem számít „a repülés jellemző kockázati tényezőjének”. A Legfelsőbb Bíróság – az eset rendkívüli körülményeire tekintettel – azonban jogerős ítéletében megállapította a baleset bekövetkezését, mert a személyzet hanyag magatartása a perben végül bizonyítást nyert. Mindezek ellenére az elsőfokú döntés indokolása újabb állomása lett a jogértelmezésnek. Ennek alapján az utasnak az utassal szembeni cselekedete, támadása (verekedés, becsület-sértés, jelen esetben zaklatás) nem minősül balesetnek, mert ezek a cselekmények nem a repülés jellemző kockázati tényezői.

A Husain kontra Olympic Airways²⁹ perben tovább bővült az előző jogesetben meghatározott baleset fogalmi köre, és további lényeges kitételrel gazda-

²⁵ *Air France v. Valerie Hermien Saks*, US Supreme Court Reports, 470 U.S. 392, 105 S.Ct. 1338, 84 L. Ed. 2d 289, 1985.

²⁶ Ha a vádlott (alperes) kifogást emel, e tekintetben felperes lesz belőle.

²⁷ *Sakaria v. Trans World Airlines*, 8 F.3d 164, 170 (4th Cir. 1993), cert. denied 114S.Ct. 1835, 1994.

²⁸ *Wallace v. Korean Air*, No. 98 Civ. 1039, 1999 WL 187213 (S.D.N.Y.), 1999.

²⁹ *Husain v. Olympic Airways*, 316 F.3d 829 (9th Cir.), 2002.

godott; ezzel kiteljesedett. Dr. Abid Hanson 52 éves utas az Athénból (ATH) New Yorkba (JFK) tartó légi jármű fedélzetén a nagy mennyiségű másodlagos dohányfüsttől asztmás rohamot kapott, és meghalt. Az áldozat felesége, Husain asszony felperesként arra hivatkozott, hogy férje a turistaosztályon ugyan a nemdohányzó részen kapott helyet, de az csak három sorral volt odébb a dohányzószekciótól. Tekintettel férje rossz egészségi állapotára, Husain asszony háromszor kérte a légi utas-kísérőket, hogy férjét ültessék távolabb a dohányzórésztől, kérése azonban minden alkalommal – a telt házazságra hivatkozással – elutasításra talált. A valóságban a járaton 11 üres szék volt és 28 ülés-helyet szabadjeggyel utazó légitársasági alkalmazottak foglaltak el, így könnyen lehetőség lett volna az utast máshova ültetni. A dohányfüstre allergiás utas állapotát súlyosbította asztmás rohama, akinek életét a fedélzeten nyújtott gyógyszeres segítség ellenére sem sikerült megmenteni. A bíróság ítéletében nagy összegű kártérítés kifizetésére kötelezte a légitársaságot. A bíróság szerint a légi utas-kísérő visszautasító magatartása ellenkezett a légitársaság belső szabályával, továbbá sértette az iparági előírásokat, ez pedig nem összeegyeztethető a rendes és elvárt üzemelés követelményével. A felperes joggal érezte, hogy a segítség visszaautatása – attól a személytől, aki erre van kiképezve, és főként ebből a célból szolgál a légi jármű fedélzetén – olyan váratlan helyzetet teremtett, amely rajta, az utason kívül áll. Más szóval, a balesethez vezető út oksági láncolatában, annak összefüggésrendszerében a légi utas-kísérő magatartása egy olyan láncszem volt, amely közvetve hozzájárult az utas halálához, így a baleset a repülési tevékenységgel összefüggésben következett be. A bíróság ítéletében a baleset fogalmát kiterjesztette. A baleset ennek következtében nemcsak a légi jármű üzemelésének rendellenes vagy váratlan eseménye következtében történhet meg, hanem létrejöhet a személyzet rendellenes vagy váratlan cselekményéből eredően is.

A fent bemutatott, példaértékű jogesetek alapján a jogalkalmazó szerint balesetnek minősül: a repülési tevékenységgel (az abból eredő kockázattal) összefüggő, az utason kívül álló, olyan váratlan vagy szokatlan, előre nem látható esemény vagy történés, amelynek következtében a kárt szenvedett utas meghal vagy megsérül.

A joggyakorlat így nem minősíti balesetnek: az oldalsó vagy középső sorból kinyúló kézipoggyászban történő megbotlást;³⁰ a földön heverő párnában vagy takaróban történő elesést, bármilyen megcsúszást;³¹ az állítható támlájú szé-

³⁰ *Sethy v. Malév Hungarian Airlines*, US District Court, 2d, 2012.

³¹ *Vanderwall v. United Airlines, Inc.*, F. Supp. 3d, 2015 WL 309094 (S.D. Fla.), January 2015.

kekkel okozott sérülést, kellemetlenségeket;³² az utas által nem ismert nyelven történt fedélzeti kommunikációt és tájékoztatást;³³ az utas ellátási jogosultságának az első osztályról turistaosztályra minősítését (az utas lába ott bedagadt);³⁴ a kézipoggyász pakolásából eredő derékfájdalmat, rándulást vagy húzódást; az étel-ital (catering) felszolgálásából eredő problémákat, azok állagát, minőségét, az utas ételallergiáját (az immunrendszer kóros válaszütemét);³⁵ az utas betegségéből, egészségi állapotából eredő bármilyen eseményt vagy történetet.

Sok vitát váltanak ki a fej fölötti tárolókból az utasra eső tárgyak által okozott sérülések, amelyek nem minősülnek balesetnek, de nehéz azokat egységesen megítélni.³⁶ A körülmények függvényében a bíróság hozhat olyan döntést, hogy balesetnek minősíti azokat.³⁷ (Egyértelműen nem baleset, ha az utas a tároló felnyitásakor saját magában okoz kárt.³⁸) Szintén nem minősül balesetnek, ha az utas nem követi a személyzet utasítását, például nem csatolja be a biztonsági övet, és egy enyhébb fékezéskor megsérül. Ebben az esetben a bíróság a sérült utas keresetét elutasítja, mert bizonyított, hogy az utas hanyagsága okozta a kárt, és a légítársaság „minden szükséges intézkedést megtett a kár megelőzése érdekében”. Nem történt baleset akkor sem, amikor az utas a bekapcsolt biztonsági övekre figyelmeztető tábla ellenére nem kötötte be magát, és az akkor még nyitott ajtóhoz sietett egy integetés erejéig. Az utas kiesett a repülőgépből, mert nem vette észre, hogy az utaslépcsőt a földi kiszolgáló személyzet már eltolta. Az Egyezmény értelmében nem történt baleset, annak ellenére, hogy az utas lábát törte, és kórházba került.³⁹

Ellenben, ha a személyzet közvetlen vagy akár közvetett módon közrejátszik a váratlan és szokatlan esemény kialakulásában, például a légiutas-kísérő többször, bőségesen alkoholt szolgál fel az utasnak (repülésbiztonsági okból csak a fedélzeten felszolgált alkoholos ital fogyasztható), aki ezután bódult állapotban elkezd a másik utast zaklatni, akkor az eset a baleset fogalmi körébe tartozik.⁴⁰ Ilyenkor a személyzet egyértelműen nem tartotta be a szigorú előírásokat, és ennek a hanyag magatartásnak következtében az utas jogellenes cselekménye

³² *Wipranik v. Air Canada*, No. CV 06–3763 AHM, 15 May 2007.

³³ *Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, [2014] 3 S.C.R. 340.

³⁴ *David v. United Airlines*, WL 1573423, C.D. Cal., 18 April 2016.

³⁵ *Meliniak v. El Al Israeli Airlines*, C.F. 26952-10-14. 2017.

³⁶ Truitt (2015).

³⁷ *Maxwell v. Aer Lingus Ltd.*, 122 F. Supp. 2d 210, (D.Mass. 2000); *Smith v. American Airlines, Inc.*, No. 09–02903 WHA, 2009 WL 3072449, 22 September 2009.

³⁸ *Wright v. American Airlines Inc.*, WL 446077, 2010.

³⁹ *Chutter v. KLM Royal Dutch Airlines*, US District Court, 132 F. Supp. 611, 1955.

⁴⁰ *Tsevas v. Delta Airlines*, WL 767278 (N.D.Ill.), December 1997; TOMPKINS (2010), 172.

már a repülési tevékenységgel összefüggést mutat. Ha a személyzet egyik tagja a cselekvőképességét hátrányosan befolyásoló alkohol, kábítószer vagy bármilyen más bódultságot kiváltó anyag hatása alatt végzi munkáját, és ez a tényállás megállapítása során bizonyítást nyer, akkor minden esetben a bíróság a baleset tényét, és – a büntető és munkajogi következményeken túl – a légitársaság kárfelelősségét fogja megállapítani. A légi közlekedés biztonsága szempontjából döntő fontosságú tevékenységet ellátó személyzet nem szegheti meg kötelezettségét, mert ezzel könnyen veszélyhelyzetet teremt. Egyértelműen a repülési tevékenységgel függenek össze azok a balesetek is, amikor a repülőgép kényszerleszállásakor sérülnek meg utasok (például kifogy az üzemanyag, vagy a repülőgép orrfutója nem nyílik ki).

3.2. Második feltétel: a baleset az utas halálát vagy testi sérülését okozza

A baleset és az utas halála vagy testi sérülése között ok-okozati összefüggésnek kell fennállni. Miközben a halál egyértelmű, az emberi élet végét jelenti, addig a testi sérülés már sokkal tágabb értelmezésre ad lehetőséget. A testi sérülés jelentése, annak pontos meghatározása a jogalkalmazói munka során kiemelt jelentőségű, mert fontos szempontként jelenik meg a testi sérülés és a lelki sérülés között meglévő kapcsolat. Ezért kérdésként merül fel, hogy a testi sérülés mennyiben foglalja magában a lelki sérülést?

A testi sérülés az emberi testben változást eredményező kézzelfogható, érzékelhető sérülés; nagyon leegyszerűsítve: amikor a csont eltörik vagy az izomzat meghúzódik, vágott, horzolt seb keletkezik stb., azaz az emberi test megsérül. Ez egyértelműen bizonyítja a sérülést, a baleset által okozott testi sérülést.⁴¹ A fogalom kétértelműségét sokszor a pert indító felperesek, pozícióik javítása érdekében tudatosan erőltetik annak érdekében, hogy a repülés során őket ért lelki sérülések a bíróság által fizikai, testi sérülésként legyenek megítélve. Az Egyezmény a szövegében ugyanakkor ilyen különbséget kifejezetten nem tesz, egyértelműen csak és kizárólag a fizikai sérülések miatt biztosít jogvényesítési lehetőséget. Az önmagában fellépő pszichikai, lelki problémák, félelmek, mentális sérülések, pszichés sérelmek, akár viselkedési zavarok, akár traumák (még ha terroristák által megtámadott és eltérített repülőgépen történik is az utazás), ha azok közvetlen testi sérüléssel nem járnak, nem minősülnek balesetnek.

⁴¹ *Uthuppan Jacob v. Korean Air Lines Co. Ltd.*, Case No. 14–11663, 11th Cir., 20 March 2015.

A repüléstől való félelem (pánik, stressz, klausztofóbia) vagy a bizonyítottan fertőző beteggel történt utazás utáni (tüneteket kémlelő) szorongás, valamint az érzelmi megrázkódtatás ugyancsak nem tartoznak a testi sérülés fogalmába. Így például az az utas, akinek a pánikroham ellen való gyógyszereit tartalmazó kiegészítékét a repülőtéren tranzitváróban ellopták, és ennek tényével a repülőgép fedélzetén szembesült, nyilvánvalóan nyugtalan lelkiállapotba került. Rögtön kérte a személyzetet, hogy forduljanak vissza a guruló útról, mert speciális gyógyszereinek bevétele nem tűr halasztást. Az utas többszöri kérése elutasításra talált, és a parancsnokpilóta a felszállás mellett döntött. Az utas ezután elvesztette önuralmát, így a kapitány végül kénytelen volt az állóhelyre visszagurulni. A gyors „megérkezés” után az ügy a bíróság elé került. Megállapítást nyert, hogy az utas testi sérülést, fizikai károsodást, belső szervi elváltozást nem szenvedett. Az utas állítása szerint az esettel összefüggésben légzési nehézségek és alvászavarok alakultak ki nála, ráadásul a koncentrációs képessége is csökkent. Ezek a pszichoszomatikus tünetek az Egyezmény értelmében azonban nem számítanak balesetnek, ezért az utas keresetét a bíróság elutasította.⁴²

Az utazás maga is jelentős stresszt fokozó tényező. Az utazással összefüggő pszichés zavarok legenyhébb megjelenési formái a fóbiák, a hirtelen erősödő pánikreakciók. Az utazás során valamennyi szorongásos kórállapot könnyen fokozódhat. A labilis mentális állapot vagy induló pszichózis a repülőgép fedélzetén erőszakos cselekedetek elkövetését okozhatja. Többféle eredője van a repülőgépen vagy éppen a repülőtéren kialakuló fékezhetetlen agresszivitásnak. A leggyakoribb az alkohol, a drog vagy az instabil mentális állapot, de van, amikor szocializált felnőtt emberek is olykor elveszítik a józan ítélőképességüket.⁴³ Történhet azonban olyan szituáció, amikor nemcsak egy utason vagy azok egy szűk csoportján, hanem a repülőgépen utazók mindegyikén úrrá lesz a pánik. Az ilyen eset sem minősül balesetnek.

Az Eastern Airlines kontra Floyd Marie perben⁴⁴ a felperesek azért pereltek, mert úton Miami-ból (MIA) a Bahamákra a légi jármű három hajtóművéből az egyik olajnyomás-probléma miatt leállt. A repülőgép visszafordult Miami-ba, de közben a másik kettő hajtómű is leállt, és ennek következtében a repülőgép nagyon gyorsan magasságot veszített. A gép kapitánya jelezte az utasoknak, hogy az óceánban fognak leszállni, azonban a vészszüllyedés közben a három hajtóművet a pilótáknak a csodával határos módon sikerült új-

⁴² *Turturo v. Continental Airlines*, 128 F. Supp. 2d 170 (S.D.N.Y.) 2001.

⁴³ FELKAI (2010).

⁴⁴ *Eastern Airlines v. Floyd Marie*, Supreme Court reporter 499 U.S. 530, 113 L.Ed. 2d 569, No. 89–1598, 17 April 1991.

raindítaniuk és biztonságosan leszállniuk. A pilótákat az utasok hősként ünnepezték. Ennek ellenére az utasok egy csoportja a légitársasággal szemben keresetet nyújtott be. Kérelmüket a bíróság azonban elutasította, mert az önmagában, testi sérüléssel nem járó pszichikai trauma, lelki sérülés a baleset fogalmi körén kívül esik.

Nem minősülnek balesetnek a légi jármű fedélzetén (valamint a be- és kiszállási műveletek időtartama alatt) bekövetkezett mentális- és lelki eredetű károsodások, akkor, ha az azok műszaki hibából (például kényszerleszállásból, az általánostól eltérő repülési manőverekből); az utas labilis lelki állapotából; az utasnak a másik utassal szembeni verekedéséből, zaklatásából; a harmadik személy általi támadásból, fenyegetésből; vagy akár a szélsőséges időjárási körülményekből (nagy erejű turbulencia, vihar, villámcsapás) származnak.

Az utasok között lezajlott verekedés okozta sérülésekből eredő károkat a légitársaság általában nem téríti meg, mert azok nem a repülési tevékenységgel összefüggésben keletkeztek. A testi sérülésből fakadó károkat a légitársaság akkor köteles megtéríteni, ha azok bizonyítottan a repüléssel összefüggésben keletkeztek. Például az utas utas elleni „harcban” a légi fuvarozó felelőssége akkor állapítható meg, ha a személyzet egyik tagja, közvetve akár, de hozzájárult a károkozás (a verekedés, zaklatás) kialakulásához, azzal feladatát nem az előírásoknak megfelelően végezte, ezzel a repülés biztonságát veszélyeztette.

A jogalkotó a hangsúlyt kizárólag a testi sérülésre, a sebesülésre helyezi. A bírói gyakorlat a testi sérülés eseteiben azonban definíció hiányában megosztott, mert nem mindig lehet éles határvonalat húzni a lelki és testi sérülés között, főként, ha a sérülések összefüggésben állnak egymással. A nemzeti jogrendszerek a mai napig formálják a testi sérülés és lelki sérülés között meghúzódó jogi határvonalat, amely kérdéskört a bíróságok a nemzeti jogrend fejlettsége, sajátos fejlődése függvényében értelmezik. Bár a joggyakorlatban általában csak a fizikai sérülések eseteiben alkalmazandó az Egyezmény, a jogfejlődésben mégis egyre inkább tetten érhető, hogy a szélsőséges eseteket, mint például a fedélzetén elkövetett szexuális zaklatásból, a terrorista akciókból⁴⁵ vagy az extrém időjárási körülményekből eredő lelki sérüléseket⁴⁶ a jogalkalmazó már egyre inkább balesetként kezeli.

⁴⁵ *Husserl v. Swiss Air Transport Co.*, 388 F. Supp.1238 (S.D.N.Y.), 1975; *Borham v. Pan American World Airways*, U.S. Dist. Lexis 28554 (S.D.N.Y.), 1986.

⁴⁶ *Spielberg v. American Airlines Inc.*, United States District Court, S.D. New York, 105 F. Supp. 2d 280, 2000.

A Morris kontra KLM Royal Dutch Airlines ügyben⁴⁷ a fiatal 15 éves női utas Kuala Lumpurból (KUL) úton Amszterdamba (AMS) a fedélzeten arra ébredt, hogy a mellette ülő ismeretlen férfi testi érintéssel molesztálja. Az utas rögtön jelentette az esetet a személyzetnek, akik megtették a szükséges intézkedéseket. Az utast súlyos trauma érte, és érthetően rögtön orvoshoz fordult. Az orvos megállapította, hogy a betegben klinikai depresszió alakult ki. Első fokon a bíróság a felperes keresetét elutasította, mert az Egyezmény értelmében ez a cselekedet nem esik a baleset fogalmi körébe. A brit Legfelsőbb Bíróság azonban a légitársaságot teljes kártérítésre kötelezte, és megjegyezte: bár testi sérülés az Egyezmény értelmében nem történt, de a bűncselekmény olyan folyamatot indított meg a felperesnél, amely tartós lelki traumához vezetett, és ez a hétköznapi élet tevékeny végzésében a képességek romlásával jár. Megállapítást nyert, hogy a baleset fogalmi körében nem mindig kell figyelembe venni azt a kitélt, miszerint a bekövetkezett esemény a „repülés jellemző kockázati tényezője” legyen.

Végletes, tragikus esetekben könnyen poszttraumás stressz szindróma (*post-traumatic stress disorder* – PTSD) alakul ki, és ez a lelki betegség már testi következménnyel járhat, amely a baleset fogalmi körébe beletartozik. A Herman kontra Trans World Airlines perben⁴⁸ a sértett a terrorista akció következtében fellépő álmatlanság, depresszió, súlyvesztés, rémálmok, extrém félelmek miatt fordult kártérítési igénnyel a bírósághoz. A gépen utazók közül Edith Rosman asszony is így tett, akinek bár gyermekeivel együtt ugyancsak nem esett fizikai bántódása, számos trauma elszenvedése miatt nyújtott be keresetet. A terrorcselekmény ideje alatt a fogva tartott utasok jelentős stressznek voltak kitéve, maga a bezártság ténye, az erős hőmérséklet-ingadozás, a nem megfelelő táplálkozás és higiéniai körülmények miatt. A Rosman kontra Trans World Airlines perben⁴⁹ – csakúgy, mint a Herman-ügyben – a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a terrorcselekmény következtében kialakult mentális kín, gyötrelmem önmagában még nem jelent jogalapot az Egyezmény alapján történő kompenzálásra. Ehhez szükséges bizonyítani az objektív, önmagában értékelhető testi sérülést, de ha a lelki sérülés közvetlenül testi sérülést idéz elő, ahogyan ezekben az esetekben valóban megtörtént, akkor a légi fuvarozó helytállni köteles.⁵⁰

⁴⁷ *Morris v. KLM Royal Dutch Airlines*, UKHL 7, 2002; Judgement of British Supreme Court of Judicature, case no. B3/2000/3820, 17 May 2001.

⁴⁸ NEWMAN–BURROWS (2013), 60–61; *Herman v. Trans World Airlines, Inc.*, Court case 40. App. D. 2d 850. 337 N.Y.S. 2d 827, 830 (NY AD 2 Dept.), 1972.

⁴⁹ *Rosman v. Trans World Airlines, Inc.*, US Court of Appeals Second Circuit 314 N.E. 2d 848, 1977.

⁵⁰ BARNETT (1975), 191–204.

Általában a terrortámadások (gépeltérítés, túszedés) sérüléssel és halállal járnak, de még az ilyen súlyos esetekben sem mindig nyer megállapítást a légitfuvarozó felelőssége.⁵¹ Ugyanakkor, ha a repülés során fellépő mentális eredetű szenvedésből, esetleg elmebeli sérülésből testi sérülés, szervi károsodás alakul ki és az okozati összefüggés fennáll, akkor a légitfuvarozó felelős a kialakult károkért. Ez az új irány sok jogi vitát váltott ki, amit tetéz, hogy a lelki sérülésekből származó károkat nagyon nehéz pénzügyi szempontból számszerűsíteni. De mindez jól szemléltet egy új társadalmi elvárást: a szélsőséges körülmények között kialakult mentális sérülések, lelki traumák eseteiben a jogalkalmazó ne legyen passzív, ne értelmezze szó szerint a jogszabályt, és ne kövesse mindenáron az irányadó joggyakorlatot. Nem vitás, hogy megsérti a törvényt az is, aki betűjét megtartva, annak szelleme ellen vét.⁵²

3.3. Harmadik feltétel: a baleset fedélzeten vagy be- és kiszállás közben történjen

A műveletek elhatárolásának jogilag fontos jelentősége van, mert a be- és kiszállás során az utas az Egyezmény hatálya alatt áll, vagyis a művelet megmutatja, hogy mikor kezdődik a légitfuvarozó felelőssége és mikor fejeződik be. Az utas a műveletek kezdése előtt és befejezése után a repülőtéren tartózkodik, így az ebben az időszakban felmerült jogi problémákra – a repülőterekre vonatkozó egységes nemzetközi kárfelelősségi szabályrendszer hiányában – a nemzeti jog lesz az irányadó (pl. ha az utas a repülőtér parkolójában elesik, a liftnél megsérül vagy akár a terminál területén, nem be- és kiszállási művelet közben éri támadás).

Általánosságban elfogadott, hogy a beszállási művelet akkor kezdődik, amikor az utas a légitársaság dolgozójának (megbízottjának) a felügyelete alá kerül és követi az utasításait: például, amikor az utas végleg elindul a beszállókapu felé a járatra történő beszállás tényleges szándékával, vagy a beszállókapu előtti várakozást befejezve, a légitársasági alkalmazott hívásának eleget téve elindul a kapuhoz, és beáll a sorba.⁵³ A kiszállási művelet pedig akkor végződik, amikor az utas eléri a repülőtér épületét, és kikerül a légitársaság felügyelete alól, azaz minél távolabb kerül az utas a légitjárműtől, annál inkább elveszíti a lehetősé-

⁵¹ LOWENFELD (1992), 83–84.

⁵² Liber Sextus törvénykönyv Regula Iuris rész 88. jogelve, 1298. In: *Pallas Nagylexikon*. VIII. Bonifác pápa (1235–1303) szócikk, Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., 1893–1897.

⁵³ *Walsh v. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM)*, 09-civ-01803 (RKE) N.V. (S.D.N.Y.), 2011.

gét annak, hogy baleset bekövetkezéséért – az Egyezmény alapján – a légitársaságot tegye felelőssé.

4. A légiutas egészségi állapota

A légi járatokon napi szinten fordul elő valamilyen betegségből eredő esemény. Ez nem meglepő, hiszen a SARS-CoV-2-vírus világméretű elterjedése előtti időkben a nap minden percében átlagban jóval több, mint 1 millió utas tartózkodott a levegőben. (Naponta 12 millió utas és 18,8 milliárd USD értékű áru szállítása történt 120 000 légi járatral szerte a világon.)⁵⁴ A nagy számok ellenére meglepő, de évente átlagosan a légi jármű fedélzetén ezer utasnál⁵⁵ is többen halnak meg valamilyen előre nem látható szív- és érrendszeri esemény (főként szívinfarktus vagy agyvérzés) következtében.

A Fülöp kontra Malév Hungarian Airlines perben⁵⁶ a felperes a Malév 090-es Budapest (BUD) – New York (JFK) járatán szívinfarktust kapott, majd ezzel összefüggésben maradandó szívizom-károsodást szenvedett, és életét hármas szívritmus-szabályozó beépítésével tudták csak az orvosok megmenteni. Az eset előzménye, hogy a repülőgép a brit partok felett repült, amikor az utas mellkasában erős fájdalmat érzett. Az utas jól tudta, hogy nagy baj van, mert négy évvel korábban már volt ilyen esete, így konkrét tapasztalattal rendelkezett a tüneteiről. A gépen az utasok között egy orvos is utazott, aki a beteget ellátta, a vérnyomását rendszerben találta, ezért fájdalomcsillapító beadásával enyhítette panaszait. Az utas jobban lett, később azonban az út során többször jelentkeztek szívritmiai fájdalmai. A parancsnokpilóta az orvossal és a személyzettel történt konzultáció után úgy döntött, hogy nem szakítja meg az utazást. A leszállás után az utast azonnal kórházba szállították, és ott megállapították, hogy szívinfarktusa volt, ezért rajta életmentő szívműtétet hajtottak végre. A bíróság ítéletében kimondta, hogy a szívinfarktus nem esik a baleset fogalmi körébe, mert nem a repüléssel összefüggésben keletkezett, valamint a járat személyzete minden szükséges intézkedést megtett, amely az adott helyzetben ilyenkor elvárható, így a légitársaság felelősségét az ügyben nem lehet megállapítani.

A személyzet közül kiemelkedő jogállása a parancsnokpilótának van, aki parancsnoksága ideje alatt a légi járművön a repülés biztonságával kapcsolatos

⁵⁴ *Aviation Benefits Beyond Borders*. Executive Summary. ATAG report, October 2018, 7.

⁵⁵ RABIND (2011).

⁵⁶ *Fülöp v. Malév Hungarian Airlines*, 175 F. Supp. 2d 651 (S.D.N.Y.), 2001; WL 202958 (S.D.N.Y.), 2003.

minden kérdés végső eldöntésére jogosult.⁵⁷ A légi jármű parancsnoka felelős a légi járműnek a repülés szabályok szerinti üzemeléséért, akár maga vezeti a repülőgépet, akár nem. A repülőgépet általában felváltva vezetik a pilóták (az egyik az odaúton, a másik a visszaúton), hogy mindketten gyakorlatban maradjanak. A parancsnokpilóta – az utas egészségi állapotával összefüggésben – köteles: a légi jármű fedélzetén megbetegedett vagy balesetet szenvedett személy elsősegélynyújtásáról gondoskodni, továbbá – ha szükséges és indokolt – az első, erre alkalmas repülőtéren leszállni, és a beteget gyors orvosi ellátás céljából egészségügyi szervnek átadni; a légi járművön történt születésről, elhalálozásról, balesetről és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről jegyzőkönyvet készíteni; a légi járművön történt elhalálozaskor – a hatóság részére történő átadásig – az elhunyt ingóságainak a megőrzéséről gondoskodni.

A repülési szabályoktól a parancsnokpilótának bármikor joga van eltérni, de csak abban az esetben, ha az eltérés a repülésbiztonság megtartása érdekében feltétlenül szükséges és indokolt. Így jogában áll arról is dönteni, hogy az eset összes ismert körülményét mérlegelve a légi jármű útját megszakítva leszálljon-e a legközelebbi repülőtéren vagy sem. Bárhogy is döntsön a kapitány, az utas testi sérülésével nem járó, önmagában fellépő, pszichikai, lelki problémák, az utas betegségéből eredő fizikai sérülések és viselkedési zavarok egyike sem vonja maga után a légitársaság kártérítési kötelezettségét.

A Rónai kontra Delta Airlines ügyben⁵⁸ a felperesnek a Delta légitársaság Budapest (BUD) – New York (JFK) járatán keletkezett kárigénye. A Fülöp kontra Malév jogesetben tárgyalta hasonló helyzet alakult ki a légi jármű fedélzetén, azzal a különbséggel, hogy az utas ebben az esetben nem kapott tényleges szívinfarktust. A felperes állítása szerint maradandó testi károkat és lelki traumát szenvedett el, mert a gyors orvosi beavatkozás elmaradt annak következtében, hogy a parancsnokpilóta kényszerleszállással az utat nem szakította meg. A mentális károsodás, a lelki problémák azonban nem esnek az Egyezmény 17. cikkében megállapított baleset fogalmi körébe, ahogyan a bíróság a felperes keresetét elutasító ítéletében fogalmazott.

Az Egyezmény szabályai az utasok egészségi állapotára vonatkozóan kárfelelősséget ugyancsak nem keletkeztetnek, mert az utas fizikai és mentális kondíciójával összefüggő váratlan események (a szívinfarktus, asztmás roham, tüdőembólia, agyvérzés,⁵⁹ trombózis stb.) nem a repülés jellemző kockázati té-

⁵⁷ A Chicagói Egyezmény, 2. Függelék, Repülési szabályok, 2. fejezet, 2.4.

⁵⁸ *Rónai v. Delta Airlines*, US District Court, Eastern District of N.Y. No. 99 CV 6793 (SJ), December 21 2000.

⁵⁹ *Singh v. Caribbean Airlines Ltd.*, 36 Avi. 16,127 (S.D.Fl.), 2014.

nyezői, nem a repüléssel összefüggésben keletkeznek és az utason kívül állnak, így balesetnek nem minősülnek. A légi fuvarozó felelősségi körébe, így az utas betegségéből, egészségi állapotából eredő események vagy történések nem tartoznak bele.

Jól magyarázza az előbbi megállapítás lényegi tartalmát a hosszú repülőutakon elterjedt mélyvénás trombózis (*deep vein thrombosis* – DVT) veszélye. A kontinenseken átívelő utazásokat a modern repülőgépeknek köszönhetően már direkt (non-stop) járatok teljesítik. A sokszor 13–15 órás repülési időtartam alatt az utasok szabad mozgásukban korlátozottak, és ez annyiban jelent kockázatot, hogy a hosszan tartó ülő helyzet bizonyítottan megnöveli elsősorban a mélyvénás trombózis kialakulásának esélyét. A fedélzeten a sivatagi levegővel megegyező 10%–20% közötti csekély páratartalom, valamint az alacsony kabinyomás következtében relatív oxigénhiányos állapot (*hypoxia*) jön létre, és ez a körülmény az alsó végtagokon számos komplex biokémiai változást indukál.⁶⁰ A többórás ülés és az állandó vibráció következtében a lábak vérkeringése lelassul, és a visszerekben pang a vér. A leginkább veszélyeztetettek az idős emberek, a várandós anyák, a szív- és érrendszeri betegségben szenvedő betegek, akik esetében könnyen alakulhat ki trombózis. A polgári légi közlekedésben ezekben az ügyekben nagy számban születtek⁶¹ jogesetek és váltak ismertté „turistaosztály-szindróma” néven.⁶²

A D. Wrobel kontra Air France perben⁶³ a felperes Róma (FCO) – Párizs (CDG) – San Francisco (SFO) – Portland (PDX) útvonalon utazott. A repülési idő ezeken a járatokon összesen 18,5 óra. A felperes a CDG–SFO szakaszon agyvérzést kapott. Az agyvérzés kialakulását felperes a tervezettnél hosszabb utazással (3 órával valóban később érkezett meg a járat a célállomásra) és a fedélzeten mozgásban való korlátozottságával indokolta, ezért a légitársaságtól erkölcsi és biológiai károkra hivatkozva kártérítést követelt. A bíróság szerint kétségtelen, hogy a hosszú távú járatokon az órákon át ülőhelyzetben való tartózkodás fokozza a betegségek kialakulásának kockázatát, de a rendelkezések megjelenéséhez hozzájárulhat az utas akkori egészségi állapota, esetleges alkoholos befolyásoltsága vagy nyugtatószerek fogyasztása, a múltban

⁶⁰ SÁNDOR (2009).

⁶¹ Például *Van Luin v. KLM*, (New South Wales) 1 DCLR, (NSW) 25, 2002; *McDonald v. Korean Air*, (Ontario Superior Court of Justice), Docket 29708, 2003; *Rynne v. Lauda Air Luftfahrt Aktiengesellschaft*, QDC 004 (01/5586) Boulton DCJ, 2003 jogesetek.

⁶² TOMPKINS (2001), 232.

⁶³ *Wrobel v. Air France*, Tribunal of Rome, 9th Civil Law Section, Decision No. 9153, 28 March 2009.

bekövetkezett hasonló jellegű orvosi beavatkozást igénylő történések, továbbá azok szövődményei. A római bíróság úgy találta, hogy az utas nem tudta minden kétséget kizáróan bizonyítani az ok-okozati összefüggés fennállását az elszenvedett sérülés és a késés következtében hosszabbá vált utazás között, így a keresetet ténybeli és jogi megalapozatlanságra hivatkozva elutasította.⁶⁴

A mélyvénás trombózis egyértelműen a hosszú és egyhangú ülés következtében alakul ki, de nem a repülési tevékenységgel összefüggésben. Márpedig ha nem a repülés a gyökere az egészségi problémának, akkor logikusan felelősségre vonást sem eredményezhet. A légi fuvarozó a repülésbiztonságért, míg a légiutas az egészsége szempontjából önmagáért felel. Az utas és orvosa tudja csak megnyugtatóan eldönteni, hogy a repülés milyen hatással lehet az illető egészségi állapotára. A légitársaság annyit tehet, hogy a hosszú repülőút során az utasokat figyelmezteti a testmozgás fontosságára, a mozdulatlan testtartás veszélyeire, és az ingyenes, mindenki számára elérhető fedélzeti magazinokban a kockázatok minimalizálása érdekében speciális, akár ülő helyzetben végezhető mozgásgyakorlatokat tesz közzé. Amennyiben a légitársaság az ilyen jellegű kockázatokra nem figyelmeztet a repülőút során, vagy azt elmulasztja, és a baleset mégis bekövetkezik, a légi fuvarozó ugyan perelhető, de kárfelelősségét a bíróság nagy valószínűséggel nem fogja megállapítani.⁶⁵

Az ilyen jellegű esetekben a világon mindenütt általában az alperesek (maguk a légitársaságok) vannak kedvező helyzetben. Bár van olyan helyzet, körülmény, amikor a bíróság a felperes károsult javára dönt.⁶⁶ Ha ugyanis a légiutas bizonyítani tudja, hogy például a mélyvénás trombózis kialakulása a szűk, kényelmetlen ülések következménye, és a repülési tevékenységgel összefüggésben nőtt meg az ilyen jellegű egészségügyi kockázata, akkor van esélye arra, hogy a bíróság az Egyezmény szerinti balesetként értékelje a tényállást, és a légi fuvarozót kártérítés fizetésére kötelezze. A helytállásra kötelezett légitársaság szolgálatban levő személyzete az utas egészségi problémáival kapcsolatban csak akkor vonható felelősségre, ha az elsősegélynyújtásra vonatkozó nemzetközi iparági előírásokat nem tartották be.⁶⁷ Fontos kiemelni, ha a személyzet (orvosi szaktudás hiányában) nem a legmegfelelőbb „kezelést” nyújtja a betegnek, vagy a segítség nem szolgálja a beteg gyógyulását: nem beszélhetünk balesetről. Még az sem minősül balesetnek, ha a fuvarozó hibájából hiányzik

⁶⁴ GUERRERI (2010).

⁶⁵ *Hu v. Air China Limited*, Judgment No. 399/2009, Tribunal of Busto Arsizio in Case No. 1118 of 2007.

⁶⁶ EHLERS (2004).

⁶⁷ *ECAC Air Passenger Health Issues*. WG, 2004.

a légi járműről az automata külső defibrillátor (*automated external defibrillator* – AED), amely a hirtelen történő keringésmegállás esetén életmentő eszköz lehet.⁶⁸ Ám ha a fuvarozó megszegi a nemzetközi előírásokat, és az ezen alapuló belső szabályokat, eljárásokat, akkor az már balesetnek minősül, mert a baleset ilyenkor a repülési tevékenységgel kapcsolatos mulasztással van ok-okozati összefüggésben.

A Safa kontra Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft ügyben⁶⁹ az utas szívelégtelenség következtében a fedélzeten összeesett. A személyzet az orvosokkal történt konzultáció után a repülőutat megszakítás nélkül folytatta. Az utast megérkezés után azonnal kórházba szállították, ahol az orvosok megállapították, hogy a késlekedés miatt a beteg helyzete sokat súlyosbodott. A bíróság megállapította, hogy a személyzet a nemzetközi előírásokat és a belső szabályokat betartotta, ezért a légitársaság kárfelelőssége baleset hiányában nem áll fenn.

Amikor az egészségi okból eredő helyzet alakul ki a repülés során, szerencsésebb esetekben a fedélzeten utazók közül rendelkezik valaki orvosi szakképesítéssel, amely nagy segítséget jelent a betegnek és a személyzetnek. Ugyanakkor hiába a jóhiszemű és szakszerű segítség, ha a beteg helyzete az ellátás ellenére súlyosbodik, vagy szélsőséges esetben meghal. Ilyenkor általában a bíróságon folytatódik az ügy. Emiatt a segítségnyújtás elkezdése előtt az orvos kérheti a légitársaság személyzetét, hogy nyilatkozzon arról, hogy a légitársaságnak milyen, az orvosi közreműködésre vonatkozó felelősségbiztosítása van, amelyben a légi fuvarozó teljes mértékben átvállalja az orvosi tevékenységből származó esetleges károkat. Ha a segítségnyújtásnak a szükséges és elégséges feltételei nem állnak fenn (például nincs ilyen biztosítása a légitársaságnak), akkor sem állhat el az orvos a segítségnyújtástól, köteles a mentésben közreműködni. Ugyanakkor előfordulhat az is, hogy az utas, aki egyébként rendelkezik egészségügyi háttérrel, nem ajánlja magát, amikor a személyzet ezen a területen képzett személyt (orvost, ápolót, mentőt) keres, inkább inkognitóban marad, mert nem akarja szaporítani azok számát, akik minden szakszerű segítség ellenére is peres eljárásban találták magukat. Ez a magatartás azonban mindennél kockázatosabb, mert ilyen esetben a segítségnyújtás elmulasztásának büntetőjogi tényállása valósulhat meg.

A légitársaságok egyértelműen érdekeltek abban, hogy az utasok a repülés időtartama alatt megfelelő és gyors orvosi segítséget kapjanak. Ezért mindent megtesznek, hogy a fedélzeten utazó orvos ne kerülhessen jogilag kiszolgáltat-

⁶⁸ *Aziz v. Air India*, 658 F. Supp. 2d 1144, C.D. Cal., 2009.

⁶⁹ *Safa v. Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft, Inc.*, 36 Avi. 16,148 (E.D.N.Y.), 2014.

tott helyzetbe. Van olyan légitársaság, amely jó előre felveszi a kapcsolatot az orvosokkal (mint leendő utasokkal), és a teljes jogi felelősség vállalása mellett más előnyöket is biztosít számukra.⁷⁰ A légitársaságok részéről egyre elterjedtebb, hogy a segítséget nyújtó orvos vagy az egészségügyben képzett személy – a teljes jogi védelem biztosítása mellett – a következő újtárra beváltható pénztutalványt vagy egyéb utazási kedvezményt kap.

Ma már létezik olyan globális vészhelyzeti egészségügyi szolgáltatás, amely „telefonos” orvosi segítséget nyújt a világ minden táján a szolgálatot teljesítő szakszemélyzetnek. Ha az utas vagy a személyzet tagja a földön vagy a levegőben bajba kerül, akkor fel lehet hívni a szerződött céget, ahol szakképzett orvosok várják a hívást és a beteg ellátásához szakszerű tanácsot és pontos útmutatást adnak. Ha a parancsnokpilóta a kényszerleszállás mellett dönt, akkor a szolgáltató megszervezi, hogy a beteghez már az adott helyzetről tájékoztattott és így jobban felkészült mentőszemélyzet menjen ki. Ez a szolgáltatás előfizetéssel vehető igénybe.⁷¹

4.1. Különleges gondoskodást igénylő utasok

Az Egyezmény külön nem szól a különleges gondoskodást igénylő utasokról, de nem is kell szólnia, mert az Egyezmény személyi hatálya minden személyre⁷² kiterjed, aki a légi fuvarozóval polgári jogi szerződéses jogviszonyban áll. Tekintettel arra, hogy a légi szolgáltatásoknak valamennyi ember javát kell

⁷⁰ Doctor on board program, www.lufthansa.com

⁷¹ Ilyen szolgáltatást nyújtanak a MedAire's MedLink és a Stat MD cégek. Medical Emergencies – Guidance for Flight Crew. www.skybrary.aero/index.php/Medical_Emergencies_Guidance_for_Flight

⁷² A személyek körébe mindenki beletartozik, aki a légi jármű fedélzetén tartózkodik (illetve be- vagy kiszállási műveletet végez), továbbá a légi fuvarozóval a szállításra vonatkozó szerződéses jogviszonyban áll, azaz repülőjeggyel rendelkezik (1. cikk 1.). A személyek kategóriába azonban nem sorolható be a szakszemélyzet (a repülési okiraton vagy más szóval repülési parancson szereplő pilóták, a légiutas-kísérők, esetenként a fedélzeti mérnök vagy a járáttal utazó szerelő), mert rájuk nézve a légi fuvarozóval kötött munkaszerződés lesz az irányadó. A személyek kategóriába nem tartoznak azok a légitársasági alkalmazottak, akik az utasok között foglalnak helyet és érvényes repülőjeggyel utaznak. A potya utasra nem alkalmazható az Egyezmény, mert a felek között a szerződéses jogviszony hiányzik. Az utazásra kényszerített (például válás miatt erőszakosan megszőktetett kiskorú) személyek esetében sem alkalmazható az Egyezmény. Az Egyezmény személyi hatálya kiterjed az ingyenes, ellenszolgáltatás nélkül teljesített fuvarozásokra is. DANKO (2012); ABEYRATNE (2017); *Ko v. EVA Airways Corporation*, 42 F. Supp. 3d 1296, February 2012.

szolgáltatnia, ezért a csökkent mozgásképességű vagy bármilyen más okból különleges gondoskodást igénylő személyek számára a légi közlekedéshez való hozzáférést biztosítani kell – függetlenül attól, hogy az utas mozgásképességét a fogyatékosága, a kora, a betegsége vagy bármely más tényező okozza. Az utasjogok egyre fontosabbá válásával a légi fuvarozóknak minden utas számára egyenlő feltételekkel kell a szolgáltatásokat nyújtani.

Az utas vagy a fuvarozásért fizető személy – a fuvarozás menetrend szerinti indulási időpontját megelőzően – a légi fuvarozót köteles arról tájékoztatni, hogy a csökkent mozgásképességű vagy mozgáskorlátozott súlyos beteg szállítása hordágyon történő gondoskodást igényel, vagy a lélegzéséhez oxigénpalackot igényel, illetve használ, testméretei egynél több ülés hely foglalását teszik szükségessé. A tájékoztatás nemcsak azért fontos, hogy a légi fuvarozó a legjobb minőségben, szakszerűen és biztonságosan tudja az utast elszállítani, hanem azért is, hogy a légi fuvarozónak lehetősége legyen arra, hogy a repülésbiztonsági szabályoknak, a technikai előírásoknak megfelelően ezen személyek utazását korlátozhassa, feltételekhez kösse, vagy végső soron a szállításukat megtagadja. Ennek legfőbb oka az, hogy vészhelyzetben a különleges gondoskodást igénylő utasok mentése külön erőfeszítést igényel, amely nem növelheti aránytalanul a kockázatát a mentési művelet végrehajtásának. Példaként a kerekeszszékkel utazó utasok száma limitált a gép típusától, kapacitásától, az üzletszabályzatban foglaltaktól függően. A testméretei következtében egynél több ülés hely foglalását igénylő utasok száma is korlátozott, a látássérült utasok vakvezető kutyáinak elhelyezésére is csak meghatározott számban van lehetőség. A terhesség 36. hetét betöltött állapotos nők a légi járaton csak külön engedély birtokában, és ha az egészségi állapot indokolja, orvosi kíséret mellett utazhatnak. Fertőző beteg személyek pedig egyáltalán nem utazhatnak, illetve tartózkodhatnak a légi jármű fedélzetén. A légi fuvarozók az üzletszabályzatukban kötik ki ezen speciális, de egyben kötelező szabályokat.

4.2. Üzletszabályzat (Általános Szerződési Feltételek)

A légi fuvarozó és az utas között kötött légi személyszállítási szerződésnek, a hatályos jogszabályokban nem szabályozott részletes szerződési feltételei az üzletszabályzatban kerülnek meghatározásra. Az üzletszabályzat rendelkezései a légi fuvarozó és az utas között létrejött szerződés részét képezik. Az üzletszabályzat, amely a szerződés részét képező feltételeket tartalmazza, nem jogszabály. Ez a légitársaság szolgáltatási stratégiája, amelyben az egyik fél

(a légi fuvarozó) több szerződés megkötése céljából egyoldalúan, a szolgáltatási keretet megsza bva előre meghatároz, miközben a szerződés részét képező feltételek meghatározásában a másik fél (az utas) nem működik közre.

Az üzletszabályzatot a légitársaságok a nemzetközi és az európai uniós jogszabályok, a Nemzetközi Légiszállítási Szövetség (IATA) előírásai és ajánlásai,⁷³ valamint a nemzeti jogszabályok és hatósági előírások figyelembevételével, hatósági jóváhagyás mellett kötelesek elkészíteni. Az üzletszabályzat nem lehet ellentétes a jogszabályokban foglaltakkal, de ezen felül a légi fuvarozók maguk döntenek el – akár egymástól eltérően –, hogy milyen szolgáltatásokat és milyen feltételekkel nyújtanak az utasaiknak.⁷⁴ Repülésbiztonsági okokból például a légi fuvarozó megtilthatja vagy korlátozhatja a különböző elektronikus eszközök (mobiltelefonok, laptopok, hordozható felvevőkészülékek, hordozható rádiók, CD-lejátszók, elektronikus játékok, átvjátszó készülékek, rádióvezérlésű játékok) használatát. A hallókészülékek és szívritmus-szabályozók használata azonban a légi járatokon megengedett.

A fuvarozási szerződésben meghatározott kötelezettségek megszegése jogkövetkezményeket von maga után. A légi fuvarozónak jogában áll a szükségesnek ítélt intézkedéseket megtenni, ha az utas a légi jármű fedélzetén olyan magatartást tanúsít, hogy azzal a légi járművet, a légi jármű fedélzetén levő személyek és vagyontárgyak vagy a repülés biztonságát a személyzet megalapozott megítélése alapján veszélyezteti; a személyzetet verbálisan vagy fizikálisan zaklatja, feladatai ellátásában akadályozza; a személyzet utasításait nem teljesíti; kényelmetlenséget vagy kellemetlenséget, kárt vagy sérülést okoz a fedélzetén tartózkodó személyeknek; illetve kárt okoz a fedélzetén található vagyontárgyakban.

Az utas a fuvarozás teljes időtartama alatt köteles a légitársasági alkalmazottak utasításainak megfelelő magatartást tanúsítani, és nemcsak a fedélzetén, hanem a be- kiszállás ideje alatt is. Ha a parancsnokpilóta úgy ítéli meg, hogy az utas magatartása a repülés biztonságára, az utasok és a személyzet testi épségére veszélyes lehet, az utas szállítását megtagadhatja. A légi jármű parancsnokának a Tokiói Egyezmény⁷⁵ értelmében joga van személyes szabadságot korlátozó intézkedéseket foganatosítani azzal a személlyel szemben, akiről alapos okkal feltételezi, hogy a légi jármű fedélzetén bűncselekményt vagy egyéb jogellenes

⁷³ IATA Recommended Practice 1724: General Conditions of Carriage, Passenger Services Conference Resolutions Manual (PSCRM). 37th ed. 2016.

⁷⁴ SÍPOS (2018), 310–311.

⁷⁵ A légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló Tokiói Egyezmény 1971. évi 24. tvr., A légi jármű parancsnokának hatásköre, III. fejezet, 6. cikk.

cselekményt követett el vagy készül elkövetni. A légi jármű parancsnoka a légi jármű személyzetének tagjait utasíthatja, az utasokat pedig felkérheti, de nem utasíthatja, hogy nyújtsanak akár fizikai segítséget is a személyes szabadságot korlátozó intézkedések megtételéhez.⁷⁶ A légi jármű személyzetének tagjai vagy az utasok – a fenti esetben – feljogosítás nélkül is a kialakult helyzetnek megfelelő megelőző intézkedéseket tehetnek. A repülésben életbevágóan fontos a megelőzés, ezért már az utazás kezdeti szakaszában szükséges hatékonyan intézkedni, mert sokkal biztonságosabb és olcsóbb még a földön, ha a körülmények indokolják, az utast kizárni. A helyzet nem egyszerű, az utas nem szokta felfedni személyes motivációját, megosztani a személyét érintő szenzitív adatokat (például egészségi állapota, kóros szenvedélye) és egyértelműen jelét adni annak, hogyan fog majd reagálni az előre nem látható eseményekre, helyzetekre.

4.3. Orvosi igazolás

Tekintettel arra, hogy a légi fuvarozónak nem áll módjában az utasok egészségi állapotát ellenőrizni, ezért szükséges kidolgozni – a már bevezetett sok más intézkedés mellett – egy olyan szigorú követelményrendszert, amely csökkenti annak kockázatát, hogy a fertőző személyek a fedélzetre léphessenek. A légi fuvarozók a kezdetek óta – főként az Üzletszabályzatukban – tiltják a fertőző betegek utazását. Ezen követelmény rendszerszintű ellenőrzése és dokumentálása azonban a COVID-19-pandémiáig nem került sor, most ez érthetően bekövetkezik. Nem újkeletű azonban maga a gondolat. Gondoljunk csak a különleges gondoskodást igénylő utasokra, akik kötelesek orvosuk tanácsát kikérni arra vonatkozóan, hogy légi úton történő utazásuk mennyiben kockázatos. Pontosan az ilyen személy utazásában rejlő kockázatok miatt a légi fuvarozó fenntartja magának a jogot arra, hogy bármely utastól légi úton való szállíthatósága tekintetében legalább angol nyelven kiállított (az IATA és a WHO előírásainak megfelelő) orvosi igazolást, szükség esetén pedig szakképzett orvosi vagy ápolói kíséretet követeljen meg. Az orvosi igazolásnak egyértelműen tartalmaznia kell, hogy az utazás(ok) adott napján (napja in) az utas légi utazása kockázatmentes, illetve hogy mely feltételekkel kockázatmentes, valamint az utas kísérelő nélkül utazhat. A légi fuvarozó a foglalás visszaigazolását, illetve a szállítást megtagadhatja, ha az utas vagy megbízottja nem tesz eleget a légi fuvarozó által meghatározott követelmények valamelyikének; vagy a bemuta-

⁷⁶ *Sedigh v. Delta Air Lines, Inc.*, 850 F.Supp.197 (E.D.N.Y.), 1994.

tott orvosi igazolás hiányos; vagy az adott útvonalon üzemeltetett repülőgéptípuson nem biztosíthatók az orvosi igazolásban foglalt feltételek; vagy az utas átszállása egy másik járaton sem oldható meg.

Amennyiben az utas orvosi tanácsot nem kér vagy kért, de azt nem követi az út során, az ezen okokból elszenvedett balesetért, testi sérülésért, egészségkárosodásért, annak romlásért, végső soron az utas haláláért a légi fuvarozót felelősség nem terheli. A repülőterek és a légitársaságok dolgozói a nemzetközi és a hazai egészségügyi előírásokat betartva kötelesek preventív módon cselekedni és egységesen fellépni a betegségek terjedésével szemben. Ha a dolgozók a szabályoknak megfelelően járnak el, akkor jogi értelemben felelősségre vonni őket az utas egészségi állapotából eredő események, károk tekintetében nem lehet. Még akkor sem, ha a repülőtéren nem sikerül kiszűrni az egyébként valóban fertőző beteg utast (van olyan gyógyszer, amely a vírussal fertőzött beteg magas lázát átmenetileg leviszi), és ez a személy felkerül a repülőgép fedélzetére. A repülőter alkalmazottai nem rendelkeznek olyan képesítéssel és gyakorlattal, hogy biztosan meg tudják állapítani az utasról, hogy fertőző betegségben szenved-e vagy sem. Maga a légi fuvarozó sem rendelkezik az utas egészségi állapotával kapcsolatban pontos információval (kivéve a különleges gondoskodást igénylő utast), és a személyzettől sem várható el, hogy az utasokat az út előtt szakszerűen „megvizsgálja” és a „látletet” függvényében intézkedjen. Ez nem életszerű. Kizárólag az utas tudja, hogy egészségi állapota mit tesz lehetővé, és az utazással együtt járó kockázatokot, valamint az ezzel járó felelősséget mennyiben tudja vállalni.

Mivel az utas egészségi állapota csak az utas előtt ismert, ezért a felelősség csak és kizárólag az övé és az orvosáé. A légi fuvarozó csak akkor felelhetne az utasok egészségi problémáiból eredő károkért, ha az utazás előtt kb. 48 órával minden egyes utast – a nemzetközi szabványok szerinti – orvosi alkalmassági okirat leadására köteleznél. Az orvosi igazolások alapján a légi fuvarozó egyoldalúan eldönthetné, hogy kit enged és milyen kondíciókkal felszállni a jára tra, és kit nem. Nyilván ez a gondolat sokáig a gyakorlatban – minden utas tekintetében – kivitelezhetetlennek tűnt, de ma már nem ördögtől való. A légi fuvarozóknak megfelelő választ kell adniuk az egyre növekvő számú esetek visszacsorítására, legfőként arra, hogy a jövőben a rossz egészségi állapotban lévő utasok felelőtlenül repülőútra vállalkozzanak, vagy éppen olyan betegséggel vállalják az utat, amellyel mások testi épségét, életét veszélyeztetik. Minden légi fuvarozó jól felfogott érdeke, hogy ne történjen baleset, és ha történik, akkor az ne minősüljön az Egyezmény értelmében annak. Ha így alakul, akkor a nemzeti jog lesz az irányadó.

5. A nemzeti jog szerepe

Tekintettel arra, hogy a nemzetállamok a COVID-19-kezelés kapcsán azonnali – sokszor egymástól lényegesen eltérő – szabályokat hoztak, hoznak, így kérdésként merül fel, hogy a légi fuvarozó kárfelelősségének a megállapításában a nemzeti jognak mennyiben van szerepe. Az Egyezmény legfőbb célja a nemzetközi légi fuvarozás egyes fontosabb szabályainak az egységesítése. Ezek a fontosabb nemzetközi magánjogi szabályok nem csupán kollíziós normaként viselkednek, hanem a jogviszony szempontjából irányadó jogot tartalmaznak, és részben utalnak vagy támaszkodnak a belső jogra. Az Egyezmény így helyet hagy a nemzeti jognak, az esetjognak, de még az iparági IATA határozatoknak is, hiszen a jogalkotó nem tud és nem is akar minden szabályt egységbe foglalni. A belső jog alkalmazása így szükségszerű: közvetlenül (például a hatáskör megállapításában, a jogi eljárások menetében vagy akár a kárösszegek, határidők kiszámításában)⁷⁷ és közvetetten (például az Egyezmény a fontosabb fogalmakat nem definiálja, így azok pontos meghatározása és fogalmi elemeinek a tisztázása a nemzeti jogalkalmazás feladata maradt).

Itt fontos kiemelni, hogy nemzetközi szinten egységes kárfelelősségi szabályozás a főbb iparági szereplők – a nemzetközi repülőterek, a légi járműveket gyártók, a légiforgalmi irányító szolgálatok (ANSP) – tekintetében nem jött létre, ezért ezeket a területeket érintő jogvitákban a nemzeti jogszabályok az alkalmazandók. Ugyanakkor a légi fuvarozók felelősségét az Egyezmény nemzetközi szinten szabályozza. Ha az Egyezmény valamilyen okból nem alkalmazandó, akkor rögtön a nemzeti jog nyer teret, mely esetben figyelemmel kell lenni az Egyezmény speciális és kiemelten fontos jogintézményére: a kizárólagosságra (29. cikk).⁷⁸ Az egymástól eltérő nemzeti jogrendszerekben a kizárólagosság intézménye biztosítja az Egyezmény elsődlegességét, annak átfogó érvényesülését.

⁷⁷ Az Egyezmény alábbi rendelkezései utalnak kifejezetten a nemzeti jogalkalmazásra: a joghatósággal rendelkező és egyben az ügyben eljáró bíróságnak a nemzeti joga szabályozza az eljárási kérdéseket (33. cikk 4. és 45. cikk); a kártérítés követelése iránti keresetet 2 éven belül lehet megindítani, és ezen időszak számítási módját annak a bíróságnak a nemzeti joga határozza meg, amely az ügyet birtokolja (35. cikk 2.).

⁷⁸ Utasok, poggyász és áru fuvarozása esetében bármely kártérítés iránti keresetet, akár a jelen Egyezmény, akár szerződés vagy szerződésen kívüli károkozás vagy bármilyen más alapozza meg, csak a jelen Egyezmény feltételei és az ebben meghatározott felelősségi határösszegek függvényében lehet indítani, jogfenntartással abban a kérdésben, hogy kik a kereset indítására jogosult személyek, és melyek az ő vonatkozó jogaik [Montreali Egyezmény (1999), A követelések alapja: 29. cikk].

A Sidhu kontra British Airways ügyben⁷⁹ a Kuala Lumpurból (KUL) Londonba (LHR) tartó légi járat tankolás miatt a Kuvaiti nemzetközi repülőtérén (KWI) leszállt. Az üzemanyag töltése közben iraki fegyveresek a repülőtérrel elfoglalták és az utasokat, valamint a személyzetet visszatartották. A járaton utazókat Bagdadba szállították, ahol őket egy hónapig fogva tartották. Később a fegyveresek elengedték a túszokat, akik biztonságban hazatérhettek. A felperes utas a perben azzal érvelt, hogy a légitársaság háborús övezetben szállt le, és tudta vagy tudnia kellett volna, hogy a leszállás előtt 4 órával Irak megkezdte a háborús műveleteket. Az utast az egy hónapos bezártság alatt komoly lelki sérülések érték, amelyek testi sérüléshez vezettek. Az utas megbetegedett, ekcémás lett, és sokat veszített súlyából, végül bírósághoz fordult. A bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az Egyezmény értelmében nem történt baleset. Így a fő kérdés nem az volt, hogy az Egyezmény rendelkezései alapján a lelki sérülés milyen körülmények között és mennyiben minősülhet balesetnek, hanem sokkal inkább arra kereste a bíróság a választ, hogy ha a légi fuvarozóval szemben a felperes keresete nem áll meg, akkor kivel szemben és milyen jog alapján – a valóban bekövetkezett kárainak a megtérítése céljából – tudja az utas érvényesíteni a kárigényét.

A jogalkotó akarata egyértelmű: a légi fuvarozó kárfelelőssége legyen egyseges és a nemzeti jogrendszerek felett állva kizárólagos. A jogalkalmazó ezzel elkerülheti a nemzeti jogrendszerekben rejlő konfliktusokat, megteremtve az egységes fellépés valódi lehetőségét. A kizárólagosság intézménye (*exclusive remedy*) azt a célt is szolgálja, hogy ahol a légi fuvarozóval szemben nincs jogérvényesítésre lehetőség, akkor a nemzeti jogrend által se nyerjen jogot a károsult személy arra, hogy a légitársaságot a nemzeti vagy bármilyen más szabályrendszer alapján perelje.⁸⁰ Azaz, ha a kereset az Egyezmény értelmében nem bírálható el, akkor ugyanazon kereset a hazai vagy más jogrendszerben se álljon meg a légi fuvarozóval szemben.

A bíróságok többsége szigorúan értelmezi ezt a szabályt, és az elfogadott bírói gyakorlat szerint a légi fuvarozóval szembeni kártérítés lehetőségétől végleg elesik a károsult, ha jogalap hiányában igényét érvényesíteni az Egyezményben foglaltak alapján nem tudja. Ugyanakkor egyes helyeken – főként a dél-amerikai országokban – megengedően értelmezik az Egyezmény rendelkezését a kizárólagosságról, és kevésbé követik azt a gyakorlatban.⁸¹ A kizá-

⁷⁹ *Sidhu v. British Airways*. Lloyd's Law Reports. 76. (1997) 2. 84.

⁸⁰ *EL AL Israel Airlines Ltd. v. Tsui Yuan Tseng*, US Court of Appeals for the Second Circuit, No. 97-475, 122 F. 3d, 1999.

⁸¹ WEGTER (2006), 133–148.

rólágosság mindemellett nem jelenti azt, hogy az utas jogérvényesítési lehetőség nélkül maradna önmagában csak azért, mert magától a légi fuvarozóktól egyáltalán nem követelhet kártérítést. A károkozó harmadik személlyel (általában másik utassal) szemben a károsultak saját jogukon polgári jogi vagy büntetőjogi keresetet indíthatnak a nemzeti jogrend szabályai szerint.

6. Összegzés

A koronavírusos beteg vagy más vírussal fertőződött utas által más utasok megfertőzése önmagában nem minősül balesetnek. Ennek oka, hogy a fertőződés napjaink egyik legelterjedtebb kockázati tényezője, így az nem váratlan, szokatlan és előre nem látható esemény vagy történés. A megfertőződés része az életünknek, hiszen ki ne kapott volna el élete során például influenzát, vagy ne lett volna kiteve fertőző betegségnek. Sokszor a való életben sem tudjuk biztosan, illetve egyáltalán nem, hogy kitől kapja meg az ember a vírust, nemhogy a repülőgépen, egy olyan helyzetben, amikor tárgyak megérintésével is megfertőződhetünk. Így azt is nehéz bizonyítani, hogy egy vírussal fertőzött utas más utast vagy a személyzetet a légi jármű fedélzetén, vagy a ki- és beszállás során megfertőzött. Az utasokat utólag nem mindig könnyű megtalálni, a légi járművet alapos átvizsgálásra kivenni a forgalomból időigényes, maga az eljárás rengeteg erőfeszítést igényel (például a tuberkulózisnak a légi járművön történő terjedését vizsgáló esetben több mint 30 szakember közel 8 hónapon át 1200 órát dolgozott).⁸²

Mégis lehetnek olyan helyzetek, amelyeket a bíró az Egyezmény szerint balesetként értékel, és ezzel a légi fuvarozó felelősségét megállapítja. Ehhez olyan ok-okozati összefüggés meglétére van szükség, amely a baleset bekövetkezése és a légi fuvarozó hanyag magatartása között áll fenn. Ilyen összefüggés lehet, ha:

- a légi fuvarozó nem utasítja vissza a beszállási művelet végzésekor a COVID-19-tüneteket mutató utast, vagy nem tesz elővigyázatosságból olyan lépéseket, hogy meggyőződjön arról, hogy az utas tünetmentes;
- a légi fuvarozó elmulasztja elkülöníteni a COVID-19-tüneteket mutató utast a fedélzetén vagy a már elkülönített utas esetében nem várja meg az orvosi segítség megérkezését a kiszállási művelet elkezdéséig;

⁸² KENYON et al. (1996), 1.

- a légi fuvarozó a hitelt érdemlő bejelentés ellenére sem ellenőrzi az utasokat azon célból, hogy elkülönítse a fertőző utast;
- a légitármű-kabin légkondicionáló (levegőszűrő) berendezése nem vagy hibásan működik,⁸³ vagy a légi jármű földi tartózkodásának ideje alatt a légkondicionálót – a földit vagy a segédhajtóművet (APU) – szakszerűen nem kapcsolják be.⁸⁴

Nyilván, ha bizonyítást nyer, hogy az utas a légitársaság szolgáltatása közben kapta el a fertőzést, és a személyzet vagy a légit fuvarozó megbízottja az iparági előírásokat megszegve látta el a feladatát, akkor van esély arra, hogy a légitársaságot perelni lehessen. Ennek azonban nincs sok realitása, mert az üzletmenet megköveteli, hogy a járványok idején rendkívül szigorú szabályok mellett a légitársaságok, akár dupla biztosítással, mindent megtegyenek azért, hogy az utas higiéniai körülményei a beszállástól kezdve egészen a kiszállási művelet végéig maximálisak maradjanak.⁸⁵ Ennek a tevékenységnek ára van. Ez nyilvánvalóan drágulást idéz elő, amely többletköltsége végsősoron az utasok által lesz megfizetve. A COVID-19-kihívás rengeteg anyagi terhet ró a szereplőkre (nemcsak az elmaradt haszon tekintetében), így kihívás elé állítja az államokat és a biztosító társaságokat is, hiszen rendezni kell a karanténban rekedt személyek (légiutasok) szállási, közlekedési, valamint egyéb – kiemelten a kórházi és ápolási – költségeit.

A világjárványként elterjedt fertőző betegségek, kiemelten a COVID-19-betegség még szorosabbra fűzik az iparági szereplőket,⁸⁶ azok közül is leginkább a légitársaságok, a repülőterek és a földi kiszolgálók együttműködését. Az új

⁸³ A *Dias kontra Transbrasil Airlines Inc.* ügyben a Varsói Egyezmény alapján 1998. október 13-án született döntés. A felperes állítása szerint az utas Braziliából az Egyesült Államokba (NYC) utazva a repülés során tüdőgyulladásban megbetegedett, amely később a halálát okozta. A bíróság szerint a tüdőgyulladást a repülőgép utasterének rossz minőségű levegője okozhatta, amelynek következtében a halálos kimenetelű légzőszervi megbetegedés lépett fel. A bíróság döntése szerint ez az esemény balesetnek minősül, ezért az ügy a 17. cikk alapján került megítélésre. *Dias v. Transbrasil Airlines Inc.* 26. Avi (CCH) 16, 048 (S.D.N.Y.) 1998; PRAGER et al. (2020); ONIANWA-AGBONZE (2020).

⁸⁴ COLES (2020).

⁸⁵ Az IATA szerint a fertőzések fedélzeten történő elterjedése tekintetében a repülés az egyik legbiztonságosabb közlekedési mód. *IATA Guidance for Cabin Operations During and Post Pandemic*, Edition 3, 5 June 2020, 1–35.

⁸⁶ A polgári légi közlekedés legfontosabb iparági szereplői a légitársaságok, a repülőterek és a légiforgalmi irányító szolgálatok, továbbá az államok, a repülőgépgyártók és az utazási és szállítmányozási szolgáltatók, végül, de nem utolsósorban pedig maguk az utasok. A repülési tevékenység ellátásában fontos szerepe van a biztosítótársaságoknak, a repülőgéplizing-cégeknek és a földi kiszolgálást végző vállalkozásoknak. SHEARMAN (1992), 7.

szabályozás legalább olyan szigorú lesz, teljesen átfórmálva az eddigi utazási szokásokat, mint a 2001. szeptember 11-e után bevezetett számtalan légitársaság-kezelés-védelmi követelmény volt. Bár a repülésbiztonság és a légitársaság-kezelés-védelem szabályrendszere hosszú időn át fejlődött és formálódott, most egy ismert, de nem rendezett területet kell átfogóan szabályozni, figyelemmel a változó és egymástól eltérő nemzeti szabályokra. A nemzeti szintű jogszabályok mellett nagyon fontos szerepe van a nemzetközi szervezetek által meghatározott és egyben megkövetelt, a nemzeti légügyi hatóság által jóváhagyott eljárásoknak. A bizalom megtartása állandó odafigyelést igényel majd, így az még több adminisztrációval, engedélyezési folyamattal, hatósági felügyelettel párosul, miközben az utazást zártabbá teszi. Az új – az emberi érintkezéseket minimalizáló – utazási követelmények, úgymint az utazás minden szakaszában a távolságtartás biztosítása és betartatása, az utasok rendszerszintű ellenőrzése, ha szükséges elkülönítése, a modern technika (biometrikus arcfelismerő rendszerek, a retinaszkennelésen alapuló eljárások) alkalmazása, az egységes tesztelés bevezetése, mind-mind végső soron a légi fuvarozó felelősségét csökkentik.

Tekintettel arra a tényre, hogy a vírusok gyors és hatékony terjesztésében a légi fuvarozóknak felelős szerepe van, valamint hogy az utas sokszor saját érdekeit előtérbe helyezve általában nem valósan ítéli meg, vagy nem törődik egészségi állapotával, szükséges – a nemzetközi szervezetek ajánlásain túl – maguknak az iparági szereplőknek egy új, nemzetközileg elfogadott, egységes, az utas egészségi állapotát felmérő, annak kockázatait értékelni képes tesztrendszer bevezetése. Ez az utazást megelőző vizsgálati rendszer két lépcsőből állna: egy előzetes, az utas által szolgáltatott – egységes követelményekre épülő – egészségügyi tanúsítvány bemutatása, valamint a repülőtérré érkezéskor közvetlenül a beszállási műveletet megelőző orvosi tesztelési intézkedésben történő gyors és hatékony vizsgálata. Ha minden szigorú nemzetközi követelmény, ellenőrzés és a belső szabályokban foglaltak ellenére a légi fuvarozó vagy megbízottjainak felróható magatartása következtében a fertőző beteg bizonyítottan feljut a fedélzetre és ott más utast megfertőz, vagy akár a jelenlétével veszélyezteteti más utas testi épségét, életét, ez a körülmény a légi fuvarozó kárfelelősségét megalapozza.

A légi közlekedés fokozott veszéllyel járó tevékenység a földön és levegőben egyaránt, az üzemelés minden folyamatában. Ha a fokozott veszéllyel járó tevékenységet gondatlanul, hanyag módon végzik, akkor előre látni lehet, hogy abból baleset és ezzel összefüggésben jelentős kár származhat. Akár csekély hiba megléte is aránytalanul súlyos következményekkel járhat. Ennek ellenére

– ösztársadalmi és nemzetgazdasági jelentősége miatt – e tevékenységek végzését minden kockázat és minden tragédia ellenére megtiltani nem lehet. Már a rómaiak is tudták: „hajózni szükséges, élni nem!”.⁸⁷ A mondás ma is igaz, a világ mit sem változott.

IRODALOM

- ABEYRATNE, Ruwantissa I. R.: *Aviation Trends in the New Millennium, Chapter 17. Transportation of Abducted Children*. Routledge, 2017.
- BÁNK József (szerk.): *3500 latin bölcsesség*. Budapest, Szent Gellért, 1993.
- BARNETT, Jacalyn F.: „Case comment: Rosman v. Trans World Airlines, Inc.”. *Brooklyn Journal of International Law*, 2 (1975) 1: 191–204.
- CAPLAN, Harold: „Novelty in the new Convention 1999”. *The Aviation Quarterly*, (1999) 4: 193–205.
- COLES, Peter: *COVID-19 Aviation: Liability implications arising from Coronavirus*. Market Insight, Clyde&Co. Asia Pacific, 3 February 2020, <https://www.clydeco.com/en/insights/2020/02/coronavirus-2019-ncov-update-aviation-liability>
- DANKO, Mike: *Montreal Convention Does Not Apply To Crew Members*. *Aviation Law Monitor*, 18 November 2012, <https://www.aviationlawmonitor.com/2012/11/airlines/montreal-convention-does-not-apply-to-crew-members/>
- EHLERS, P. Nikolai: „Aviation in Europe. A Multiple-Challenge Industry”. *Annals of Air and Space Law*, XXIX (2004): 493–500.
- FELKAI Péter: „Repülőtéri biztonság kontra megbízhatóság? A „sickurity” problémája”. *Orvosi Hetilap*, 151 (2010) 41: 1207–1707.
- GUERRERI, Giuseppe: „Italian Court Denies Recovery for Cerebral Haemorrhage Following 18.5-Hour Aircraft Journey”. *Air and Space Law*, 35 (2010) 1: 79–80.
- KENYON, T. A. – VALWAY, S. E. – IHLE, W. W. – ONORATO, I. M. – CASTRO, K. G.: „Transmission of multidrug-resistant Mycobacterium tuberculosis during a long airplane flight”. *The New England Journal of Medicine*, 334 (1996) 15: 933–938.
- KOTAITE, Assad: *My Memoirs: 50 years of International Diplomacy and Conciliation in Aviation*. Montreal, 2013.
- LOWENFELD, Andreas F.: *Liability of Airlines for Injury Caused by Terrorism*. *Air and Space Law: De lege ferenda, Essays in Honour of Henri A. Wassenbergh*. Dordrecht, 1992.

⁸⁷ Plutarkhosz görög életrajzíró jegyezte fel Pompeius Magnus római hadvezér (Kr. e. 106–48) szállóigévé vált mondatát: *Navigare necesse est, vivere non est necesse*. A hadvezér azokhoz a hajósokhoz szólt, akik a búza kirakodása után nem akartak a szicíliai kikötőből kievezni a viharos tengerre. Az igazi hivatás az iránta tanúsított alázaton és tiszteleten túl emberfeletti áldozatokat is kíván (például az orvos elmegy a ragályos beteget meggyógyítani). BÁNK (1993), 205.

- NEWMAN, Lawrence W. – BURROWS, Michael: Legal remedies available to hijack victims of TWA flights 847. In: NEWMAN, Lawrence W. – BURROWS, Michael: *The Practice of International Litigation*. 2nd ed. New York, 2013.
- ONIANWA, Kate I. – AGBONZE, Kelly A.: *The Coronavirus (COVID-19) Pandemic – The Liability of Air Carriers*. April 2020, <http://www.ajumogobiaokeke.com/wp-content/uploads/2020/04/The-Coronavirus-COVID-19-Pandemic-The-Liability-of-Air-Carriers.pdf>
- PEARCE, Brian: „Profitability and the air transport value chain”. *IATA Economics Briefing*, 10 (2013).
- PRAGER, Sarah – HARDING, Jack – CHAPMAN, Matthew: „Covid-19 and the Aviation Industry: Turbulent times ahead? 1 Chancery Lane”. *Lexology*, 7 May 2020, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1cea1e3d-d2b2-4bd5-9044-080bd8580ca>
- RABIND, Charles A.: „Cardiac arrest in the skies”. *Singapore Medical Journal*, 52 (2011) 8: 582–585.
- SÁNDOR Tamás: „Utazási trombózis”. *Orvosi Hetilap*, 150 (2009) 3: 99–108.
- SHEARMAN, Philip: *Air Transport Strategic Issues in Planning & Development*. London, 1992.
- SINGH, Jarnail: „Preparedness Planning of the Aviation Industry for a Pandemic Crisis Management”. *Journal of Aviation Management*, (2006), 1–7.
- SIPOS Attila: *A nemzetközi polgári repülés joga*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018.
- TOMPKINS, George N., Jr.: *Liability Rules Applicable to International Air Transportation as Developed by the Courts in the United States. Sexual and other Assaults of a Passenger*. 8.9.12. Wolters Kluwer, 2010.
- TRUITT, R. D.: „Plain Talk about Plane Claims: An Air Carrier Claims Examiner’s Handbook. Overhead Bins – A Hard Case”. *Journal of Air Law and Commerce*, 80 (2015) 2: 449–470.
- WEGTER, Jorn J.: „The ECJ Decision of 10 January 2006 on the Validity of Regulation 261/2004: Ignoring the Exclusivity of the Montreal Convention”. *Air and Space Law*, 31 (2006) 2: 133–148.
- WHALEN, Thomas J.: „The New Warsaw Convention: The Montreal Convention”. *Air and Space Law*, 25 (2000) 1: 12–26.

MELLÉKLET



Rácz Lilla

Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben

A koronavírus-járvány első hulláma alatt
Magyarországon hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek
rendszerzése és rövid bemutatása
(2020. március 11. [15. óra] – 2020. június 18.)¹

2020. március 11-én jelent meg a *Magyar Közlöny* 2020. évi 39. számában a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet. E kormányrendelet értelmében „[a] Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet” hirdetett ki (1. §). A rendelet a kihirdetése napján, 2020. március 11-én 15 órakor lépett hatályba és 2020. június 18-ig, a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet hatályba lépéséig volt érvényben.²

A veszélyhelyzet kihirdetésével Magyarország egész területén „különleges jogrend” került bevezetésre. 2020. március 11. és 2020. június 18. között összesen 149 veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendelet került kihirdetésre a *Magyar Közlönyben*. A veszélyhelyzet majdnem 100 napja során emellett azonban 94 „közönséges” kormányrendelet is megjelent. A veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletek aránya az elfogadott összes kormányrendelethez viszonyítva ebben az első veszélyhelyzeti időszakban (2020. március 11. – 2020. június 18.) 61,32% volt.

A veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletnek a magyar jogrendszer szinte minden jelentősebb területét átfogó, széleskörű nor-

¹ Jelen publikáció a NKFI FK 129018. sz. *A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között* c. pályázat keretében készült.

² A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 2–3. §-aiban foglalt rendkívüli intézkedések az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján legfeljebb tizenöt napig maradhattak hatályban, így a rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbítását lehetővé tevő országgyűlési felhatalmazás híján, 2020. március 26-án 15 órakor hatályukat veszítették. A veszélyhelyzet kihirdetését azonban az alaptörvényi hatályidőhatár nem érintette.

matartalma miatt alább a veszélyhelyzeti kormányrendeletek átfogó rendszerezését kíséreljük meg, azok normatartalmának részletes ismertetésére nincs mód.

A veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendszerezésére három időszakot különíthetünk el:

- első időszak (2020. március 11. és 2020. március 31. között) – a veszélyhelyzet első időszakában „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében” olyan kormányrendeletek kerültek kibocsátásra, amelyek bevezették a COVID–19 koronavírus-járvány országon belüli terjedésének megakadályozását, lassítását célzó rendkívüli, azonnali és átmeneti intézkedéseket; ezeknek a kormányrendeleteknek a normatartalma a veszélyhelyzet teljes időtartamára kijelölte a kormányzati védekezés stratégiáját és eszközeit;
- második időszak (2020. március 31. és 2020. április 30. között) – a veszélyhelyzet második időszakában a gazdaságvédelmi célú és szociális tárgyú kormányrendeletek mellett a közönséges jogrendben érvényesülő jogszabályi rendelkezések eltérő alkalmazásáról kibocsátott veszélyhelyzeti kormányrendeletek tovább bővítették a koronavírus elleni védekezés jegyében bevezetett intézkedések csoportját;
- harmadik időszak (2020. április 30. és 2020. június 18. között) – a veszélyhelyzet harmadik időszakában kibocsátott védelmi intézkedések eredményeként több lépésben megvalósult az ország egész területén a rendkívüli intézkedések útján bevezetett járványügyi korlátozások feloldása, meghatározott rendezvények megtartásának, valamint egyes közművelődési intézmények megnyitásának engedélyezése és a határok fokozatos újranyitása pedig már egyértelműen jelezte a veszélyhelyzet és ezzel a különleges jogrend megszüntetésére irányuló kormányzati szándékot.

1. A veszélyhelyzet első szakasza (2020. március 11. – 2020. március 31.)

A veszélyhelyzet kihirdetésével 2020. március 11-én régóta nem tapasztalt jogállapot lépett életbe Magyarországon. Több oknál fogva is különleges volt, de leginkább azért, mert az ország egész területére kiterjedt. A Kormány az Alaptörvényben biztosított felhatalmazás alapján jogot kapott arra, hogy átmenetileg törvényerőre emelt kormányrendeletek, „törvény erejével bíró kormányrendeletek” útján, parlamenti közreműködés/hozzájáráulás nélkül akár alapvető

jogokat is korlátozó rendkívüli intézkedéseket hozzon, ha szükséges, rendkívül rövid időn belül, akár egyik napról a másikra is.

A különleges jogrend bevezetésével járó jogintézményeknek, így a veszélyhelyzet jogintézményének éppen az az egyik célja, hogy olyan helyzetek kezelésére is legyen eszköze egy jogrendszernek, amikor a hagyományos jogrendszerben érvényesülő, közönséges jogszabályok már nem bizonyulnak megfelelőnek. Ebből következően a különleges jogrendben alkotott jogszabályok „sorsa” a közönséges jogrend visszaállításának pillanatában a jogrendből való automatikus „kimúlás” (eljárási okokból ezt a törvényhozó felhatalmazás alapján a végrehajtó hatalomnak kell kinyilvánítania). A különleges jogrendben hozott jogszabályok így magukon hordják az átmenetiség jellemzőit. Ebből adódóan olyan rendelkezések szerepelnek, kell szerepelniük a veszélyhelyzeti kormányrendeletekben, amelyek nemcsak meghatározott körülményekre, eseményekre adott válaszreakciókként értelmezhetők, hanem olyan körülményeket, eseményeket feltételeznek, amelyeknek a hatása, habár rendkívül széleskörű és súlyos következménnyel jár, de mégis átmenetinek tekinthető.

A különleges jogrendben hozott jogszabályoknak mindamelllett nem célja, csak eszköze a közönséges jogrend jogszabályainak a felülírása, módosítása. Különleges jogrend bevezetése idején, mintegy árnyékjogszabályokként továbbra is érvényesek és hatályosak a közönséges jogrendben is érvényes rendelkezések, azonban alkalmazásukat a különleges jogrendben hozott jogszabályokhoz kell igazítani. A veszélyhelyzet első szakaszában meghozott veszélyhelyzeti felhatalmazáson alapuló 20 kormányrendelet mind magán hordja az átmenetiség jegyét. Azonban ezek a kormányrendeletek a veszélyhelyzet teljes időszakára nézve rendkívül fontosak voltak, mivel ezekben a rendeletekben rajzolódtak ki azok a keretek, amelyek a közönséges jogrendben fennálló állapotokhoz képest a legtöbb embert közvetlenül érintő és hosszú távon érvényesülő rendelkezéseket tartalmaztak.

1.1. Alapvető veszélyhelyzeti kormányrendeletek

A veszélyhelyzet első szakaszának kezdő- és záró pontjaként 2020. március 11., a veszélyhelyzetet kihirdető 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet hatálybalépése és 2020. március 31., a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény hatálybalépésének napja határozható meg. A veszélyhelyzet első szakaszában, 2020. március 26-tól kezdődően kezdett lejárni a veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeleti rendelkezések számára

az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében biztosított 15 napos határidő. A 2020. évi XII. törvény elfogadásával az Országgyűlés megadta a Kormány számára a felhatalmazást, hogy „a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa” (3. § [1] bek.). Az Országgyűlés ugyanebben a törvényben megerősítette a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet hatálybalépését követően a 2020. évi XII. törvény hatálybalépéséig megalkotott, az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeleteket is (3. § [3] bek.).

A veszélyhelyzet első három hete alatt megalkotott veszélyhelyzeti kormányrendeletek kiterjedt szabályozási tárgykörökben tartalmaztak rendkívüli intézkedéseket. A veszélyhelyzetet kihirdető 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetése mellett a veszélyhelyzetre vonatkozó rendkívüli intézkedéseket is tartalmazott:

- a Kormány a veszélyhelyzet elhárításáért felelős kormánytagként a miniszterelnököt jelölte ki (2. § [1] bek.);
- előírta, hogy a miniszterelnököt e feladata ellátásában Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs segíti (2. § [2] bek.);
- „[a] veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről külön kormányrendeletek rendelkeznek” (3. § [1] bek.);
- a veszélyhelyzet fennállásának szükségességét a Kormány „folyamatosan felülvizsgálja” (3. § [2] bek.);
- „[a] Kormány az állampolgárok együttműködését kér[te] a különleges jogrenddel járó intézkedések végrehajtásában” (3. § [3.] bek.).

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. rendeletben jelentek meg az első rendelkezések:

- a határellenőrzés ideiglenesen visszaállításáról (1. §);
- a hatósági házi karanténról (3. § [1] bek. c) pont);
- a felsőoktatási intézmények hallgatók általi látogatásának tilalmáról (4. § b) pont);
- a rendezvények látogathatóságának korlátozásáról (4. § d) pont);
- az ország elhagyásának külön engedélyhez kötéséről: meghatározott jogviszonyban álló személyek (az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerinti egészségügyi dolgozók, a honvédek jogállásáról szóló 2012.

évi CCV. törvény szerinti hivatásos, szerződéses állományú katonák és a tényleges katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák, a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény szerinti honvédelmi alkalmazottak, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervezetek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény szerinti hivatásos szolgálati jogviszonyban állók és rendvédelmi igazgatási alkalmazottak, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény szerint foglalkoztatottak, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szerinti kormánytisztviselők) „Magyarország területét csak az ágazat irányításáért felelős miniszter külön engedélyével hagyhatják el”. (6. § (1) bek.)

A felnőttképzésnek a veszélyhelyzet időtartamára vonatkozó eltérő rendelkezései után (lásd lent) jelent meg a veszélyhelyzet során kibocsátott egyik legfontosabb kormányrendelet – a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet:

- előírta a szociális érintkezés korlátozását, és a lehetőség szerinti legalább 1,5 méter távolságtartást (1. §), a vendéglátó üzletekben való tartózkodás tilalmát (2. §);
- kimondta, hogy „[a] lakóhely, a tartózkodási hely, illetve a magánlakás elhagyására az e rendeletben meghatározott alapos indokkal kerülhet sor” (3. §). Kijárási tilalom bevezetésére Magyarországon a veszélyhelyzet idején nem került sor, és a kormányrendeletben meghatározott alapos okok listája (4. § [1.] bek.) egy a) ponttól u) pontig terjedő felsorolást tartalmazott, amelyben helyet kapott a napi fogyasztási cikket értékesítő élelmiszerüzletben történő vásárlás (f pont), az állateledelt, takarmányt forgalmazó üzletben történő vásárlás (h pont) és az üzemanyag-töltőállomás felkeresése (l pont) mellett, a fodrász, a manikűrös szolgáltatások igénybevétele (n pont), a gépjármű- és kerékpárszerviz, a mezőgazdasági és erdészeti gépek és berendezések javításával kapcsolatos szolgáltatások igénybevétele (p pont) és a piacon, a helyi termelői piacon történő vásárlás (j pont) is;
- az egyéni szabadidős sporttevékenységet, és külterületen, valamint a települések belterületén a szabadidős célú gyalogos közlekedést egyedül vagy ugyanazon háztartásban élőkkel közösen szintén engedélyezte (5. §);

- bevezette a 65. életévét betöltött személyekre vonatkozó vásárlási időszá-
vot (6. §);³
- rendelkezett arról, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról
és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
rendelkezéseitől eltérő szabályozásként azt, hogy e törvény „1. § (1) be-
kezdésétől eltérően szabálysértést követ el, aki az e rendeletben megha-
tározott korlátozó intézkedést megszegi”, valamint hogy e törvény „11.
§ (1) bekezdésétől eltérően az (1) bekezdés szerinti szabálysértés esetén a
pénzbírság legalacsonyabb összege ötezer forint, legmagasabb összege
ötszázezer forint” (9. § [1]–[2] bek.).⁴

1.2. Egyéb veszélyhelyzeti kormányrendeletek

A veszélyhelyzet első szakaszában veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján kiboc-
sátott további kormányrendeletek a következők voltak:

- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó
humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a ma-
gyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elren-
delt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.) szóló 45/2020. (III.
14.) Korm. rendelet – 1. §-ában a Kúria elnöke, az Országos Bírósági
Hivatal elnöke és a legfőbb ügyész javaslatára a Kormány rendkívüli
ítélkezési szünetet rendelt el.
- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó
humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a ma-
gyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elren-
delt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) szóló 46/2020. (III.
16.) Korm. rendelet – intézkedéseket tartalmazott az üzletek korlátozott
nyitvatartásának előírására, valamint a gyülekezési tilalom bevezetésére

³ Saját és családja érdekében a 65. életévét betöltött személy az élelmiszerüzletet, drogériát, piacot vagy gyógyszertárat 9.00 óra és 12.00 óra közötti időben látogathatja. Az élelmiszerüz-
letben, drogériában, piacon vagy gyógyszertárban 9.00 óra és 12.00 óra közötti időben az ott
foglalkoztatottak kivételével kizárólag az (1) bekezdés szerinti személy tartózkodhat. 71/2020.
(III. 27.) Korm. rendelet 6. § (1)–(2) bek.

⁴ Ez a rendelkezés, kiegészítésekkel, jellemző veszélyhelyzeti rendkívüli szankcióként később
még megjelent az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében
elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm.
rendelet 5. §-ában.

- (4. §, 6. §). A kormányrendelet úgy rendelkezett, hogy „[a] szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény [...] 1. § (1) bekezdésétől eltérően szabálysértést követ el, aki vendéglátó üzletben, üzletben, rendszeres zenés, táncos rendezvényen, a rendezvény helyszínén, valamint az előadó-művészet valamennyi ágának fellépése céljából megtartott eseményen, függetlenül annak nyilvánosságától (színház, tánc-, zeneművészet), a moziban, a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló törvényben meghatározott közgyűjteményben, közművelődési intézményben és közösségi szintérben meg nem engedett időpontban vagy meg nem engedett módon tartózkodik.” Emellett előírta, hogy a 2012. évi II. törvény „11. § (1) bekezdésétől eltérően az (1) bekezdés szerinti szabálysértés esetén a pénzbírság legalacsonyabb összege ötezer forint, legmagasabb összege ötszázezer forint” (7. § [1]–[2] bek.).
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet – a veszélyhelyzet fennállásának idejére fizetés moratóriumot vezetett be és a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) alkalmazására is, meghatározott kérdéskörökben, eltérő szabályok alkalmazását írta elő (1. §, 6. §).
 - 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 (IV.) szóló 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet – külön rendelkezéseket vezetett be a lakosság ellátása céljából végzett üzleten kívüli kereskedelmi tevékenység és csomagküldő kereskedelem szabályozására és a koronavírus elleni védekezéssel összefüggően a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény rendelkezéseinek eltérő alkalmazására (1–2. §, 4–5. §).
 - Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a végrehajtással kapcsolatban teendő intézkedésekről szóló 57/2020. (III. 23.) Korm. rendelet – a veszélyhelyzet idejére előírta a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény és az adóhatóság előtt folyamatban lévő, az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény rendelkezéseinek eltérő alkalmazását.

- 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 módosításáról szóló 58/2020. (III. 23.) Korm. rendelet – „a gyermek gondozására, nevelésére tekintettel nyújtott [...] egészségbiztosítási és családtámogatási ellátásokra való jogosultság” meghosszabbításáról rendelkezett.
- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a gyermek gondozására, nevelésére tekintettel járó egyes egészségbiztosítási és családtámogatási ellátásokra való jogosultságok meghosszabbításáról szóló 59/2020. (III. 23.) Korm. rendelet – ennek értelmében „a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény [...] 42/A. §-a, 42/E. §-a, 42/F. §-a, 42/G. §-a vagy 50. §-a alapján a gyermekgondozási díjra vagy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény [...] 20. §-a, 20/A. §-a, 20/B. §-a vagy 22. §-a alapján a gyermekgondozást segítő ellátásra vagy 23. §-a alapján gyermeknevelési támogatásra fennálló jogosultságot a veszélyhelyzet ideje alatt továbbra is fennállónak kell[ett] tekinteni, és az ellátást a veszélyhelyzet időtartamára eső naptári napokra folyósítani kell[ett]” (1. §).
- A veszélyhelyzetre tekintettel az érintéses fizetések egészségügyi biztonsága növelése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 60/2020. (III. 23.) Korm. rendelet – előírta, hogy „a pénzforgalmi szolgáltató nem alkalmaz erős ügyfél-hitelesítést, ha az érintéses elektronikus fizetési művelet egyedi összege nem haladja meg a tizenötezer forintot” (1. § (1) bek.).
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet közterhekkkel kapcsolatos részletszabályairól és egyes új intézkedésekről szóló 61/2020. (III. 23.) Korm. rendelet – azonnali, rendkívüli intézkedéseket tartalmazott meghatározott adóalanyok és adóköteles tevékenységek vonatkozásában a közteherviselési kötelezettség (a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény alapján fennálló szociális hozzájárulási adófizetési kötelezettség, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény szerinti rehabilitációs hozzájárulás, a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló 2012. évi

CXLVII. törvény szerinti kisvállalati adókötelezettség, a turizmusfejlesztési hozzájárulás) enyhítéséről.

- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet fizetési moratóriumra vonatkozó részletszabályairól szóló 62/2020. (III. 24.) Korm. rendelet – a fizetési moratórium ideje alatt felhalmozódott kamat, illetve díjak vonatkozásában előírta, hogy „[a] tőke tartozást sem a fizetési moratórium ideje alatt, sem a fizetési moratórium lejártát követően nem lehet a fizetési moratórium ideje alatt nem teljesített kamat összegével megnövelni”, valamint hogy „[a] fizetési moratórium ideje alatt felhalmozódott kamatot a hátralévő futamidőben esedékes törlesztőrészekkel együtt a fizetési moratórium lejártát követően a [kormányrendelet előírásai szerint meghosszabbított] futamidő alatt, évente egyenlő részletekben kell megfizetni” (2. § (1) bek.).
- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során az orvostudományi kutatásokkal kapcsolatos intézkedésekről szóló 63/2020. (III. 24.) Korm. rendelet – a veszélyhelyzet időtartama alatt lehetővé tette, hogy „a koronavírussal (COVID-19) kapcsolatos, beavatkozással nem járó vizsgálatnak minősülő orvostudományi kutatásba [...] bevonni kívánt cselekvőképes személy [...] – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 159. § (3) bekezdésében foglaltakon túl – telekommunikációs eszköz útján is tájékoztatható [legyen] az Eütv. 159. § (3) bekezdésében foglaltakról.
- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során egyes gyógyszerek kivételével kapcsolatos intézkedésekről szóló 64/2020. (III. 25.) Korm. rendelet – a veszélyhelyzet idejére, a kormányrendeletben meghatározott kivételekkel és eljárás alapján, előírta hydroxychloroquine-sulfat hatóanyag, valamint hydroxychloroquine-sulfat hatóanyagot tartalmazó gyógyszer és gyógyszergyártási köztes termék „Magyarországról gyógyszer-nagykereskedelmi tevékenység, illetve bármely más üzletszerű forgalmazási tevékenység keretében” való kivételének tilalmát. (1–2. §).
- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a ma-

- gyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során történő gyógyszerellátással kapcsolatos intézkedésekről szóló 67/2020. (III. 26.) Korm. rendelet – ennek értelmében „[a]z emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény [...] 1. § 23. pontja szerinti különös méltánylást érdemlő betegellátási érdek fennállását a COVID-19 koronavírus megbetegedésekkel kapcsolatban lefolytatandó, a járvány kezelésével összefüggő hatósági eljárások során a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt vélemezni kell[ett]” (1. §).
- A koronavírus vilá járvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet közterhekkel kapcsolatos részletszabályairól és egyes új intézkedésekről szóló 61/2020. (III. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 68/2020. (III. 26.) Korm. rendelet – kiterjesztette azoknak a meghatározott adóalanyoknak és adóköteles tevékenységeknek a körét, akik, illetve amelyek kapcsán a Kormány a közteherviselési kötelezettség enyhítését lehetővé tette.
 - Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzetben a költségvetési tartalékok felhasználására vonatkozó eltérő szabályokról szóló 69/2020. (III. 26.) Korm. rendelet – „[a] Kormány által kihirdetett veszélyhelyzet időtartama alatt az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, valamint a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvásához szükséges intézkedések megtételéhez szükséges források biztosítása érdekében, a költségvetési tartalékok gyorsabb és rugalmasabb felhasználhatósága céljából – a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvénytől [...] és az államháztartásról szóló jogszabályoktól” való eltéréstől rendelkezett.
 - Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a felnőttképzésben folyó oktatás és szakmai vizsgáztatás biztosításának eltérő szabályairól szóló 70/2020. (III. 26.) Korm. rendelet – szűk körű kivételeket engedve, előírta, hogy a felnőtt-

képzésben „[a] veszélyhelyzet időtartama alatt a képzés [...] kizárólag távolléti oktatásban, távoktatás formájában, digitális képzésként szervezhető meg abban az esetben is, ha azt jogszabály, támogatási szerződés, felnőttképzési szerződés, támogatói okirat vagy képzési program egyébként nem teszi lehetővé” (2. § [1] bek.).

Az időszakot záró kormányrendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet volt, amely március 28-án jelent meg. Ez a kormányrendelet előírta kórházparancsnokok kirendelését a fekvőbeteg-szakellátást, illetve a fekvőbeteg-szakellátáshoz kapcsolódó járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményekhez – „a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának ellenőrzésére” (2. §) –, és úgy rendelkezett, hogy ezeknek az egészségügyi intézményeknek a fenntartója „fokozott figyelemmel gondoskodik a koronavírus-járvány elleni védekezés érdekében a szükséges egészségügyi felszerelések, berendezések, gyógyszerkészletek és fertőtlenítőszer megóvásáról” (1. §). A rendelet 2. § (4) bekezdése előírta, hogy „[a] kórházparancsnoknak a járványveszéllyel összefüggő szabályok betartására, és az egészségügyi készlet megóvására vonatkozó javaslatát az egészségügyi intézmény vezetője köteles végrehajtani”.⁵

2. A veszélyhelyzet második szakasza (2020. március 31. – 2020. április 30.)

Az alkotmányos felhatalmazás automatikus elvesztésével a végrehajtó hatalom törvényhozói „mandátumra” szorult, hogy a veszélyhelyzeti felhatalmazáson nyugvó kormányrendeletek kibocsátásával „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet” további fennállása miatt a különleges jogrendben a jogviszonyoknak a közönséges jogrendtől eltérő szabályozásához szükséges intézkedéseket kibocsáthassa.

A törvényhozói felhatalmazás birtokában megszületett veszélyhelyzeti felhatalmazáson alapuló kormányrendeletek, szám szerint 61, túlnyomó többsé-

⁵ A rendeletet később módosította, kiegészítette a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 158/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet.

gükben megkérdőjelezhetetlenül magukon hordozták az átmenetiség jegyét. Voltak olyan kormányrendeletek, amelyek még a különleges jogrendben is mindössze néhány napig maradtak hatályban, olyanok, amelyeket kifejezetten meghatározott ünnep vagy hétvége kapcsán hozott meg a Kormány. Ezek a kormányrendeletek tartalmazzák azokat a rendelkezéseket, amelyek törvényi szinten sosem kerülnének szabályozásra, a veszélyhelyzetben és a különleges jogrendben azonban meghozataluk teljesen indokoltnak tekinthető.

Ebben az időszakban azonban megjelentek már olyan veszélyhelyzeti kormányrendeletek is, amelyek célzott hatása a veszélyhelyzet akkor még előre nem látható végén is előreláthatóan túlmutatott. Például a meghatározott kritériumok alapján elhatárolt területek különleges gazdasági övezetté nyilváníthatóságáról és egy különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletek magukban hordták a közönséges jogrendbe való bebocsátásuk ígéretét, felülírva az átmenetiség addig megingathatatlannak tűnő elvét.

2020. március 31-én hatályba lépett a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény. A 2020. évi XII. törvény 2. § (1) bekezdése szerint „[a] Kormány a veszélyhelyzetben – a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”.

A 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a Kormány 2020. március 31-én meghozta a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 73/2020. (III. 31.) Korm. rendeletet. E rendelet, amely a kihirdetése napján 15 órakor lépett hatályba (2. §), tizenhárom korábban kibocsátott rendelet hatályát hosszabbította meg a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig.⁶ Ugyanez a formula „[a] veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig” a 2020. évi XII. törvény hatálybalépése után a veszélyhelyzet megszűnéséig, 2020. június 18-ig kibocsátott veszélyhelyzeti kormányrendeletekben is hatályba lépett, az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott 15 napos határidő után.

⁶ 73/2020. (III. 31.) Korm. rendelet 1. § a)–m) pont.

A 2020. március 31-től 2020. április 30-ig terjedő időszakban a *Magyar Közlönyben* megjelent 61 kormányrendelet normatartalma alapján több csoportra osztható. A vonatkozó időszakban megjelentek olyan kormányrendeletek, amelyek kifejezetten a veszélyhelyzet fennállása miatt szabályozásra szoruló, a közönséges jogrendben jogszabályi rendelkezéseket nem feltétlenül igénylő körülményekre, eseményekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaztak (egyedi veszélyhelyzeti rendeletek). Számos kormányrendelet kifejezetten gazdaságvédelmi, közteherviselési és szociális célból került elfogadásra. Végül olyan kormányrendeletek is kibocsátásra kerültek, amelyek a veszélyhelyzetben a közönséges jogrendben érvényesülő jogszabályi (törvényi és kormányrendeleti szinten szabályozott) rendelkezések eltérő alkalmazását határozták meg, a közönséges jogrendszerben érvényesülő rendelkezések felülírásával. Esetenként átfedések is megfigyelhetők néhány kormányrendelet normatartalma kapcsán az egyes csoportok között, az alábbi listákon azonban ez csak jelzésszerűen szerepeltethető.

2.1. Egyedi veszélyhelyzeti kormányrendeletek

A következő kormányrendeletek a közönséges jogrendben érvényesülő jogszabályoktól függetlenül, azokra tekintet nélkül kerültek kibocsátásra. Meghozzatalukat a veszélyhelyzet hosszabb távon való fennmaradása tette szükségessé, és hatályvesztésükkel vagy a közönséges jogrend helyreállításával normatartalmuk és az azt tartalmazó aktuális jogszabály automatikusan ki kell hogy kerüljön a jogrendszerből. Ezek a kormányrendeletek a következők voltak:

- Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet és a 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet – a Kormány az ebben foglalt rendkívüli intézkedések átvételével biztosította a normatartalmi folytonosságot a veszélyhelyzet első és második szakasza között.
- A veszélyhelyzet során egyes orvostechnikai eszközök, valamint egyéni védőeszközök beszerzésével összefüggő intézkedésekről szóló 82/2020. (IV. 3.) Korm. rendelet – „a COVID-19 vírus elleni küzdelem elősegítése érdekében országos szintű orvostechnikai eszközigény, valamint egyéni védőeszköz igény kielégítése céljából” lefolytatott beszerzésekről rendelkezett.
- A veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes adatkezelési és közlekedési tárgyú szabályokról szóló 93/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet – rendkívüli intézkedéseként rendelkezett a Koronavírus-járvány Elleni Védekezé-

- sért Felelős Operatív Törzs létrehozásáról, valamint az Operatív Törzs adatszolgáltatás-kérelmezésére vonatkozó és a meghatározott nyilván-
tartásokban szereplő adatok megismeréséhez fűződő jogáról (1–3. §).
- A kijárási korlátozás meghosszabbításáról a 95/2020. (IV. 9.) Korm. ren-
delet – a mellett, hogy elrendelte a kijárási korlátozásról szóló 71/2020.
(III. 27.) Korm. rendelettel elrendelt kijárási korlátozás meghosszabbítá-
sát, felhatalmazta a települési, Budapest főváros esetében a kerületi ön-
kormányzatokat arra, hogy „a településen, illetve a fővárosi kerületben
működő piac nyitva tartásának rendjéről és a piacnak a 65. életévüket
betöltött személyek általi látogatásának rendjéről” a 71/2020. (III. 27.)
Korm. rendeletben foglaltaktól eltérően rendelkezzen, valamint a húsvéti
ünnepek idejére, a „2020. április 10. 00.00 órától 2020. április 13. 24.00
óráig terjedő időtartamra” a 71/2020. (III. 27.) Korm. rendeletben foglal-
tagnál szigorúbb szabályokat állapítson meg (2–3. §).
 - Az egészségügyi oxigénnel kapcsolatban a veszélyhelyzet idején alkal-
mazandó szabályokról szóló 100/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet – ren-
delkezése szerint „a bentlakásos szociális intézményben gondozott beteg
részére vényen rendelt és kiszolgáltató egészségügyi oxigén a vény beteg
által történő aláírásának hiányában is kiszolgáltatható, és a társadalom-
biztosítási támogatás körében elszámolható” (1. § (2) bek.).
 - A hétvégére vonatkozó kijárási korlátozással összefüggésben meghozható
önkormányzati intézkedésekről szóló 118/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet
– „2020. április 18. (szombat) 00.00 órától 2020. április 19. (vasárnap)
24.00 óráig terjedő időtartamra” (1. §), „[f]elhatalmazást kap a települési
önkormányzat polgármestere, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül
igazgatott terület esetében a főpolgármester, egyéb fővárosi terület ese-
tében a kerületi polgármester mint a helyi önkormányzat képviselő-tes-
tülete, illetve a fővárosi közgyűlés hatáskörének a katasztrófavédelemről
és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi
CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdése alapján gyakorlója, hogy önkor-
mányzati rendeletben határozza meg [a kijárási korlátozásról szóló
71/2020. (III. 27.) Korm. rendeletben] foglaltaktól szigorúbb – az 1. §
szerinti időszakra vonatkozó – kijárási szabályokat” (3. §).
 - A veszélyhelyzet során az érettségi vizsgák 2020. május–júniusi vizsga-
időszakban történő megszervezéséről szóló 119/2020. (IV. 16.) Korm.
rendelet – „Az érettségi vizsgatárgyak szóbeli és gyakorlati vizsgarészei
– ha e rendelet eltérően nem rendelkezik – a Vizsgaidőszakban nem
kerülnek megszervezésre.” (2. § [1] bek.).

- A veszélyhelyzet idején alkalmazandó egyes munkajogi szabályokról szóló 142/2020. (IV. 22.) Korm. rendelet – a Magyar Labdarúgó-szövetség által kiírt versenyrendszerben szereplő sportszervezet által a labdarúgás sportágban, a látványcsapatsportban a 2. § [1] bek., a 2. § (1) bekezdésének hatálya alá nem tartozó országos sportági szakszövetség erre irányuló döntése alapján a szakszövetség által kiírt versenyrendszerben szereplő sportszervezet által a 2. § (1) bekezdése alá nem tartozó látványcsapatsportágban (3. § [1.] bek.).
- A kijárási korlátozással összefüggésben hétvégére meghozható önkormányzati intézkedésekről szóló 148/2020. (IV. 23.) Korm. rendelet – „2020. április 25. (szombat) 00.00 órától 2020. április 26. (vasárnap) 24.00 óráig terjedő időtartamra” „a települési – a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a fővárosi, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi – önkormányzat rendelettel a település, illetve a fővárosi kerület vonatkozásában a kijárási korlátozására a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendeletben [...] foglaltaktól szigorúbb szabályokat állapíthat meg” (1. §, 3. §).
- A veszélyhelyzet során a gyermekek napközbeni felügyeletével kapcsolatos intézkedésekről szóló 152/2020. (IV. 27.) Korm. rendelet – eszerint „[h]a a településen óvodai vagy bölcsődei ellátást nyújtó szolgáltató, intézmény [...] működik, és a települési önkormányzat polgármestere, illetve a fővárosban a fővárosi kerületi polgármester [...] a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzettel [...] kapcsolatban rendkívüli szünetet rendelt el, a rendkívüli szünet idejére a polgármester köteles megszervezni a bölcsődés és óvodás korú gyermekek napközbeni felügyeletét [...]” 1. § [1] bek. „A veszélyhelyzet időtartamára bármely foglalkoztató megszervezheti a nála keresőtevékenységet folytató személyek gyermekei számára a napközbeni felügyeletet” (3. § [1] bek.).
- Az ún. telemedicina rendelet, a veszélyhelyzet során elrendelt egyes egészségügyi intézkedésekről szóló 157/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet – telemedicinának minősíti azt a tevékenységet, amelynek célja a beteg távollétében a beteg egészségi állapotának szakmai megítélése, a betegségek, illetve azok kockázatának felderítése, a konkrét betegség(ek) meghatározása, a beteg állapotának pontosabb megítéléséhez szükséges további vizsgálatok elrendelése, gyógykezelés elindítása, az a)–d) pont szerinti kezelések eredményességének megállapítása (távkonzultáció), valamint a beteg állapotának követése és diagnózis felállítása távmonitoring esz-

- közökkel és egyéb infokommunikációs technológiák révén hozzáférhető információk alapján (2. § [1] bek. a–f) pont).⁷
- A kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 158/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet – ez alapján „[a] legalább 200 férőhellyel működtetett, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerinti idősek tartós vagy átmeneti ellátását nyújtó engedélyes fenntartója – a fenntartó személyétől függetlenül – [...] fokozott figyelemmel gondoskodik az egészségügyi készlet megóvásáról” (1. §).
 - A veszélyhelyzet során az érettségi vizsga teljesítésével összefüggő rendelkezésekről szóló 159/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet – úgy rendelkezett, hogy „[a] kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet szerinti alapos indoknak minősül – kiemelten az érettségi vizsga letétele lehetősége biztosítása érdekében – a tanulmányi kötelezettség vagy a tanulmányok lezárásából fakadó kötelezettség teljesítésével összefüggő tevékenység végzése” (1. §).
 - A virágüzletek anyák napi nyitvatartásáról szóló 160/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet – előírásai szerint „[a]z anyák napjára tekintettel 2020. május 1-jén, 2-án és 3-án az elsősorban dísznövényt árusító üzlet (a továbbiakban: virágüzlet) korlátozás nélkül nyitva tarthat” és „[a] virágüzletben a teljes nyitvatartási idő alatt megengedett a tartózkodás és a vásárlás” (1. § [1]–[2] bek.).
 - A kijárási korlátozással összefüggésben május 1. napjára és hétvégére meghozható önkormányzati intézkedésekről szóló 167/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet – az ebben foglalt felhatalmazás alapján „2020. május 1. (péntek) 00.00 órától 2020. május 3. (vasárnap) 24.00 óráig terjedő időtartamra a települési – a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a fővárosi, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi – önkormányzat rendelettel a település, illetve a fővárosi kerület vonatkozásában a kijárási korlátozására a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendeletben [...] foglaltaktól szigorúbb szabályokat állapíthat[ott] meg” (1. §, 3. §).

⁷ A telemedicina keretében nyújtható kiemelt tevékenységeket a 157/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésében tartalmazza.

2.2. Gazdaságvédelmi, közteherviselési és szociális tárgyú kormányrendeletek

Nagyobb jelentőségű, joghatásaikban a veszélyhelyzeten túlnyúló gazdaságvédelmi, közteherviselési és szociális tárgyú kormányrendeletek voltak a veszélyhelyzet második időszakában:

- A veszélyhelyzet során teendő, egyes szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos intézkedésekről, valamint a szociális szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet során elrendelt működési rendjéről szóló 88/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet – a szociális és gyermekvédelmi ellátások, a szociális szolgáltatások működési rendje és a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekben élők folyamatos ellátásának biztosítására tartalmazott rendelkezéseket.
- A veszélyhelyzet során az első sikeres nyelvvizsga és az első emelt szintű idegen nyelvből tett érettségi vizsga, valamint a közlekedési alapismeretek tanfolyam és vizsga díjához nyújtott támogatás érvényesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 114/2020. (IV. 15.) Korm. rendelet – kiterjesztette az első sikeres nyelvvizsga és az első emelt szintű idegen nyelvből tett érettségi vizsga és a közlekedési alapismeretek tanfolyam és vizsga díjához nyújtott állami támogatásra jogosult személyek körét.
- A Gazdaságvédelmi Akcióterv Család- és nyugdíjasvédelmi programja keretében a családok anyagi biztonságának erősítése érdekében szükséges egyes rendelkezésekről szóló 144/2020. (IV. 22.) Korm. rendelet – egyes támogatások kapcsán a veszélyhelyzet megszűnését követő 30. nappal meghosszabbította a lejáró határidőket.
- A Széchenyi Pihenő Kártya felhasználásának veszélyhelyzettel kapcsolatos különös szabályairól szóló 91/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet – ez alapján a veszélyhelyzet megszűnését követő 60 napig a pénzforgalmi szolgáltató a Széchenyi Pihenő Kártya juttatásként átutalt, fel nem használt pénzeszköz erejéig és annak terhére a munkavállalóval szemben díjat nem számíthatott fel (1. §).
- A Gazdaságvédelmi Akcióterv végrehajtása érdekében a Járványügyi Alap feltöltését szolgáló, hitelintézetek járványügyi helyzettel összefüggő különadójáról szóló 108/2020. (IV. 14.) Korm. rendelet – „A hitelintézet a 2020. adóévre vonatkozóan a (2)–(7) bekezdésben meghatározottak szerinti különadó megállapítására, bevallására és fizetésére kötelezett.” (1. § [1] bek.).
- A Gazdaságvédelmi Akcióterv végrehajtása érdekében a Járványügyi Alap feltöltését szolgáló kiskereskedelmi adóról szóló 109/2020. (IV. 14.) Korm.

rendelet – „Az adó alapja az adóalany e rendelet hatálybalépése napjától a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által kihirdetett veszélyhelyzet [...] megszűnésének napjáig terjedő időszak bármely napját magában foglaló teljes adóévi, 2. § szerinti tevékenységéből származó nettó árbevétele [...]”; „Az (1) bekezdés szerinti adóalapba tartozik a kiskereskedelmi forgalomban eladásra szánt, beszerzett áruk szállítójának (az áru előállítójának, forgalmazójának) – a beszerzett áruk értékesítésével összefüggésben – az adóalany által nyújtott szolgáltatásból származó árbevétele, valamint a kiskereskedelmi forgalomban eladásra szánt áru szállítója által az adóalanynak adott engedmény összege.” (4. § [1]–[2] bek.).

- A veszélyhelyzet során teendő intézkedések keretében gazdálkodó szervezet működésének a magyar állam felügyelete alá vonásáról szóló 128/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet – rendelkezése szerint „[a] Kormány a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény [...] 48. §-a alapján elrendeli a KARTONPACK Dobozipari Nyilvánosan Működő Részvénytársaság [...] magyar állam felügyelete alá vonását” (1. § [1] bek.). A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényre való hivatkozás a rendeletek szövegében – a 128/2020. (IV. 17.) Korm. rendeletet leszámítva – nem játszott jelentős szerepet.
- A veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet – egy meghatározott feltételek alapján (1. § [1] bek.) kijelölt helyszín és annak közvetlen környezete (terület) különleges gazdasági övezetté nyilváníthatóságáról és a terület különleges gazdasági övezetté nyilvánításának köz- és adóigazgatási következményeiről rendelkezik.
- A Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet – egy konkrét terület (a Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, a kijelöléssel érintett ingatlanok a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelethez kapcsolódó 1. mellékletben található) különleges gazdasági övezetté nyilvánításáról rendelkezik, „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a veszélyhelyzet által veszélybe sodort több mint ezerötyszáz munkahely megvédése, valamint több mint kettőezer-ötyszáz új munkahely megteremtése céljából” (1–2. §).

- A veszélyhelyzet során a gyermekek napközbeni felügyeletével kapcsolatos intézkedésekről szóló 152/2020. (IV. 27.) Korm. rendelet – „Ha a településen óvodai vagy bölcsődei ellátást nyújtó szolgáltató, intézmény [...] működik, és a települési önkormányzat polgármestere, illetve a fővárosban a fővárosi kerületi polgármester [...] [a veszélyhelyzettel] kapcsolatban rendkívüli szünetet rendelt el, a rendkívüli szünet idejére a polgármester köteles megszervezni a bölcsődés és óvodás korú gyermekek napközbeni felügyeletét [...]” (2. § [1] bek.). A kormányrendelet a munkáltatói gyermekfelügyelet tekintetében úgy rendelkezett, hogy „[a] veszélyhelyzet időtartamára bármely foglalkoztató megszervezheti a nála keresőtevékenységet folytató személyek gyermekei számára a napközbeni felügyeletet [...]” (3. § [1] bek.).

2.3. Egyéb gazdaságvédelmi, közteherviselési és szociális tárgyú kormányrendeletek

Az előbbi pontban azokat a kormányrendeleteket soroltuk fel, amelyek társadalmi hatásuknál fogva kiemelkedtek a gazdaságvédelmi, közteherviselési és szociális tárgyú kormányrendeletek csoportjából. A kormányrendeletek e csoportjába tartozott még több, gazdasági és munkajogi célból jelentősnek tekinthető kormányrendelet, amelyek személyi hatálya azonban sajátos szabályozási tárgyuk miatt szűkebb volt, így azokra külön nem térünk ki. Ezek a kormányrendeletek felsorolásszerűen az alábbiak voltak:

- A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzet okán felvehető hallgatói hitelről szóló 96/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
- A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet közterhekkkel kapcsolatos részletszabályairól és egyes új intézkedésekről szóló 61/2020. (III. 23.) Korm. rendelet módosításáról 97/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
- A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók veszélyhelyzet idején megvalósuló foglalkoztatásának a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 103/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
- A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akci-

- óterv keretében történő kiegészítéséről szóló 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
 - A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a látványcsapat sportok támogatásának eltérő szabályairól szóló 116/2020. (IV. 15.) Korm. rendelet.
 - A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzet ideje alatt egyes agrárszabályozási tárgyú rendelkezések eltérő alkalmazásáról szóló 122/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.
 - A vízkészletjárulék-fizetési kötelezettség veszélyhelyzet idején történő teljesítéséről szóló 123/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.
 - A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzet során a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény eltérő rendelkezéseiről szóló 127/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.
 - A Pénzügyi Békéltető Testület veszélyhelyzet alatti eljárásáról szóló 130/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.
 - A veszélyhelyzet idején egyes egyéni vállalkozói tevékenységek folytatása biztosításáról szóló 131/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.
 - A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzetre tekintettel az egyes hitel-, tőke- és garancia-termékekre vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 137/2020. (IV. 20.) Korm. rendelet.
 - A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet.
 - 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 idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 141/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet.
 - A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzetre tekintettel a pénzügyi ágazat rugalmas működése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 145/2020. (IV. 22.) Korm. rendelet.

2.4. „A veszélyhelyzet ideje alatt a [...] szóló [...] évi [...] törvény rendelkezéseit az e rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni” avagy a közönséges jogrendbe tartozó jogszabályok eltérő alkalmazása a veszélyhelyzet ideje alatt

2020. március 31-én jelent meg a *Magyar Közlönyben* a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet, „az eljárásjogi rendelet”, amely meghatározta, hogy melyek azok a rendelkezések, amelyeket a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény, a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény, a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény, a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, a közjegyzői nemperes eljárásokra vonatkozó jogszabályok, a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény, az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény, a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény vonatkozásában a rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Külön kiemelés érdemel még e rendeleti csoportban a várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól szóló 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet, amelyben a Kormány elrendelte a humánjárvány terjedésének csökkentése érdekében, hogy a helyi és országos közutak „várakozási területeinek a járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat nem kell fizetni” (1. §).

A veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes egészségügyi intézkedésekről szóló 83/2020. (IV. 3.) Korm. rendelet (a kormányrendeletben érintett jogszabályok voltak az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény, a biocid termékek engedélyezésének és forgalomba hozatalának egyes szabályairól szóló 316/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet, a jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény) lehetővé tette a biocid termékek engedélyezésének és forgalomba hozatalának egyes szabályairól szóló 316/2013. (VIII. 28.) Korm. ren-

delet szerinti, fertőtlenítésre használt biocid termék gyártásához szükséges alkohol mint hatóanyag bármely forrásból történő beszerzését (4. §), a minőségi követelményeknek való megfelelés kötelezettsége a biocid termék gyártásához engedéllyel rendelkező engedélyesre hárult (5. §). A postai szolgáltatások biztosításának a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól szóló 84/2020. (IV. 3.) Korm. rendelet a postai szolgáltatásokról szóló törvénytől eltérő rendelkezések alkalmazását írta elő az egyetemes postai szolgáltatásra, az egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő, illetve az egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatásokra, valamint ezen szolgáltatásokkal összefüggésben a postai szolgáltatókra.

A fentiekén kívül az áprilisi időszakban megjelent kormányrendeletek sorában a jogszabályok, „szabályok” rendelkezéseinek eltérő alkalmazását határozták meg a veszélyhelyzet idejére a következő kormányrendeletek is:

- A veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és köziga zgatási tárgyú szabályokról szóló 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról szóló 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt az egyes nemzetközi bűnügyi jogsegély eljárásokat érintő intézkedésekről szóló 89/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet kihirdetésével összefüggésben egyes büntetés-végrehajtási szabályok módosításáról szóló 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet.
- A Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet.
- Egyes fejlesztéspolitikai tárgyú kormányrendeletek egyes rendelkezéseinek veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 98/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
- Egyes gyógyszerek veszélyhelyzet idején történő alkalmazásának szabályairól szóló 99/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet során teendő egyes, a felsőoktatási intézményeket és a hallgatókat érintő intézkedésekről szóló 101/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 102/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
- A személygépkocsival közúti személyszállítást végző szolgáltatóknak a veszélyhelyzet során a lakosság ellátásában való részvételéről szóló 115/2020. (IV. 15.) Korm. rendelet.

- A honvédelmi szervezetek személyi állományára a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó egyes eltérő szabályokról szóló 120/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.⁸
- A veszélyhelyzet ideje alatt egyes külszolgálattal kapcsolatos eltérő rendelkezésekről szóló 121/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.
- A vízkészletjárulék-fizetési kötelezettség veszélyhelyzet idején történő teljesítéséről szóló 123/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzetre tekintettel a kollektív befektetési formákra és az önkéntes nyugdíjpénztárakra vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 124/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.
- A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény oktatási célú szabad felhasználásai alkalmazásának a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 125/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.
- A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzet során a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény eltérő rendelkezéseiről szóló 127/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt a közvetítői tevékenységet és a megelőző pártfogói tevékenységet érintő egyes intézkedésekről szóló 129/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet idején egyes egyéni vállalkozói tevékenységek folytatása biztosításáról szóló 131/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet során az elektronikus azonosítási feltételekkel, a végrehajtással és a médiaszolgáltatási díjjal kapcsolatos egyes jogszabályok eltérő alkalmazásáról szóló 132/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.
- A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzetre tekintettel az egyes hitel-, tőke- és garanciatermékekre vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 137/2020. (IV. 20.) Korm. rendelet.
- A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt egyes településfejlesztési, településrendezési, településképi, építésügyi és örökségvédelmi, valamint közigazgatási ha-

⁸ Módosította, kiegészítette a honvédelmi szervezetek személyi állományára a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó egyes eltérő szabályokról szóló 120/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet módosításáról szóló 153/2020. (IV. 27.) Korm. rendelet.

tósági eljárási szabályok eltérő alkalmazásáról szóló 143/2020. (IV. 22.) Korm. rendelet.

- A Gazdaságvédelmi Akcióterv Család- és nyugdíjasvédelmi programja keretében a családok anyagi biztonságának erősítése érdekében szükséges egyes rendelkezésekről szóló 144/2020. (IV. 22.) Korm. rendelet.⁹
- A veszélyhelyzet során elrendelt egyes egészségügyi intézkedésekről szóló 157/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet.

3. A veszélyhelyzet harmadik szakasza (2020. április 30. – 2020. június 18.)

2020 áprilisának végén és május elején érezhetővé vált a kormányrendeletek tartalmán is a járvány enyhüléséből fakadó végrehajtói-jogalkotói enyhítési szándék a közönséges jogrend visszaállíthatóságának belátható közelségbe kerülése okán, az alapvető jogokat korlátozó rendelkezések enyhítése, illetve feloldása irányába való elmozdulás. Ez az ország központi megyéjében, fővárosában, valamint az ország egyéb területein eltérő időben következett be, azonban, amikor 2020. május 18-án Budapesten is megszűnt a kijárási korlátozás, egyértelművé vált, hogy a különleges jogrend állapota belátható időn belül véget fog érni.

A határozat fokozatos feloldásáról rendelkező egyes kormányrendeletek számának növekedése, illetve egyes eseménytípusok meghatározott hétvégékre vonatkozó szabályozása mind ezt a meglátást támasztották alá. A meghatározott időközönként érkező jelentősebb enyhítések fokozatosan vezették vissza a jogrendszert és így az állampolgárokat a kijárási tilalom jellemezte veszélyhelyzeti állapotból a közönséges jogszabályok szokásos „uralma” alá.

A veszélyhelyzet utolsó szakaszában megjelent 68 veszélyhelyzeti felhatalmazáson alapuló kormányrendelet között azonban továbbra is találni olyan rendelkezéseket tartalmazó kormányrendeleteket, amelyek hatásukban a veszélyhelyzet lezárulta időpontján túlnyúlónak mutatkoznak, kihirdetésük veszélyhelyzet általi indokoltsága, legalábbis közvetlen indokoltsága nem egyértelmű. Arányukat tekintve azonban ezek a kormányrendeletek meghatározó kisebbségben vannak, és többségük átmeneti.

⁹ Módosította, kiegészítette a 2020. június 13-én hatályba lépett a Gazdaságvédelmi Akcióterv Család- és nyugdíjasvédelmi programja keretében a családok anyagi biztonságának erősítése érdekében szükséges egyes rendelkezésekről szóló 144/2020. (IV. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 254/2020. (V. 29.) Korm. rendelet.

Az időszakban megjelent kormányrendeletek három időszávrá bontva csoportosíthatók. Mindhárom időszak kezdetét védelmi intézkedések bevezetése jelezte.

3.1. 2020. április 30. – 2020. május 15.

2020. április 30. és 2020. május 15. között 24 veszélyhelyzeti felhatalmazáson alapuló kormányrendelet látott napvilágot, ezek közül 9 egy napon, 2020. április 30-án. 2020. április 30-a kiemelkedő fontosságú dátum a veszélyhelyzet időszakában. Azon a napon jelent meg a védelmi intézkedésekről szóló 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet, amelynek elfogadásával a kormányzat a rendkívüli intézkedések fokozatos feloldásának, a rendelkezések enyhítésének útjára lépett. Április 30-án a védelmi intézkedések mellett még több olyan kormányrendelet is kihirdetésre került a *Magyar Közlönyben*, amelyek célja a veszélyhelyzetben bevezetett korlátozó intézkedések enyhítése volt.

2020. május első napjaiban több nagy jelentőségű kormányrendeletet hirdettek ki, azonban hatásuk tekintetében ezek közül is kiemelkedik kettő. Az egyes adatvédelmi és adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása, az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 185/2020. (V. 6.) Korm. rendelet pedig a határzár további, szűk személyi kört érintő feloldása miatt érdemel külön figyelmet.

3.1.1. A védelmi intézkedésekről szóló 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet

A védelmi intézkedésekről szóló 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet jelezte az első nagyobb fordulatot a veszélyhelyzeti kormányrendeletek szabályozási irányában. A rendelet hatálya Budapest főváros és Pest megye kivételével Magyarország területére kiterjedt (1. § [1] bek.). A rendelet:

- 1. § (2) bekezdésében a hatálya alá tartozó területen megszüntette a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendeletben meghatározott kijárási korlátozást;
- fenntartotta a védőtávolság megtartásának, valamint az üzletben történő vásárlás és a tömegközlekedési eszközökön való tartózkodás során a

- száját és az orrot eltakaró eszköz viselésének kötelezettségét (2. § [1]–[2] bek.);
- fenntartotta a 65. életévét betöltött személyek vásárlási időszávjára vonatkozó korábbi intézkedéseket (3. §);
 - ugyanakkor az üzletek, vendéglátó üzletek, strandok és szabadtéri fürdők, a szabadtéri múzeumok és állatkertek látogatását a védőtávolság betartásával lehetővé tette (4. §);
 - a védőtávolság betartásához szükséges feltételek biztosítását a látogatható hely üzemeltetőjének kötelezettségévé tette, elrendelte, hogy „[a] vendéglátó üzlet üzemeltetőjének e rendelet hatálybalépésétől 2020. szeptember 1. napjáig nem kell a közterület-használati díjat megfizetnie a vendéglátó üzlet közterületen működő terasza után” (5. § [1], [3] bek.);
 - engedélyezte a felsőoktatási intézmények hallgatók általi látogatását „a rektor döntése szerinti rendben”, azonban a felsőoktatási intézmény kollegiumának hallgatók általi látogatását továbbra is tiltotta (7. § [1] bek.); a védőtávolság betartásához szükséges feltételek biztosításáról a rektor-nak kellett gondoskodnia (7. § [2] bek.);
 - lehetővé tette a vallási közösség szertartása, polgári házasságkötés és temetés tartását, azzal, hogy a vallási közösség szertartása, polgári házasságkötés és temetés során a védőtávolság megtartását biztosítani kellett (6. §).

3.1.2. 2020. április 30-án kibocsátott további kormányrendeletek

2020. április 30-án a 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelettel egy napon további 8 kormányrendelet került kihirdetésre a veszélyhelyzetre hivatkozással. Ezek a kormányrendeletek az alábbiak voltak:

- A kijárási korlátozás Budapest fővárosban és Pest megye területén való fenntartásáról szóló 169/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet – fenntartotta a kijárási korlátozást Budapest főváros és Pest megye területén és a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet és a kijárási korlátozás meghosszabbításáról szóló 95/2020. (IV. 9.) Korm. rendelet hatályát Budapest főváros és Pest megye területére (1–2. §).
- A sportrendezvényekkel és sportedzésekkel kapcsolatos intézkedésről szóló 170/2020. (IV. 30.) Korm. rendeletet – lehetővé tette Magyarország egész területén sportrendezvény nézők nélkül, zárt körülmények között való megtartását, valamint a sportegyesület által szervezett, illetve az amatőr

- sport, a szabadidős sport és a tömegsport célú edzésen való részvételt (1. § [1] bek.). Az 1. § (2) bekezdésében e rendelet rögzítette, hogy „[a]z (1) bekezdésben meghatározott rendelkezések akkor is alkalmazandók, ha a kijárási korlátozásról szóló kormányrendelet, illetve a védelmi intézkedésekről szóló kormányrendelet eltérően rendelkezik”.
- A koronavírus világjárvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében a beruházások társasági adózási korlátjának enyhítéséről szóló 171/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet – rögzítette, hogy „[a] társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 7. § (1) bekezdés f) pontjában foglaltaktól eltérően az adózás előtti eredményt csökkenti a társasági adó alanya által az eredménytartaléknak az adóévben lekötött tartalékba átvezetett és az adóév utolsó napján lekötött tartalékként kimutatott összege, de legfeljebb az adózás előtti nyereség összege és legfeljebb adóévenként 10 milliárd forint” (1. § [1] bek.).
 - A veszélyhelyzettel összefüggésben a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló 172/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet – előírta, hogy a veszélyhelyzet „ideje alatt a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 5a. pontjának rendelkezését úgy kell alkalmazni, hogy a helyi termelői piacon a piac fekvése szerinti megyében vagy a piac 40 km-es körzetében vagy Budapesten fekvő helyi termelői piacon az ország területén bárhol működő szociális szövetkezet is értékesítheti termékeit” (1. §).
 - A központi költségvetés terhére nyújtott, a veszélyhelyzet elhárítása és következményeinek enyhítése érdekében nélkülözhetetlenül szükséges és egyéb támogatásoknak a veszélyhelyzethez igazodó különleges szabályairól szóló 173/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet – meghatározta, hogy „a veszélyhelyzet időtartama alatt, a központi költségvetés terhére a veszélyhelyzet elhárítása és következményeinek enyhítése érdekében vagy egyéb okból nyújtott költségvetési támogatások – ide nem értve az európai uniós programok lebonyolításához szükséges támogatásokat – tekintetében az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt [...] és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletet [...] az e rendeletben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni” (1. §).
 - Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 174/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet – rendelkezései a nemzetgazdaság helyreállítása

- érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 2–4. §-ában szabályozott határozat alóli kivételként, „üzleti célú utazás” címén lehetővé tették meghatározott országok területéről – Cseh Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Koreai Köztársaság, Németországi Szövetségi Köztársaság, Osztrák Köztársaság, Szlovák Köztársaság – mind a magyar állampolgárok, mind a külföldi állampolgárok számára a Magyarország területére való belépést, ha a belépés során az üzleti célú utazás tényét valószínűsítették (1. §).
- A veszélyhelyzet során az érettségi vizsgák 2020. május–júniusi vizsgaidőszakban történő megszervezéséről szóló 119/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet módosításáról szóló 175/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet – lehetővé tette, hogy „[a]z írásbeli vizsga lebonyolítása során a vizsgaszervező intézmény a tanárok előzetesen elkészített beosztásától [az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet] 20. § (6) bekezdése szerinti óránkénti váltás tekintetében” eltérhessen (1. §).

3.1.3. Alapvető veszélyhelyzeti kormányrendeletek 2020. május 4–15. között

A 2020. május első felében kihirdetett kormányrendeletek közül hosszú távú hatásában kiemelkedik a veszélyhelyzet idején az egyes adatvédelmi és adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet. A kormányrendelet szerint:

- „[a] veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet [...] megszűnéséig a koronavírusos megbetegedések megelőzése, megismerése, felderítése, valamint továbbterjedésének megakadályozása érdekében – ehhez kapcsolódóan az állami szervek összehangolt feladatellátásának megszervezését is ideértve – az ezen adatkezelési célból kezelt személyes adat kezelése tekintetében a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet) III. fejezete, valamint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 14. §-a alapján az érintettet megillető jogok gyakorlását”, valamint az Infotv. szerinti „a közérdekű és a közérdekből

- nyilvános adat [...] megismerésére irányuló igényekre vonatkozó, az Infotv. III. Fejezete szerinti rendelkezéseket” a rendeletben meghatározott eltérésekkel, illetve kiegészítésekkel kellett biztosítani, alkalmazni (1. § [1] bek., 2. § [1] bek.);
- „[a]z (1) bekezdés szerinti célból végzett adatkezelés tekintetében az érintettek az adatkezelőhöz az Infotv. 14. §-a és az általános adatvédelmi rendelet 15–22. cikke szerinti jogok gyakorlása érdekében benyújtott kérelme alapján teendő minden intézkedést a veszélyhelyzet megszűnéséig fel kell[ett] függeszteni” (1. § [2] bek.);
 - „[a]z általános adatvédelmi rendelet 13. és 14. cikke szerinti tájékoztatást, illetve az Infotv. 16. § (1) és (2) bekezdése szerinti előzetes tájékozódáshoz való jog tekintetében biztosítandó tájékoztatást teljesítettnek kell[ett] tekinteni, ha az (1) bekezdésben meghatározott célból végzett adatkezelés esetében az adatkezelés céljait, jogalapját és terjedelmét közérthető formában rögzítő általános tájékoztató elektronikus úton közzétett módon az érintett rendelkezésére áll[t]” (1. § [3] bek.);
 - „[a]z Infotv. 29. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő, az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő 45 napon belül [kellett eleget tenni], ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell[ett]” (2. § [3] bek.);
 - „[a]z Infotv. 29. § (2) bekezdésében meghatározottakat nem érintve, a (3) bekezdés szerinti határidő egy alkalommal 45 nappal meghosszabbítható [volt], ha az igénynek a (3) bekezdés szerinti határidőben való teljesítése az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását továbbra is [veszélyeztette volna]. Erről az igénylőt a (3) bekezdésben meghatározott határidő leteltét megelőzően tájékoztatni kell[ett]” (2. § [4] bek.);
 - „[a]z Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározottaktól eltérően az adtigénylést az adatigénylés teljesítéséért az Infotv. szerint megállapított költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 45 napon belül kell[ett] teljesíteni akkor, ha egyúttal valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (4) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását [veszélyeztette volna]. Ebben az esetben az Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározott tájékoztatást az igény beérkezését követő 45 napon belül teljesíteni kell[ett]” (2. § [5] bek.);

„[a] (3) bekezdés alkalmazása esetén – az Infotv. 30. § (3) bekezdésétől eltérően – az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt az Infotv. alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 45 napon belül kell[ett] írásban vagy [...] elektronikus levélben értesíteni az igénylőt” (2. § [6] bek.).

2020. május 6-án újabb kivételes intézkedések jelentek meg a határzár vonatkozásában. Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 185/2020. (V. 6.) Korm. rendelet rendelkezései szerint:

- „[a]z országos rendőrfőkapitány a szomszédos állam állampolgárai esetében, a humanitárius célból történő tranzitáthaladás során, valamint a szomszédos országokból érkező olyan személyek esetében, akik az agrárágazat (TEÁOR és TESZOR 01, 02 és 03) munkaerőigényének biztosítása céljából utaznak be, és a szomszédos állam állampolgárai vagy magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok (a továbbiakban: agrárágazatban dolgozó), a határátlépésre, a Magyarország területén tartózkodásra, az áthaladásra, az útvonalra, a megállási lehetőségekre, a humanitárius tranzitforgalomra vonatkozó különös közlekedésre vonatkozó szabályokat, valamint [olyan személyek esetében, akik az agrárágazat (TEÁOR és TESZOR 01, 02 és 03) munkaerőigényének biztosítása céljából utaznak be] a munkahelyi karanténra vonatkozó szabályokat határozatban is megállapíthat[ott]” (1. § [1] bek.);
- azonban „[a]z agrárágazatban dolgozó csak az országos rendőrfőkapitány által erre a célra kijelölt határátkelőhelyen, csoportosan [volt beléptethető] Magyarország területére”;
- „[a] beléptetés feltételeiről és tervezett idejéről az agrárágazatban dolgozót előzetesen az agrárágazatban dolgozó [munkáltatójának] (a továbbiakban: munkáltató) az anyanyelvén írásos formában [tájékoztatnia kellett];
- „[a]z agrárágazatban dolgozó beléptetésére abban az esetben kerülhet[ett] sor, ha a munkáltató a tervezett belépés előtt legalább 48 órával az agrárágazatban dolgozó belépéséről az országos rendőrfőkapitány által meghatározott elektronikus formában értesít[ette] az (1) bekezdés szerint kijelölt és igénybe venni kívánt határátkelőhely szerint illetékes határrendészeti kirendeltséget az agrárágazatban dolgozó nevét, a határátlépés során felhasználni kívánt személyazonosításra alkalmas okmányának

- számát, a tervezett munkavégzés és a szállás helyét és a munkavégzés tervezett időpontját tartalmazó kimutatás megküldésével”, valamint ha az agrárágazatban dolgozó az „egészségügyi vizsgálaton átesett, és ennek során COVID-19 fertőzés gyanúját nem állapították meg”;
- „[a]z agrárágazatban dolgozó beléptetésének az Európai Gazdasági Térség tagállamán kívüli harmadik ország állampolgárának magyarországi foglalkoztatására vonatkozó jogszabályban előírt rendelkezéseken túl további feltétele [volt] a munkáltatóval kötött érvényes és hatályos munkaszerződés megléte, vagy a munkáltató által a munkaviszony fennállásáról kiállított igazolás eredeti példányának bemutatása, amelyben a munkavégzés ágazatát, helyét és a jogviszony időtartamát a munkáltató feltüntette”;
 - „[a]z agrárágazatban dolgozót a járványügyi hatóság nyilvántartásba [vette]” (1. § [2] bek.).

Jelentőségükben kiemelkedő kormányrendeletek voltak még:

- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vonatkozásában elrendelt hatósági házi karantén elektronikus ellenőrzéséről szóló 181/2020. (V. 4.) Korm. rendelet – lehetővé vált „a hatósági házi karantén szabályai betartásának az érintett nagykorú cselekvőképes személy mozgását nyomon követő, valamint az arcképmásának és általa megadott egészségügyi adatainak továbbítására alkalmas elektronikus szoftver [...] alkalmazásával történő ellenőrzés[e]” (1. § [2] bek.).
- A veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet – a kormányzati igazgatási szerv, a kormányzati igazgatási szerv irányítása vagy felügyelete alatt álló, hatósági hatáskör gyakorlására kijelölt szerv vagy szervezet, a kormányzati igazgatási szerv irányítása vagy felügyelete alatt álló, hatósági hatáskör gyakorlására feljogosított személy hatáskörébe tartozó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti, kérelemre induló, engedély kiadására irányuló eljárásokra terjedt ki (1. § [1] bek.).
- A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a felnőttképzésben folyó oktatás és szakmai vizsgáztatás biztosításának

- eltérő szabályairól szóló 70/2020. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 195/2020. (V. 11.) Korm. rendelet – a felnőttképzés megszervezésének sajátos szabályairól és a struktúraváltó képzések támogatásáról.
- Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 200/2020. (V. 13.) Korm. rendelet – a határozat „üzleti célú utazás” címén újabb ország irányában (Japán) történő enyhítéséről.

3.1.4. Egyéb veszélyhelyzeti kormányrendeletek

2020. április 30. és 2020. május 15. között került kihirdetésre:

- A kapcsolattartásra és a távoltartásra a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó eltérő intézkedésekről szóló 176/2020. (V. 4.) Korm. rendelet.
- EU-típusvizsgálati tanúsítvánnyal nem rendelkező egyéni légzésvédő eszközök és a használat után fertőtlenített egyéni légzésvédő eszközök vizsgálatáról, felhasználásáról, az egyes munkavédelmi célú időszakos felülvizsgálatok elhalasztásáról, a munkavégzéshez szükséges kezelői jogosítványok orvosi érvényességének meghosszabbításáról, valamint az egyes időszakos felülvizsgálatok elhalasztásáról szóló 177/2020. (V. 4.) Korm. rendelet.
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet szerinti teljes hiteldíj mutató számitására és közzétételére vonatkozó részletszabályokról szóló 178/2020. (V. 4.) Korm. rendelet.
- A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzet ideje alatt egyes agrárszabályozási tárgyú rendelkezések eltérő alkalmazásáról szóló 122/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet módosításáról szóló 180/2020. (V. 4.) Korm. rendelet.
- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vonatkozásában a Garantiqa Krízis Garanciaprogrammal kapcsolatos eljárások elektronikus útjáról szóló 182/2020. (V. 4.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt az állami és önkormányzati bérleti szerződésekre vonatkozó eltérő szabályokról és a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet helyiségbérleti

szerződésekre vonatkozó rendelkezésének módosításáról szóló 186/2020. (V. 6.) Korm. rendelet.

- A koronavírus-világjárvány gazdasági hatásainak mérséklése, valamint a pénzügyi közvetítő rendszer stabilitásának erősítése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 187/2020. (V. 7.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes büntetőjogi tárgyú intézkedésekről, valamint a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet kihirdetésével összefüggésben egyes büntetés-végrehajtási szabályok módosításáról szóló 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló 188/2020. (V. 7.) Korm. rendelet.
- Különös méltányossági jog gyakorlásának rendjéről szóló 194/2020. (V. 11.) Korm. rendelet.

3.2. 2020. május 15. – 2020. május 27.

2020. május 15-én és 2020. május 16-án jelentek meg a védelmi intézkedések ütemére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó kormányrendeletek, amelyek az enyhítő intézkedések hatályát kiterjesztették Pest megyére és Budapest fővárosra. A Kormány ezzel a rendkívüli intézkedések meghatározó részét az egész országban megszüntette.

Az ebben az időszakban megjelent kormányrendeletek között a határázár minél szélesebb körű feloldásáról rendelkező, illetve a hatásukban a veszélyhelyzet megszüntetésén is túlnyúló intézkedéseket tartalmazóak külön kiemelését érdemelnek.

3.2.1. A védelmi intézkedések következő üteméről szóló 207/2020. (V. 15.) Korm. rendelet és a fővárosi védelmi intézkedésekről szóló 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet.

2020. május 15-én jelent meg a védelmi intézkedések következő üteméről szóló 207/2020. (V. 15.) Korm. rendelet, amelynek hatálya már Pest megyére is kiterjedt: „E rendelet hatálya – Budapest főváros kivételével – Magyarország területére terjed ki.” (1. § [1] bek.) A kormányrendelet már lehetővé tette:

- a vendéglátó üzletek belső (zárt) részében történő tartózkodást és a megrendelt étel, illetve ital elfogyasztását azzal, hogy „[a] vendéglátó üzlet

- belső (zárt) részében az ott dolgozók – a vendégek által látogatható területen – kötelesek a szájat és az orrot eltakaró eszközt (például orvosi maszk, sál, kendő) viselni, és a védelmi intézkedésekről szóló rendelet szerinti védőtávolság betartása kötelező” (2. § [1]–[2] bek.);
- a szabadtéren lévő játszóterek látogatását (3. §);
 - a kereskedelemről szóló törvény szerinti szálláshely a rendelet értelmében újból fogadhatott vendéget, „és a vendégek számára az ott-tartózkodás megengedett[é]” vált, azzal, hogy „[a] szálláshelyen üzemeltetett vendéglátó helyiségekre a vendéglátó üzletekre vonatkozó szabályok irányadóak” (4. § [1]–[2] bek.);
 - 2020. június 1. napjától lehetővé vált temetés, valamint házasságkötés követő családi rendezvény megtartása, „ha a résztvevők száma nem haladja meg a 200 főt” (5. § [1] bek.);
 - „2020. június 1. napjától a házasságkötés és a házasságkötést követő családi rendezvény vendéglátó üzletben, valamint szálláshelyen is megtartható, és azon zenés szolgáltatás biztosítható” (5. § [2] bek.);
 - A védőtávolság betartásának kötelezettségét azonban a kormányrendelet továbbra is fenntartotta.

2020. május 16-án végül kihirdették a fővárosi védelmi intézkedésekről szóló 211/2020. (V. 16.) Korm. rendeletet. Ennek a rendeletnek a 2020. május 18-án történő hatálybalépésével Magyarország egész területén megszűnt a kijárási korlátozás. A kormányrendelet hatálya „Budapest főváros területére terjed[t] ki” (1. § [1]. bek), és a rendelet előírta, hogy:

- „[m]indenki köteles más emberekkel a szociális érintkezést – a közös háztartásban élők kivételével – a lehető legkisebb mértékűre korlátozni, és a másik embertől lehetőség szerint legalább 1,5 méter távolságot (a továbbiakban: védőtávolság) tartani” (2. § [1] bek.);
- „[m]indenki köteles üzletben történő vásárlás és tömegközlekedési eszközökön való tartózkodás során a szájat és az orrot eltakaró eszközt (például orvosi maszk, sál, kendő) viselni” (2. § [2] bek.);
- „a 65. életévét betöltött személy az élelmiszerüzletet, drogériát, gyógyszerterületet, gyógyszert, gyógyászati segédeszközt forgalmazó üzletet 9.00 óra és 12.00 óra közötti időben látogathatja” (3. § [1] bek.);
- „[a]z élelmiszerüzletben, drogériában, gyógyszerterületen, gyógyszert, gyógyászati segédeszközt forgalmazó üzletben 9.00 óra és 12.00 óra közötti időben az ott foglalkoztatottak kivételével kizárólag [65. életévét betöltött] személy tartózkodhat” (3. § [2] bek.);

- a kormányrendelet engedélyezte a szabadtéren lévő játszóterek, a közterületek és parkok látogatását (1. § [3] bek.);
- valamennyi üzlet, strand és szabadtéri fürdő, szabadtéri múzeum és állatkert, valamint a szolgáltatás biztosítása céljából működő üzlet számára a nyitvatartást a vásárlók, látogatók, a szolgáltatást igénybe venni szándékozók számára azok látogatását (4. § [1], [4]–[6] bek.);
- a vendéglátó üzlet (különösen az étterem, a kávézó, a cukrászda, a büfé, a presszó) kerthelyiségében vagy teraszán történő tartózkodást és a megrendelt étel, illetve ital elfogyasztását (4. § [2] bek.);
- „[a] védőtávolság megtartásához szükséges feltételek biztosításáról a [...] látogatható hely [üzemeltetőjének kellett gondoskodnia]” (5. § [1] bek.);
- „[a] vendéglátó üzlet üzemeltetőjének [a] rendelet hatálybalépésétől 2020. szeptember 1. napjáig nem kell a közterület-használati díjat megfizetnie a vendéglátó üzlet közterületen működő terasza után” (5. § [3] bek.);
- 2020. június 15. napjától lehetővé vált temetés, valamint házasságkötést követő családi rendezvény megtartása, „ha a résztvevők száma nem haladja meg a 200 főt” (6. § [3] bek.);
- „2020. június 1. napjától a házasságkötés és a házasságkötést követő családi rendezvény vendéglátó üzletben, valamint szálláshelyen is megtartható, és azon zenés szolgáltatás biztosítható” (6. § [4] bek.);
- a védőtávolság betartásának kötelezettségét azonban, a házasuló felek kivételével, a kormányrendelet továbbra is fenntartotta (6. § [2] bek.);
- „a felsőoktatási intézmény a hallgatók által a rektor döntése szerinti rendben [volt] látogatható”; azonban „[a] felsőoktatási intézmény kollégiuma hallgatók általi látogatása [továbbra is] tilos [volt]” (7. § [1] bek.);
- „a védőtávolság megtartásához szükséges feltételek biztosításáról” a rektornak kellett gondoskodnia (7. § [2] bek.).

3.2.2. Alapvető veszélyhelyzeti kormányrendeletek

A veszélyhelyzet utolsó szakaszának második időszakában a következő kormányrendeleteket kell kiemelnünk, vagy azért, mert a veszélyhelyzetet túlmutató rendelkezéseket tartalmaztak, vagy azért, mert a veszélyhelyzet jellegét adó korlátozó intézkedések további enyhítéséről tartalmaztak rendelkezéseket:

- A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzet ideje alatt egyes agrárszabályozási tárgyú rendelkezések eltérő alkalmazásáról szóló 122/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet módosításáról szóló 210/2020. (V. 15.)

Korm. rendelet – a burgonyaágazatban a piac stabilizálására irányuló intézkedésekről szóló megállapodások és határozatok engedélyezéséről szóló, 2020. április 30-i európai bizottsági (EU) 2020/593 végrehajtási rendelethez kapcsolódó intézkedésekről.

- A belföldi hasznosításra szolgáló közegészségügyi kényszerengedélyről szóló 212/2020. (V. 16.) Korm. rendelet – „[a] Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala [...] az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (2) bekezdése szerinti egészségügyi válsághelyzettel összefüggő belföldi szükségletek kielégítése céljából közegészségügyi kényszerengedélyt [...] ad szabadalmi vagy kiegészítő oltalom alatt álló gyógyszer vagy hatóanyag, szabadalmi oltalom alatt álló orvostechikai eszköz vagy vizsgálati készítmény (a továbbiakban együtt: egészségügyi termék), vagy egészségügyi termék előállításához szükséges, szabadalmi oltalom alatt álló eljárás, berendezés vagy eszköz hasznosítására” (1. § [1] bek.).
- A hűtő-fűtő berendezés veszélyhelyzeti üzemeltetéséről szóló 213/2020. (V. 16.) Korm. rendelet – előírta, hogy „[a] fokozott fertőzésveszélyre való tekintettel a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet szerinti vendéglátó üzletben [...] – a (3) bekezdés szerinti kivétellel – kizárólag a külső levegő beszívással rendelkező hűtő-fűtő berendezés használható[,] a belső levegőkeringetésű berendezés [...] használata tilos” (1. § [1]–[2] bek.). A tilalom nem terjedt ki azokra a helyiségekre, amelyekben a berendezés használata az ott tárolt nyersanyagok állagának a megóvása, vagy az ott működtetett eszközök zavartalan működtetése miatt elengedhetetlenül szükséges, valamint az UV-sterilizáló technológiával ellátott berendezésre (1. § [3] bek.)
- Az óvodák és bölcsődék újranyitásáról, valamint a nyári táborok megszervezéséről szóló 215/2020. (V. 20.) Korm. rendelet – „2020. május 25-étől a Budapest főváros területén kívül működő óvodák és bölcsődék, mini bölcsődék, családi bölcsődék és munkahelyi bölcsődék (a továbbiakban együtt: bölcsőde)”, „2020. június 2-ától a Budapest főváros területén működő óvodák és bölcsődék a veszélyhelyzet előtti szokásos rendben működnek, a gyermekeket az óvodai nevelésben, illetve a bölcsődei ellátásban való részvétel jogszabályi feltételei szerint, további feltételek előírása nélkül fogadják” (1. § [1]–[2] bek.). „Az óvodai nevelésben részt vevő gyermekek számáról az óvodák naponta szolgáltatnak adatot a KIR rendszer használatával”, „[a] fenntartó [...] a bölcsődében ellátott gyermekekről minden munkanap végéig adatot szolgáltat az igénybevevői nyilvántartásba” (2. § [1]–[2] bek.). „2020. június 16. napjától a gyermek-

- és ifjúsági táborok – napközi és ottalvós szervezésben egyaránt – meg tarthatók” (3. §).
- Az Osztrák Köztársaságból történő határátlépésről szóló 216/2020. (V. 21.) Korm. rendelet a határzár további oldásaként, Magyarország határainak a személyi forgalom előtti újabb fokozatos megnyitásaként, meghatározott feltételekkel, az Osztrák Köztársaságból történő, osztrák állampolgárokra és magyar állampolgárokra kiterjedő határátlépésről – „ha a belépést megelőző 4 napnál nem régebben készült, az egészségügyi szakmai szabályoknak megfelelő, molekuláris biológiai vizsgálat – SARS-CoV-2 teszt – eredményét tartalmazó, angol vagy magyar nyelvű okirattal igazolja, hogy SARS-CoV-2 koronavírus a szervezetében aktuálisan nem mutatható ki” (2. § [1] bek.).
 - A Szlovák Köztársaságból történő határátlépésről szóló 218/2020. (V. 21.) Korm. rendelet – „[a] szlovák állampolgár a Szlovák Köztársaság területéről Magyarország területére [...] beléphet, ha a Magyarország területén történő tartózkodása nem haladja meg a 24 órát” (2. § [1] bek.).
 - A Szerb Köztársaságból történő határátlépésről szóló 226/2020. (V. 25.) Korm. rendelet – „[a] szerb állampolgár és a magyar állampolgár a Szerb Köztársaság területéről Magyarország területére [...] beléphet” (2. § [1] bek.).
 - A Cseh Köztársaságból és a Szlovák Köztársaságból történő határátlépésről szóló 235/2020. (V. 26.) Korm. rendelet – „[a] Cseh Köztársaság állampolgára Magyarország területére [...] beléphet, ha a Magyarország területén történő tartózkodása nem haladja meg a 48 órát” (2. § [1] bek.), „[a] Szlovák Köztársaság állampolgára Magyarország területére [...] beléphet, ha a Magyarország területén történő tartózkodása nem haladja meg a 48 órát” (2. § [2] bek.).
 - A járművezetésre jogosító okmány kiadásával kapcsolatos eltérő szabályokról szóló 219/2020. (V. 21.) Korm. rendelet – „[a] járművezetésre jogosító okmányt – a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 13. §-ától eltérően – az elsősegélynyújtási ismeretek megszerzéséről vagy annak megszerzése alóli mentességről szóló igazolás nélkül ki kell adni” (1. §).
 - Az iskolák 2020. júniusi működéséről szóló 220/2020. (V. 22.) Korm. rendelet – „[a]z iskolák [...] 2020. június 2. és 2020. június 15. között továbbra is tantermen kívüli, digitális munkarend szerint működnek azzal, hogy a tantermen kívüli, digitális munkarend tapasztalatai alapján egyéni vagy

kiscsoportos foglalkozás szervezhető a tanulók felzárkóztatása céljából” (1. § [1] bek.), „2020. június 2. és 2020. június 26. között minden általános és közép fokú iskola megszervezi a tanulók felügyeletét” (1. § [2] bek.), „[h]a a tanuló a lakóhelyétől eltérő településen jár iskolába, és a saját intézményében nem tud tanulófelügyeletben részt venni, felügyeletének ellátását a lakóhelye szerinti településen működő iskola nem tagadhatja meg” (1. § [3] bek.), „[a] szakképzést folytató iskolák 2020. június 2-ától a veszélyhelyzetet megelőzően alkalmazott nappali vagy esti munkarendben, vagy tantermen kívüli, digitális munkarendben egyaránt működhetnek az iskola vezetőjének döntése szerint” (1. § [4] bek.). „Az iskolákban 2020. június 26-áig az intézményi gyermekétkeztetést a tanítási év szabályai szerint kell biztosítani. A felügyeletet igénybe nem vevő tanulók számára a szünidei gyermekétkeztetést a tanítási szünetre vonatkozó szabályok szerint kell biztosítani” (2. §). „Az iskolai tanulófelügyeletben részt vevő gyermekek, tanulók számáról az iskolák naponta szolgáltatnak adatot a KIR rendszer használatával, a KIR rendszerben meghatározott adattartalommal” (3. §).

- A veszélyhelyzettel összefüggésben felmerülő munka nélküliségi kockázatokat mérséklő európai uniós hitelkerethez kapcsolódó állami garanciavállalásról szóló 224/2020. (V. 22.) Korm. rendelet – „[a]z Európai Bizottság által az Európai Unió nevében vállalt, hitelviszonyon alapuló fizetési kötelezettségének teljesítéséhez és az Európai Unió tagállamainak közös tulajdonában álló pénzügyi intézmény általi hitel vagy garancia nyújtásához szükséges tagállami fizetési kötelezettség a Kormány egyedi határozata alapján vállalható. A Kormány által meghatározott kötelezettségvállalási cél, mérték, időtartam és egyéb lényeges feltételek figyelembevételével ilyen kötelezettség az Európai Bizottsággal, illetve az Európai Unió tagállamainak közös tulajdonában álló pénzügyi intézménnyel kölcsönösen elfogadott tartalommal és formában vállalható” (2. § [1]-[2] bek.).
- A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 225/2020. (V. 22.) Korm. rendelet – „[a] Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet 3. § (4) bekezdésében a »2020. június 30-ig« szövegrész helyébe a »2020. december 31-ig« szöveg lép” (1. §).

- Az élet- és vagyonbiztonságot 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 – „[s]tratégiai társaság¹⁰ esetén – ha a szerződés megkötése, az egyoldalú jognyilatkozat megtétele vagy a társasági jogi határozat [...] a (2)–(4) bekezdésben foglaltakat eredményezi – a belgazdaságért felelős miniszterhez [...] tett bejelentés és a bejelentés tudomásulvétele szükséges az alábbi jogügyletekkel összefüggésben: stratégiai társaságban fennálló tulajdoni részesedés részben vagy egészben, bármilyen tulajdonjog átruházási jogcímen – ideértve az apportálást is –, ingyenesen vagy visszatérően történő átruházása, stratégiai társaságban történő tőkeemelés, stratégiai társaság átalakulása, egyesülése, szétválása, stratégiai társaság által átváltoztatható, jegyzési jogot biztosító vagy átváltozó kötvény kibocsátása, stratégiai társaság részvényén, üzletrészen haszonélvezeti jog alapítása” (2. § [1] bek.), „[a] miniszter az e rendelet szerinti eljárást magyar nyelvű vagy magyar nyelvű hiteles fordítású bejelentés alapján folytatja le, a bejelentési kötelezettség megsértése esetén az eljárás lefolytatásának utólagos bejelentés alapján vagy hivatalból is helye van” (3. § [1] bek.).
- A veszélyhelyzet során egyes bányászati szabályok eltérő alkalmazásáról szóló 228/2020. (V. 25.) Korm. rendelet – „[é]pítőipari nyers- és alapanyag előkutatása esetén a talaj felszíne is megbontható. Az építőipari nyers- és alapanyag esetében az előkutatási célból történő termőföld-igénybevétel esetén nem kell más célú hasznosítási engedélyt szerezni” (4. § [1]-[2] bek.).
- Az élet- és vagyonbiztonságot 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 – „[m]enedékjogi kérelem benyújtására irányuló számdéknyilatkozat személyes benyújtásával a külföldi tájékoz-

¹⁰ Stratégiai társaság: olyan magyarországi székhelyű korlátozott felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság vagy nyilvánosan működő részvénytársaság amely az 1. mellékletben meghatározott főtevékenységként vagy további tevékenységi körként végzett tevékenysége az energia-, a közlekedés-, a kommunikációágazatba, valamint az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló, 2019. március 19-i (EU) 2019/452 európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikk (1) bekezdés a)–e) pontja szerinti – beleértve a pénzügyi, hitel- és biztosítási ágazatokat is – stratégiai jelentőségű ágazatba tartozik. 227/2020. (V. 25.) Korm. rendelet 1. § 2. pont.

tatja a menekültügyi hatóságot, hogy menedékjog iránti kérelem benyújtása céljából Magyarországra kíván beutazni. Menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknnyilatkozatot a menekültügyi hatóság részére címzett beadványként Magyarország a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény 3. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott, a schengeni térség területén kívüli diplomáciai képviseletein (a továbbiakban: nagykövetség) lehet benyújtani”, [a] menekültügyi hatóság a szándéknnyilatkozatot megvizsgálja, ennek keretében a külföldit távmeghallgatás keretében a nagykövetségein meghallgathatja” és „60 napon belül tájékoztatja a nagykövetséget a menedékjogi kérelem benyújtása céljából kiállított, Magyarországra történő egyszeri utazásra jogosító okmány (a továbbiakban: utazási okmány) kiadása érdekében” (2. § [1]-[4] bek.). Ha a szándéknnyilatkozat alapján a menekültügyi hatóság nem tesz javaslatot utazási okmány kiadására, erről a külföldit a nagykövetség útján tájékoztatja (2. § [5] bek.). „A menekültügyi hatóság [...] tájékoztatása alapján Magyarország nagykövetsége 30 napig érvényes utazási okmányt állít ki, ha a külföldi Magyarországra történő belépésre jogosító engedéllyel nem rendelkezik” (3. §). „Menedékjogi kérelmet [...] a 2. és a 3. § szerint lefolytatott eljárásokat követően lehet benyújtani” (5. § [1] bek.). „Az utazási okmánnyal rendelkező külföldi menedékjogi kérelme előterjesztésének szándékát az országba történő belépéskor haldéktalanul jelzi a határrendészeti szerv részére”, amely „a külföldit legkésőbb 24 órán belül a menekültügyi hatóság elé állítja” (5. § [2]-[3] bek.). „A menedékjogi kérelmet előterjesztő külföldi a menedékjogról szóló törvény szerinti jogait menedékjogi kérelmének a menekültügyi hatóság előtti előterjesztése időpontjától gyakorolhatja. Az elismerését kérő számára a menekültügyi hatóság végzéssel szálláshelyet jelölhet ki zárt befogadó intézményben. Ha a kérelem benyújtásától számitott négy hét eltelt és a menekültügyi őrizet elrendelésének feltételei nem állnak fenn, a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárás általános szabályai szerint határozza meg a szálláshelyet” (5. § [4]-[5] bek.).

3.2.3. Egyéb veszélyhelyzeti kormányrendeletek

2020. május 15. és 2020. május 27. között veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján kerültek kihirdetésre még az alábbi kormányrendeletek:

- A közönséges jogrendben érvényesülő szabályoktól történő eltérést előíró, a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes építésügyi, építésfelügyeleti és örökségvédelmi eljárásokkal kapcsolatos eltérő rendelkezésekről szóló 208/2020. (V. 15.) Korm. rendelet.
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében a légijármű-iparban tevékenykedő vállalkozások közteher kötelezettségeinek csökkentéséről szóló 209/2020. (V. 15.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt a köznevelési intézmény működési engedély iránti kérelmének benyújtási határidejéről szóló 221/2020. (V. 22.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet során az egyes pedagógusminősítési eljárások lefolytatásáról és az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzésekről szóló 222/2020. (V. 22.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet, valamint a veszélyhelyzet kihirdetésével összefüggésben egyes büntetés-végrehajtási szabályok módosításáról szóló 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló 229/2020. (V. 25.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról szóló 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet, valamint a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 230/2020. (V. 25.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 102/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 231/2020. (V. 25.) Korm. rendelet.
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő kiegészítéséről szóló 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 232/2020. (V. 25.) Korm. rendelet.
- Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a ma-

gyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a felnőttképzésben folyó oktatás és szakmai vizsgáztatás biztosításának eltérő szabályairól szóló 70/2020. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 234/2020. (V. 26.) Korm. rendelet.

3.3. 2020. május 27. – 2020. június 17.

A veszélyhelyzet végső időszaka 2020. május 27-én kezdődött, amikor a *Magyar Közlönyben* kihirdették a fővárosi védelmi intézkedések következő üteméről szóló 240/2020. (V. 27.) Korm. rendeletet, a védelmi intézkedésekről rendelkező kormányrendeletek zárókövét. Hatálybalépésétől, 2020. május 29-étől kezdve (5. § [1] bek.) Magyarország egész területén azonos védelmi intézkedések voltak hatályban.

A fővárosi védelmi intézkedések következő üteméről szóló 240/2020. (V. 27.) Korm. rendelet 207/2020. (V. 15.) Korm. rendelet rendelkezéseit terjesztette ki Budapest főváros területére is (1. § [1] bek.). A rendelet szerint:

- megengedetté vált „a vendéglátó üzlet belső (zárt) részében – így különösen az étteremben, a kávézóban, a cukrászdában, a büfében, a presszóban – a tartózkodás és a megrendelt étel, illetve ital elfogyasztása” (2. § [1] bek.);
- a rendelet előírta, hogy „[a] vendéglátó üzlet belső (zárt) részében az ott dolgozók – a vendégek által látogatható területen – kötelesek a szájat és az orrot eltakaró eszközt (például orvosi maszk, sál, kendő) viselni, és a védelmi intézkedésekről szóló rendelet szerinti védőtávolság betartása kötelező” (2. § [2] bek.);
- a rendelet emellett lehetővé tette a szabadtéren lévő játszóterek látogatását (3. §);
- a kereskedelemről szóló törvény szerinti szálláshely a rendelet értelmében a továbbiakban újra fogadhatott vendéget, „és a vendégek számára az ott-tartózkodás megengedett[é]” vált, azzal, hogy „[a] szálláshelyen üzemeltetett vendéglátó helyiségekre a vendéglátó üzletekre vonatkozó szabályok irányadóak” (4. § [1]–[2] bek.).

A veszélyhelyzet utolsó időszakára az egyedi veszélyhelyzeti rendeletekkel megvalósított kormányzás volt a jellemző. A koronavírus-járvány miatt a megszokottól eltérő formában megrendezésre került rendezvényekre vonatkozó rendelkezések, a járvány miatt különösen érzékenyen érintett utazási szolgáltatásokhoz kapcsolódó szerződésekre alkalmazandó különös szabályok és kü-

lönösen a határzár további enyhítéseként, a (szomszédos) határokon átnyúló személyi forgalom további felszabadításaként szolgáló rendelkezések jelentek meg a leginkább ezekben a kormányrendeletekben.

3.3.1. Egyedi veszélyhelyzeti kormányrendeletek

Az egyedi veszélyhelyzeti rendeleteket az alábbiak voltak:

- A szabadtéri rendezvényekről szóló 241/2020. (V. 27.) Korm. rendelet – legfontosabb rendelkezése szerint, „[h]a a rendezvényre vonatkozó jogszabályban, valamint az e rendeletben meghatározott feltételeket a rendezvény szervezője [...] biztosítja, a szabadtéri rendezvény – 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. rendeletről eltérően – megtartható, a szabadtéri rendezvény helyszínén való tartózkodás megengedett” (2. § [1] bek.). Szabadtéri rendezvénynek minősítette a rendelet különösen a sportrendezvényt és a kulturális rendezvényeket, (2. § [6] bek.) a rendelet hatálya ugyanakkor nem terjedt ki a vallási közösség szertartására, a polgári házasságkötésre, a temetésre, a védelmi intézkedések következő üteméről szóló 207/2020. (V. 15.) Korm. rendelet és a fővárosi védelmi intézkedésekről szóló 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet szerinti családi rendezvényre, a gyűlésre, a szabadtéri múzeumra és az állatkertre. (1. §)
- A veszélyhelyzet ideje alatt az utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekre alkalmazandó különös szabályokról szóló 242/2020. (V. 27.) Korm. rendelet – az utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekről, különösen az utazási csomagra és az utazási szolgáltatásegyüttesre vonatkozó szerződésekről szóló 472/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet rendelkezéseitől eltérően a koronavírus-világjárványra tekintettel felmondásra került, vagy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:179. § (1) bekezdése szerint lehetetlenné vált utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekre alkalmazandó szabályokat határozta meg.
- A Szlovén Köztársaságból történő határátlépésről szóló 243/2020. (V. 28.) Korm. rendelet – „[a] szlovén állampolgár és a magyar állampolgár a Szlovén Köztársaság területéről Magyarország területére [...] beléphet” (2. § [1] bek.).

- A Nemzeti Összetartozás Napja alkalmából tartott megemlékezésekről szóló 247/2020. (V. 28.) Korm. rendelet – engedélyezte 2020. június 3. napja és 2020. június 7. napja között a Nemzeti Összetartozás Napja alkalmából méltóságteljes megemlékezések megtartását és az azok helyszínén való tartózkodást, a védőtávolság betartásával (1. § [1]–[3] bek.). Meghatározott alkalomból, 2020. május 28-án hirdették ki, és 2020. június 8-án már hatályát is veszítette (2. § [1]–[2] bek.).
- Az autós könnyűzenei koncertek megtartásáról szóló 248/2020. (V. 28.) Korm. rendelet – lehetővé tette autós könnyűzenei koncert megtartását, „[h]a a rendezvényre vonatkozó jogszabályban, valamint az e rendeletben meghatározott feltételeket a rendezvény szervezője (a továbbiakban: szervező) biztosítja” (1. § [1] bek.), valamint a szervező kötelességévé tette, hogy „határozza meg az autós könnyűzenei koncert látogatásának feltételeit”, amely feltételekről „[a] szervező a közönség tagjait [...] tájékoztatja. A [...] feltételek betartása a szervező felelőssége.” (2. § [1]–[2] bek.) A kormányrendelet meghatározta az autós könnyűzenei koncert fogalmát: „olyan élő előadás útján nyújtott zeneszolgáltatást főszolgáltatásként nyújtó rendezvény, amely során a közönség tagjai a rendezvény helyszínére jutás céljából használt személygépjárműben tartózkodnak a rendezvény során” (1. § [2] bek.). A 2020. május 29-én hatályba lépett kormányrendelet 2020. május 31-én hatályát veszítette (3. § [1]–[2] bek.).
- A Bolgár Köztársaságból történő határátlépésről szóló 251/2020. (V. 29.) Korm. rendelet – „[a] Bolgár Köztársaság állampolgára [...] Magyarország területére beléphet, ha a határátlépés során hitelt érdemlően – különösen meghívólevél, hivatalos útlevél vagy munkaszerződés bemutatásával – valószínűsíti, hogy Magyarország területén való tartózkodásának célja hivatali kötelezettség ellátása, nemzetközi szervezet tevékenységében való közreműködés, üzleti utazás, humanitárius tevékenység végzése, hozzátartozó látogatása” (2. §). „A magyar állampolgár a Bolgár Köztársaság területéről Magyarország területére [...] beléphet, ha utazásának a 2. § a)–e) pontjában foglalt célja volt” (3. § [1] bek.). „A magyar állampolgár [...] a Román Köztársaság területéről beléphet Magyarország területére, ha valószínűsíti, hogy a 2. § a)–e) pontjában foglalt célú kiutazásának végcélja a Bolgár Köztársaság volt” (3. § [2] bek.).
- Az Osztrák Köztársaságból, a Cseh Köztársaságból és a Szlovák Köztársaságból történő határátlépésről szóló 262/2020. (VI. 5.) Korm. rendelet – rendelkezései szerint az Osztrák Köztársaság állampolgára, a Cseh Köztársaság állampolgára és a Szlovák Köztársaság állampolgára, valamint

- a magyar állampolgárok 2020. június 5-én 8 órától minden további feltétel nélkül léphettek be Magyarország területére (2. §, 3. §, 5. § [1] bek.).
- Az autós zenei rendezvényekről szóló 259/2020. (VI. 4.) Korm. rendelet – a 248/2020. (V. 28.) Korm. rendelet rendelkezéseit nagy részben átvevő kormányrendelet kibocsátását az tette indokolttá a rendelet szerint, hogy „[a]z autós könnyűzenei koncertek megtartásáról szóló 248/2020. (V. 28.) Korm. rendelet alapján 2020. május 29. napja és 2020. május 31. napja között megtartott autós könnyűzenei koncertekkel kapcsolatos pozitív biztonsági és járványügyi tapasztalatokra, az autós könnyűzenei koncertek közönség általi kedvező fogadtatására, valamint az autós zenei rendezvényekre felmerült igények kielégítésére figyelemmel indokolt, hogy az autós zenei rendezvények megrendezésére sor kerülhessen” (1. § [1] bek.). A rendelet szerint, „[h]a a rendezvényre vonatkozó jogszabályban, valamint az e rendeletben meghatározott feltételeket a rendezvény szervezője (a továbbiakban: szervező) biztosítja, az autós zenei rendezvény [...] megtartható” (1. § [2] bek.). Ez a kormányrendelet az autós zenei rendezvény fogalmát adta meg: „olyan élő előadás útján nyújtott zene-szolgáltatást főszolgáltatóként nyújtó rendezvény, amely során a közönség tagjai a rendezvény helyszínére jutás céljából használt személygépkocsiban tartózkodnak a rendezvény során” (1. § [3] bek.).
 - A határátlépésre vonatkozó különös szabályokról szóló 263/2020. (VI. 6.) Korm. rendelet – egységes rendelkezésként kimondta, hogy 2020. június 7-én 8 órától „[a]z egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet [...] szabályaitól eltérően Magyarország területére az alábbi államok állampolgára beléphet: Cseh Köztársaság, Németországi Szövetségi Köztársaság, Osztrák Köztársaság, Szlovák Köztársaság.” „A magyar állampolgár az alábbi államok területéről Magyarország területére [...] beléphet: Cseh Köztársaság, Németországi Szövetségi Köztársaság, Osztrák Köztársaság, Szlovák Köztársaság” (2. §, 3. §, 5. § [1] bek.).
 - A határátlépésre vonatkozó különös szabályokról szóló 263/2020. (VI. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 264/2020. (VI. 11.) Korm. rendelet – 2020. június 12. napján 8 órától a 263/2020. (VI. 5.) Korm. rendeletben szereplő országok listájára felvette a Horvát Köztársaságot is (1–3. §).
 - A határátlépésre vonatkozó különös szabályokról szóló 263/2020. (VI. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 281/2020. (VI. 16.) Korm. rendelet – a 263/2020. (VI. 6.) Korm. rendelet végső módosítását ez által

- a kormányrendelet által szenvedte el 2020. június 16-án. A június 17-én hatályba lépett kormányrendelet a 263/2020. (VI. 5.) Korm. rendeletben szereplő országok listájára végül felvette Romániát is (1–3. §).
- A nyilvános könyvtárak megnyitásáról szóló 279/2020. (VI. 13.) Korm. rendelet – úgy határozott, hogy június 15-től „[a]z élet- és vagyónbiztonságot 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 5. § c) pont ca) alpontjától eltérően 2020. június 15. napjától a nyilvános könyvtár[ak] bárki számára látogatható[vá]” váltak (1–2. §).
 - 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 módosításáról szóló 280/2020. (VI. 13.) Korm. rendelet – külön figyelmet érdemel, mivel a 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet és a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet hatályát a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbította (4. §).¹¹

3.3.2. Egyéb veszélyhelyzeti kormányrendeletek

A közönséges jogrendben érvényesülő rendelkezésektől való eltérést szabályozó rendeleteként kerültek kihirdetésre:

- A Gazdaságvédelmi Akcióterv végrehajtása érdekében a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, valamint a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló

¹¹ A 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet 12. §-ának hatályon kívül helyezésével, amely 2020. május 2-án (a 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet hatálybalépését, 2020. április 18., követő tizenötödik napon) lépett hatályba, és amely szerint „[a] Kormány e rendelet hatályát 2020. június 15. napjáig, de legfeljebb a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítja”, valamint a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet 6. §-ának hatályon kívül helyezésével, amely 2020. május 2-án (a 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet hatálybalépését, 2020. április 18., követő tizenötödik napon) lépett hatályba, és amely szerint „[a] Kormány e rendelet hatályát 2020. június 15. napjáig, de legfeljebb a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítja”.

2006. évi V. törvény rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló 249/2020. (V. 28.) Korm. rendelet.

- A veszélyhelyzet során teendő egyes, a vasúti közlekedést érintő intézkedésekről szóló 258/2020. (VI. 3.) Korm. rendelet.

4. Összegzés

A veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján elfogadott kormányrendeletek áttekintése után, zárásként, három átfogó, általános következtetés levonására vállalkozhatunk.

A veszélyhelyzeti kormányrendeletek széles körű normatartalommal és egyértelmű rendelkezésekkel szolgáltak arra nézve, hogy a személyek a különleges jogrendben milyen, a korábban megszokott szabályoktól eltérő előírásokhoz alkalmazkodjanak. A veszélyhelyzet első szakaszában a veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján nem született olyan kormányrendelet, amely formálisan nem a koronavírus-világjárvány magyarországi megjelenése okozta kihívásokra kívánt választ adni. A hangsúly a megelőzésen és védekezésen volt, a személyes találkozások lehetőségének minél szűkebb körre szorítása tűnt a járvány egészségügyi hatásainak csökkentése érdekében a leghatásosabb eszköznek. A közönséges jogrendben érvényesülő jogszabályoktól eltérő rendelkezések elfogadásának, egyes jogszabályi rendelkezések átmeneti felülírásának, illetve az egyes rendelkezések mellett bevezetett párhuzamos szabályozásnak (amikor a kormányrendelet előírta, hogy egyes jogszabályi rendelkezéseket a veszélyhelyzet alatt miképpen kell alkalmazni) ez volt a célja. Emblematikus módon ezt a jogalkotói célt szolgálta például a határlezárás és a hatósági házi karantén intézményének bevezetése is.

A veszélyhelyzet második és harmadik szakaszában számtalan olyan veszélyhelyzeti kormányrendelet született, amely normatartalma alapján rövid időn belül a jogrendszerből való „kihullásra” ítéltetett. A Kormány szándéka is ez volt ezekkel a kormányrendeletekkel. Ezek olyan rendelkezéseket tartalmaztak, amelyeknek közönséges jogrendben nincsen helyük. A zenés koncertekről rendelkező, illetve a védelmi távolság betartása alól a házasság megkötése során a házasságú feleknek felmentést adó rendelkezések tökéletes például szólnak.

A második megfigyelés az, hogy a veszélyhelyzeti rendelkezések olyan életterekre vonatkoznak, amelyeket a közönséges jogrend alatt nem szabályoznak. Ilyen például az emberek mindennapi életének, a szabadidő eltöltésének rész-

letszabályai, amelyek „közönségesen” nem tartoznának a jog szabályozási territórium alá, azonban veszélyhelyzetben éppen a jog biztosítja a legmegfelelőbb eszközöket arra, hogy a közérdek, a közrend és a közegészség védelmében keresztül megvalósuljon az egyén védelme. Szükséges, hogy ezek a rendelkezések automatikusan kikerüljenek a jogrendszerből a veszélyhelyzet megszűnésével.

A harmadik megfigyelés, hogy veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján kihirdetett kormányrendeletben elhelyezésre került azonban több olyan rendelkezés is, amelyek bevezetését a veszélyhelyzet megelőzésével, illetve következményeinek csökkentésével közvetlenül nem vagy nehezen lehetett kapcsolatba hozni. A különleges gazdasági övezetek kijelölésére vonatkozó rendelkezések például ilyennek tekinthetők. A veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet preambuluma szerint kormányrendelet meghozatalára „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében” került sor, „a munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülése és a meglévő munkahelyek megőrzése vagy új munkahelyek létesítése céljából”. Ezek a veszélyhelyzeti kormányrendeletekbe foglalt rendkívüli rendelkezések nem illenek maradéktalanul, illetve minden fenntartás nélkül a koronavírus-járvány elleni védekezés során kibocsátott, a megelőzés és a következmények enyhítésének célját magukon hordozó rendelkezések közé a részletszabályok tekintetében, még ha a meghozatalukra felhozott érvek és feltüntetett célok önmagukban minden további nélkül elfogadhatók és támogathatók is.

A veszélyhelyzeti időszak lezárását előrevetítő módon 2020. június 17-én jelent meg a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény, amelynek 1. §-ában az Országgyűlés felhívta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése szerint szüntesse meg. E törvény 2. §-a értelmében hatályát veszítette a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény.

A veszélyhelyzeti felhatalmazáson nyugvó kormányrendeletek kibocsátása által meghatározott különleges jogrend záró momentumaként 2020. június 18-án lépett hatályba az utolsó veszélyhelyzeti kormányrendelet, amellyel a Kormány, az Országgyűlés felhívásának eleget téve, megszüntette a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzetet. A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 2020. június 17-én jelent meg a *Magyar Közlöny* 145. számában. E rendelet értelmében

a Kormány „az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján a 2020. március 11-én kihirdetett, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzetet megszüntet[ette]”, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet pedig hatályát veszítette (1–3. §). Az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján ennek megfelelően 2020. június 18-án hatályukat veszítették a veszélyhelyzeti kormányrendeletek.



A KÖTET SZERZŐI

Ambrus István

tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

Balázs István

tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Bárd Petra

habilitált egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; MTA–ELTE Lendület SPECTRA kutatócsoport

Czebe András

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Friedery Réka

tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Gárdos-Orosz Fruzsina

tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; habilitált egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

Gruszczynski, Lukasz

tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; Associate Professor, Kozminski University, Warsaw, Poland

Halász Iván

tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar

Hoffmann Tamás

tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet

Hoffman István

tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

Hollán Miklós

tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar

Koi Gyula

tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar

Kovács Szitkay Eszter

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola

Lőrincz Viktor Olivér

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Marton Péter

egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet

Pap András László

tudományos tanácsadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, ELTE Gazdálkodástudományi Intézet és NKE Rendészettudományi Kar

Rácz Lilla

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Sipos Attila

tiszteletbeli tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

Timár Balázs

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Vörös Imre

az MTA rendes tagja

