

JOGI DIAGNÓZISOK II.



JOGI DIAGNÓZISOK II.

A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre

Szerkesztők:

Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér

Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan
Budapest, 2022

Szakmai lektor: Bencze Máttyás

Olvasószerkesztő, nyelvi lektor: Fedinec Csilla

A kézirat előkészítését és a kötet megjelenését támogatta:

Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal, az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat és a Társadalomtudományi Kutatóközpont.



AZ NKFI ALAPBÓL
MEGVALÓSULÓ
PROJEKT

ELKH

Eötvös Loránd
Kutatási Hálózat



© Szerzők és szerkesztők, 2022
© TK Jogtudományi Intézet, 2022
© L'Harmattan Kiadó, 2020

ISBN 978-963-414-875-3

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.hu

Borító: Slemer Igor
Nyomdai előkészítés: Csernák Krisztina
Nyomdai munkák: Prime Rate Kft.
Felelős vezető: Tomcsányi Péter

TARTALOM

... sero medicina paratur... – Előszó	7
<i>Fuglinszky Ádám</i> A koronavírus-járvány hatásai a kontraktuális felelősségre	15
<i>Boóc Ádám</i> Mennyiben tekinthető a COVID–19 vis maior helyzetnek?	73
<i>Pusztahelyi Réka</i> COVID–19 mint tudatosan vállalt kockázat? A járványos megbetegedésekért való felelősség korlátozása illetve kizárása	87
<i>Völcssey Balázs</i> A COVID–19-járvány hatása a magánjogi jogérvényesítésre, figyelemmel az anyagi jogi összefüggésekre	109
<i>Szeibert Orsolya</i> A COVID–19-járvány hatása a gyermek és a különélő szülő kapcsolattartására – családjogi és gyermekjogi vetületek	137
<i>Molnár Sarolta</i> Házasságkötés veszélyhelyzeti feltételek között	157
<i>Fazakas Zoltán József</i> A koronavírus-járvány és a munkahely elvesztése kapcsolódási pontjai, a biztosítási jog ezzel összefüggő lehetőségei és hiányai	175
<i>Hungler Sára</i> Egyéni autonómia, egyéni felelősség – a munkavégzést meghatározó szabályok elemzése a koronavírus-járvány idején	197
<i>Friedery Réka</i> Pandémia és szabad mozgás: a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és az uniós digitális COVID-igazolvány	235

<i>Hoffman István – Balázs István</i> A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején	251
<i>Bán-Forgács Nóra</i> Információs szabadság és COVID-19 Magyarországon (2020. március – 2021. december)	285
<i>Polyák Gábor – Nagy Krisztina</i> Az egészségügyi kommunikáció szabályozása a post-truth korszakban	303
<i>Szilágyi Emese</i> Pártpénzügyek járvány idején – a politikai szabadságjogok gyakorolhatóságának kontextusában	331
<i>Kovács Szitkay Eszter</i> Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és a sérülékeny csoportok a koronavírus-járvány első három hullámában Magyarországon	361
<i>Kovács Szitkay Eszter – Lőrincz Viktor Olivér – Pap András László</i> Pandémia, közpolitika, jog: diskurzív és szakpolitikai összefüggések	383
<i>Koi Gyula</i> Közegészségügyi igazgatás és járványkezelés angol példái a 19. század első harmadától az első világháborúig	409

Függelék

<i>Rácz Lilla</i> Rendeleti kormányzás Magyarországon járványügyi készültség és a második veszélyhelyzeti kormányzás idején (2020. június 18. – 2021. február 8.)	435
A kötet szerzői	489

... sero medicina paratur...¹ – Előszó

Midőn ezt írtuk, már két év telt el azóta, hogy a vuhani hatóságok jelezték egy tüdőgyulladást okozó betegség terjedését.² A jó hír, hogy az emberiség még nem halt ki, a rossz pedig az, hogy ez nem az emberiségen múlt, és az egészségügyi válság mellett számos kapcsolódó társadalmi, gazdasági és jogi probléma is megoldatlan maradt.

Amikor a magyar jogrendszer reagálóképességének vizsgálataival foglalkozó NKFIH 129018 FK projekthez kapcsolódóan 2020 tavaszán elindítottuk az *Epidemiológia és jogtudomány* című kutatást, meglehetősen korán rámutattunk arra, hogy a védőoltás és/vagy gyógyszer elkészültéig elsődleges szerepe lesz a jogi szabályozásnak és a korlátozó intézkedéseknek.³ 2020 decemberében, előző kötetünk⁴ előszavának megírása idején már létezett ugyan védőoltás, de továbbra is elsődleges szerepe volt a szabályozásnak, mivel a nagy oltási programok még nem indultak el. Azóta a gazdagabb országokban, aki szerette volna, beoltathatta magát, megtehetette akár háromszor is, de sok ilyen országban a hajlandóság a várakozások és a nyájimmunitáshoz szükséges százalék alatt maradt. Ugyanakkor más régiókban az emberek jóval kisebb része jutott vakcinához. 2021 karácsonya előtti hat hétben az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és az Európai Unió több adaghoz jutott hozzá, mint a teljes afrikai kontinens egy év

¹ Ovidius: *Remedia amoris* [c. 2 AD].

² A koronológiára vonatkozó irodalomért lásd az előző kötet bevezetőjének első lábjegyzetét (GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér: *Principiis obsta...* – Előszó. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok [I]. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan Kiadó, 2020, 7–14), illetve különösen a betegséget először tudományosan ismertető tanulmányt (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.

³ LŐRINCZ Viktor Olivér: A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: bevezetés. *JTI blog*, 2020. március 26. <https://bit.ly/3mQB7Ix>

⁴ GÁRDOS-OROSZ – LŐRINCZ (2020), 8.

alatt.⁵ Mindez nemcsak az egyenlőtlenségekre világít rá, hanem arra is, hogy a vírus elleni védekezés globálisan inkább tekinthető nehézkesnek, és a lassúság elsősorban nem a természettudósoknak tudható be, akiknek rekordgyorsasággal sikerült előállni a vírus ellen védőoltásokkal. Még azokban az országokban is, ahol az anyagi lehetőségek biztosítottak, igencsak vegyes képpel találkozunk a védekezést illetően, komoly vitákat generál például a kötelező védőoltás elrendelésének kérdése, valamint az elrendelés módja⁶ illetve a más jellegű szabadságkorlátozások.

Az újabb koronavírus-változat, a rendkívül fertőző omikron pedig újra jelentős esetszám-emelkedést hozott. A fertőzés további áldozatokat szed világszerte, elsősorban az oltatlan populáció körében.⁷ Az omikronnak a sokszoros fertőzőképességén túl van egy másik, szempontunkból releváns jellegzetessége is: a vírus felvázolt törzsfajlódási fája alapján ez a variáns nagyjából egy évig képes volt a „radar alatt” maradni, és bár megoszlanak a vélemények arról, hogy ennek mi lehet az oka, minden lehetséges hipotézisnek⁸ van olyan aspektusa, amely rámutat a szabályozás hiányosságaira. Akár egy újabb zoonózisról beszélünk, azaz a vírus állatokra terjedt át, majd onnan „jött vissza” újra az emberi populációba, esetleg egy olyan régióban terjedt, amelyet nem ellenőriztek megfelelően, akár egyszerűen arról van szó, hogy a vírus egy leromlott egészségi állapotú, legyengült immunrendszerű populációban mutálódott és terjedt, a jogi szabályozás által megteremthető közhatalmi lépések a védekezés terén valószínűleg világszinten nem voltak mindig eredményesek. A kézirat lezárása idején úgy tűnik, hogy ez a változat enyhébb tünetekkel jár, de mivel sokkal fertőzőbb, ezért ki fogja szorítani a többi variánst, és hosszabb távon velünk marad.⁹

Sajnos az immár lassan két éves jogi-szakmai megfigyelések azt mutatják inkább, hogy elsősorban nem a hatékony szabályozásnak köszönhető, hogy a járvány nem okozott ennél is súlyosabb károkat, hanem jórészt a vírus bioló-

⁵ Rich countries have received more vaccines in run-up to Christmas than African countries have all year, 24 December 2021. <https://bit.ly/3ziDo3W>

⁶ Kötetünkben magyar vonatkozásban a foglalkozáshoz kötődő kötelező védőoltás jogi aspektusait elemzi Hungler Sára tanulmánya. A szomszédos Ausztria pedig megtette a lépéseket az általános kötelező védőoltás törvénybe iktatása felé: Impfpflicht. Allgemeine Informationen. 28. Dezember 2021. <https://bit.ly/3Hq4dpG>

⁷ Így például az oltási programban egyébként élen járó Izraelben is: Elképesztő gyorsasággal terjed az omikron variáns Izraelben. *Népszava*, 2021. december 26. <https://bit.ly/3EPPD9e>.

⁸ Ezeket ismerteti: Aizeman, Nurith: The mystery of where omicron came from – and why it matters. National Public Radio, 1 December 2021. <https://n.pr/3eKWoi9>

⁹ Karikó Katalin elárulta, mikor válhatunk védtelenné a vírussal szemben. Kossuth Rádió, 2021. december 8. <https://bit.ly/3qBQ3v2>

giai és epidemiológiai jellemzőinek. Kérdés, hogy ha bármikor megjelenne egy ennél is fertőzőbb és halálosabb vírus, állíthatjuk-e teljes bizonyossággal, hogy a 2019 vége óta tartó koronavírus-járvány tanulságai alapján mára már képesek lennének megbirkózni a helyzettel, jól bejáratott állami, regionális és világszinten működő szabályozások és szabályozási együttműködések vagy éppen magánjogi dogmatikai megoldások révén. A konkrét szabályozási lépések és keretek elemzése, illetve a bírói gyakorlat tanulmányozása tehát nemcsak a koronavírus utáni időszakban is fennmaradó újítások (például a biztonságos online kapcsolattartás növekvő, és a jövőben is fennmaradó jelentősége vagy a *vis maior* alkalmazási körének esetleges változása) miatt megkerülhetetlen, hanem azért is, mert jelenleg még nem létezik egy megfelelő globális vagy állami jogi séma a következő járványok közjogi és magánjogi kezelésére, de arra az esetre sem, ha ez a járvány bizonyos mértékig velünk marad.

Kutatásunk első szakasza, amely a jogi problémák feltérképezésére irányul, és amelynek az eredményeit e könyvsorozatban tesszük közzé számos jogterületet érintő diagnosztikus formájában, annak előkészítése, hogy pontos, jogtudományi szempontból releváns tanulságokat vonhassunk le a jog reagálóképességéről. Emellett célunk, hogy összegző megfigyeléseink segítsék a közhatalmi szereplőket a jogállami értékeket mint civilizációs vívmányokat előtérben tartó szabályozások és megfelelő hatósági és bírói gyakorlat kialakításában mind a közjog, mind a magánjog területén.

Természetesen komoly nehézségekbe ütközik megállapítani azt, hogy melyek a hatékony és melyek a kevésbé hatékony intézkedések vagy az adott helyzetekhez illeszkedő jó gyakorlatok. Bár történtek erre kísérletek régióinkban is,¹⁰ egy ilyen összehasonlítás több problémába ütközik. Egyrészt ugyanazon országon belül is számos kombinációja fordult elő a különböző korlátozásoknak, a kijárási tilalmak széles skálájától a határrendészeti intézkedéseken át a maszkviselés, iskola- és intézménybezárás kérdéséig, nem beszélve a nem kötelező ajánlásokról, az önkormányzati szinten is eltérő szabályozásról vagy a jogkövetés különböző mértékéről. Másrészt a járvány az egyes országokban jelentősen eltérően szociális, kulturális, gazdasági és egészségügyi viszonyokat talált, melyek eltérően befolyásolták a vírus terjedését, a tünetek súlyosságát, de a járványra vonatkozó statisztikákat is. Harmadrészt a vírus maga is változott, és az egyes intézkedések interferáltak egymással is: például teljesen más hatása van egy

¹⁰ Például kollégánk, Łukasz Gruszczyński részvételével: GRUSZCZYŃSKI, Łukasz – ZATOŃSKI, Mateusz – MCKEE, Martin: „Regulations Matter in Fighting the COVID-19 Pandemic?” *Lessons from Poland European Journal of Risk Regulation*, 12 (2021) 4: 739–757.

maszkviselési intézkedésnek egy szinte teljesen átoltott populációban, mint egy másikban, ahol alig sikerült elérni a lakosság felét, más a delta variáns és más az omikron terjedése tekintetében. Ezek az információk pedig elengedhetetlennek tűnnek ahhoz, hogy bármilyen állítást meg tudjunk fogalmazni az intézkedések arányos vagy indokolt voltáról. Kérdés, hogy ebben a helyzetben, a mindennapokban hogyan alakul a szerződéses jogviszonyok megítélése, a magánjogi felelősségi vagy kártérítési kérdések eldöntése, a piaci tevékenység vagy éppen a családügyi problémák jogi kezelése.

Nem valószínű, hogy a közeljövőben eljutunk egy olyan modellig, ami képes pontosan előre jelezni, hogy egy alapjog ilyen és ilyen mértékű korlátozása ennyi és ennyi emberéletet menthet meg, vagy ennyi és ennyi kártól védi meg a gazdaságot. Elvárás mégis az állami szabályozással szemben, hogy kiszámítható, előre látható legyen, a jogokat csak szükség esetén és arányos mértékben korlátozza. Az ismeretek hiányát vagy a csekély tudást a jog természetéből adódóan kezelnie kell: a jogrendszer sok kérdésben általános eligazítást ad, akár alkotmányos normák vagy magánjogi generálklausulák formájában. Ebből következik a konkrét jogi megoldás akkor is, ha az adott helyzetre nincsen ennél pontosabb norma. Nem elfogadható ezért, ha se előre jelezhető, se utólag kimutatható kvantitatív kapcsolat, de még logikai kapcsolat sincs a meghozott intézkedések, a jogváltozás és a járvány terjedésének alakulása között. Tény ugyan, hogy a terjedésre, a vírus biológiai tulajdonságaira vonatkozó adatok csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre, és a helyzet folyamatosan változik. Az idő előrehaladtával azért keletkeztek a járvánnyal kapcsolatos időtálló ismeretek (például már a járvány korai szakaszában sikerült kideríteni, hogy a tüdőgyulladásos megbetegedést egy koronavírus okozza, ami az első napokban nem volt evidens), így azonosíthatók olyan szabályozási megoldások, amelyek nagy valószínűséggel csökkentik a terjedés ütemét, és olyanok is, amik biztosan nem. Részben ebből a szempontból is releváns a kötet egyik tanulmányában (Kovács Szitkay Eszter, Lőrincz Viktor Olivér és Pap András László) elemzett okozatossági modell, annak megfontolása, hogy milyen új, a jogi értékelés szempontjából kísérleti módszertanok figyelembevétele segítheti a fent említett értékalapú előírásoknak megfelelő jogi döntést.

A járvánnyal kapcsolatos tények, az aktuális természettudományi eredmények minősítése nem a jog feladata, de a jogi döntéshozatal során – legyen szó akár jogalkotásról, akár jogalkalmazásról vagy az alapul fekvő jogértelmezésről – meg kell találni azokat a módszertanokat, fel kell idézni azokat a dogmatikai megoldásokat, amelyek lehetővé teszik a lehető legpontosabb viszonyulást a jogi értelemben vett tényekhez. Mindez annak elfogadása mellett lehetséges,

hogy a jogi döntés nem a tényekről szóló döntés, hanem a tények figyelembevétele mellett a jogi helyzetről, jogokról és kötelezettségekről hozott normatív, államilag kikényszerített, joghatással bíró döntés. A jog önálló társadalmi konstrukció, saját, jogi dogmatikává fejlesztett logikán alapuló, a demokratikus jogállamban közösként elfogadott, legitim magatartásszabályozó rendszer. A tanulmányok e szabályrendszer „eredeti állapotának” értő ismeretében vizsgálják az új vagy éppen hiányzó magánjogi és közjogi szabályozásokat, a felmerült szabályértelmezéseket és a kapcsolódó bírói gyakorlatokat e speciális helyzetben, amelyet a vírus különböző variánsainak különböző intenzitású és különböző következményekkel járó terjedése hosszútávon jellemez.

A magyar jogrendszer reagálóképességének vizsgálatát az NKFIH 129018 FK projektje keretében 2018-ban kezdte meg a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének egyik kutatócsoportja. Korábbi munkák alapján számos feltevésünk volt azzal kapcsolatban, hogyan működik a jogrendszerünk, milyen szerepet tölt be a jogi szabályozás a társadalomirányításban és hogyan változnak az ezzel összefüggő közhatalmi jogosultságok. A jogrendszer átfogó vizsgálata hagyományosan „intézeti” feladat, hiszen egyedülálló adottság, hogy alapkutatásra specializált, de különböző jogterületeken jártas kutatók az új jogtudományi módszertanok kihívásaival is számolva töreksznek a jogrendszer működésének pontos leírására. A pandémia ebbe a kutatásba érkezett, példátlan lehetőséget kínálva arra, hogy vizsgáljuk a jogrendszer reagálóképességét, kitettségét és zártságát, az állami szabályrendszer adta lehetőségeket és e szabályozórendszer sajátos biztosítékainak stabilitását.

2020-ban eredetileg egy kötetben gondolkodtunk, amely adalékot nyújt számunkra az eredeti kutatásunkhoz, azaz láttatja, hogy a pandémia hatására a különböző jogterületeken milyen változások történtek az állami szabályrendszerben és az államok közötti jogi együttműködések terén. Ezek a részkutatások azonban folytatódtak, hiszen sajnálatos módon a pandémia, és az ezzel járó sajátos szabályozások velünk maradtak 2021-ben is. A 2020-as kötetben még az első jogi változásokat értelmeztük, különös tekintettel a jogállami működés stabilitását őrizni hivatott alkotmányos szabályokra, illetve az alapvető jogok mindennapi gyakorlására talán legnagyobb hatással bíró új közigazgatási jogi és büntetőjogi szabályokra, illetve a nemzetközi jogra. A kötet mellett az intézet kollégái számos fórumon és formában publikáltak a járványhoz kapcsolódó elemzéseket, kutatásokat. Ezek folyamatosan frissített listája az *Epidemiológia és jogtudomány* projekt oldalán érhető el.¹¹ A 2021-es évben is jelentek meg műhely-

¹¹ TK JTI: Epidemiológia és jogtudomány kutatási projekt. <https://jog.tk.hu/covid19>

tanulmányok az *MTA Law Working Papers* sorozatban,¹² a *Magyar Tudomány* májusi számában pedig tematikus összeállítás jelent meg a kötet szerkesztőinek gondozásában *Epidemiológia és jogtudomány* címmel.¹³ Emellett más folyóiratokban is jelentek meg publikációk kollégáink tollából magyarul és idegen nyelven is.¹⁴

¹² Vö. *MTA Law Working Papers*, <https://jog.tk.hu/mtalwp>. Lásd például FAZEKAS Cintia – KÁLMÁN Kinga – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár – SZERENCSES Krisztián – TAKÁCS Judit: Demokrácia a pandémia árnyékában: választások a világvárvány idején a környező országokban – Magyarország számára hasznosítható tapasztalatok és perspektívák (2021/31); BÁN-FORGÁCS Nóra: Információs szabadság és Covid Magyarországon (2021/30); SZILÁGYI Emese: Pártpénzügyek járvány idején – a politikai szabadságjogok gyakorolhatóságának kontextusában (2021/29); FRIEDERY Réka: Pandémia és szabad mozgás: a Schengeni határellenőrzési kódex és az uniós digitális Covid-igazolvány (2021/27); HUNGLER Sára: Munka járvány idején – az egészségügyben dolgozóakra vonatkozó speciális szabályok vizsgálata (2021/24); DAMINOVA, Nasya: The European Medicines Agency ‘Transparency’ Policies, the CJEU and COVID-19: Do the CFREU Provisions Retain Any Relevance? (2021/1). Ezek egy részét átdolgozott formában a kötetben közöljük.

¹³ *Magyar Tudomány*, 182 (2021) 5: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – PAP András László: A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai (583–592); HOFFMANN Tamás – MARTON Péter – Lukasz Gruszczyński: Az államok felelőssége a SARS-CoV-2-járvány feltartóztatásához mint nemzetközi betegségmegelőzéshez kapcsolódóan (593–602); AMBRUS István – HOLLÁN Miklós: A fertőző betegségek elleni küzdelem a magyar büntetőjogban: régi problémák és új aspektusok a Covid19-járvány idején (603–613); BENCZE Mátyás – GYÖRY Csaba: Hírek szárnyán: a rémhírterjesztés bűncselekménye és a jogbiztonság (614–624); BALÁZS István – HOFFMAN István – HUNGLER Sára: „Veled Uram, de nélküled” – állam, önkormányzatok, munkáltatók a koronavírus idején (625–634).

¹⁴ GRUSZCZYŃSKI, Lukasz: „The COVID-19 Pandemic and International Trade: Temporary Turbulence or Paradigm Shift?” *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020) Special Issue 2 (Taming COVID-19 by Regulation): 337–342; GYÖRY, Csaba: Fighting Fake News or Fighting Inconvenient Truths?: On the Amended Hungarian Crime of Scaremongering. *VerfBlog*, 2020/4/11, <https://bit.ly/3pMLCrv>; AMBRUS, István: „The COVID-19 pandemic and Hungarian substantive criminal law”. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)*, (2021) 7–8: 462–471; AMBRUS István (szerk.): *COVID-19 és büntetőjog: Az emberi egészség, a köznyugalom és más jogtárgyak védelme járvány idején*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021; AMBRUS István: Szabálysértési tényállások és gyakorlatuk koronavírus-járvány idején. In: AMBRUS István (szerk.): *COVID-19 és büntetőjog: Az emberi egészség, a köznyugalom és más jogtárgyak védelme járvány idején*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021, 11–31; AMBRUS István: Exkurzus I. A Covid19-járvány büntetőjogi kérdései. In: AMBRUS István: *Digitalizáció és büntetőjog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021, 234–256; CHRONOWSKI Nóra: „Információs szabadság járvány idején. Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylés teljesítésének határidejéről veszélyhelyzetben”. *Közjogi Szemle*, 14 (2021) 2: 81–84; CHRONOWSKI Nóra: „Gyülekezési jog járvány idején. Az Alkotmánybíróság döntése a gyülekezési jog felfüggesztéséről veszélyhelyzetben”. *Közjogi Szemle*, 14 (2021) 3: 56–61; HOFFMAN István: Fejlesztéspolitika és a megyei önkormányzatok jövője. In: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2021, 223–236; HOFFMAN, István: The Challenges of COVID-19 Pandemic in Large Hungarian Municipalities – A Short Overview of

2022 áprilisától többek között a Magyar Tudományos Akadémia poszt-Covid pályázatának a támogatásával folytatjuk a munkát.¹⁵

Jelen 2021-es kötetünkben arra törekedtünk, hogy a magánjogi diagnózisok előtérbe kerüljenek a közjogi kutatások mellett. A tanulmányok három gondolati szálat követnek. Egy részük elméleti és kontextuális megközelítésben azt vizsgálja, hogy a járvány kezelésére vonatkozó új jogszabályok milyen dogmatikai-jogalkalmazási és értelmezés-módszertani problémákat vetettek fel, azok miként illeszkednek vagy éppen nem illeszkednek a jelenlegi jogi gondolkodás keretei közé (Balázs István és Hoffmann István, Hungler Sára, Völcsey Balázs, Pusztahelyi Réka), illetve a létező jogintézményeink miként funkcionáltak a COVID-19 által felvetett problémák kezelésében, hogyan értékelhető a jog reagálóképessége (Fuglinszky Ádám, Boóc Ádám, Szeibert Orsolya, Fazakas Zoltán József). Másrészüknél (részben átfedésben az előzővel) a járvány miatti jogkorlátozások már korábban említett alkotmányos (szükségességi-arányossági) kérdései állnak előtérben (Friedery Réka, Polyák Gábor és Nagy Krisztina, Bán-Forgács Nóra, Molnár Sarolta, Völcsey Balázs). Az írások harmadik, kisebb része a járvány jogi kezelésének politikai kontextusát is ábrázolja, a jog és a politika kapcsolatát igyekszik megragadni a kivételes állapotban történelmi távlatból és a jelenben (Kovács Szitkay Eszter, Lőrincz Viktor Olivér és Pap András László, Szilágyi Emese, Bán-Forgács Nóra, Hungler Sára, Koi Gyula). Ezek a vizsgálatok a magyar kontextusban különösen figyelemre méltók. A kötethez fűzött függelékben pedig az első kötethez hasonlóan Rác Lilla összegzését olvashatjuk a járvánnyal kapcsolatos jogszabályokról.

A jelen kötetben a vizsgálatok jelentős része fókuszál a magánjogi relációkban felmerülő kérdésekre. E tanulmányok azt mutatják, hogy a járvány olyan új helyzetet teremtett, amely megoldásának a nehézségét sok esetben az adja, hogy a veszély túlnő az átlagos, jogi megoldásokat igénylő problémákon, ugyanakkor (még) nem éri el egy akut természeti katasztrófa szintjét. Úgy tűnik, hogy a jogrendszer nem volt felkészülve egy ilyen „köztes”, kezelendő, ma már krónikusnak tűnő helyzetre.

the Legal Background. In: HOFFMAN, István – F. ROZSNYAI, Krisztina – Nagy, Marianna (eds.): *Urbanisation and Local Government(s)*. Maribor, Lex Localis, 2021, 151–163; HOFFMAN, István – BALÁZS, István: „Administrative Law in the Time of Corona(virus): Resiliency of the Hungarian Administrative Law?” *Studia Iuridica Lublinensia*, 30 (2021) 1: 103–119; BALÁZS István – HOFFMAN István: „Közigazgatás és koronavírus – A közigazgatás jogi rezilienciája vagy annak bukása?” *Közjogi Szemle*, 13 (2020) 3: 1–10.

¹⁵ Gárdos-Orosz Fruzsina: A COVID utáni jogrendszer ellenállóképessége – kockázatok és lehetőségek. <https://bit.ly/3eLyLXw>

Mivel 2021-ről 2022-re fordulóban csúcspontján volt ismét a járvány, és Magyarországon a veszélyhelyzet mint különleges jogrendi állapot is hatályban volt, a vizsgálatot indokolt tovább folytatni. E könyvsorozattá nőtt kezdeményezés következő kötetét 2022-ben adjuk majd közre, azt is remélve, hogy hamarosan elvégezhetjük az összegző munkálatokat is.

A kutatás során nyújtott folyamatos segítséget szeretnénk megköszönni Bencze Mátyás szakmai lektornak, aki hasznos észrevételeivel egyengette az írásokat, biztosítva a kötet egységességét. Kiemelt köszönet illeti továbbá Fedinec Csilla nyelvi lektort is, aki a kötet elkészítésének a koordinálásában is segítséget nyújtott. Köszönjük továbbá az együttműködést a Magánjogot Oktatók Egyesületének és képviselőjében Barta Judit elnök asszonynak. Nem utolsósorban pedig köszönettel tartozunk azoknak a kollégáknak, akik a kéziratvita során segítő szándékkal járultak hozzá az egyes írások elkészítéséhez.

A kutatást és a könyv közreadását a Nemzeti Kutatásfejlesztési és Innovációs Hivatal és az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat részeként működő Társadalomtudományi Kutatóközpont támogatta.

Budapest, 2021. december 30.

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

Fuglinszky Ádám

A koronavírus-járvány hatásai a kontraktuális felelősségre¹

*„Arguably, the world of contracts has never suffered such an unforeseeable, global, intense interference”
az UNIDROIT titkársága²*

*„...we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns – the ones we don’t know we don’t know.”
Donald H. Rumsfeld³*

1. Bevezető

1.1. Koronavírus-járvány és a kontraktuális felelősség: vizsgálati síkok

A koronavírus-járvány jelentőségét, hatásait nem szükséges részleteiben ismertetni, mivel ezek köztudomású tények. Az is könnyen belátható, hogy e közvetlen és közvetett hatások hátrányosan érintették, elnehezítették, avagy egyenesen ellehetetlenítették már megkötött szerződések (szerződészerű) teljesítését. Éppen ezért kívánatos elemezni a járvány hatásait a szerződési jog, így különösen a szerződésszegésre vonatkozó szabályok tükrében is. Az elemzés több részkérdésre bontható (a teljesség igénye nélkül: mikor beszélhetünk a teljesítés lehetetlenné válásáról; hogyan hatnak ki a közismert körülmények az elévülésre; hogyan és miként alkalmazható a *clausula rebus sic stantibus* elve, így különösen a bírói szerződésmódosítás szabálya a járvány által „megtépázott” tartós szerződéses viszonyokra), melyek közül kétségekívül az egyik legfontosabb (ha nem

¹ A kézirat lezárva: 2021. november 21. Átdolgozva és jelentősen kiegészítve felhasználásra került a szerző következő munkája: FUGLINSZKY (2021).

² Note of the Undroit Secretariat (2020), 53. margószám.

³ George W. Bush védelmi minisztere, Donald H. Rumsfeld 2002. február 12-i nyilatkozatából. Idézi Graham (2014).

a legfontosabb), hogy a járvány egyes hatásai, következményei mentesítik-e a szerződésszegő (késedelmesen vagy egyáltalán nem teljesítő) kötelezettet a szerződésszegés szankciói, így különösen a 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:142. §-a alapján fennálló kártérítési kötelezettsége alól.

A Ptk. 6:142. §-a kimondja: „Aki a szerződés megszegésével a másik félnek kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.” A jogalkotó szigorította, azaz „elszakította” a felróhatóságtól és objektív alapra helyezte a szerződésszegésért fennálló kártérítési felelősséget, tekintve, hogy e körben „a károkozó magatartás egy önként, tudatosan, átgondoltan vállalt szerződéses kötelezettség megszegése”; továbbá, mert „[a] magánjogi szerződéseknél a szerződésszegés kárkövetkezményeinek telepítése tehát elsősorban kockázatelosztást, és nem valamely egyéni hiba szankcionálását kell, hogy jelentse. A szerződéses, azaz önkéntes kötelezettségvállalás nem szerződészerű teljesítésének szankcionálása nem lehet a szerződésszegő fél igyekezetének függvénye.” A Ptk. Indokolása rögzíti azt is, hogy a kimentés három feltételének együttesen (konjunktívan) kell fennállnia ahhoz, hogy a kötelezett mentesüljön a felelősség alól, s a törvény „a bizonyítási terhet mindhárom kimentési feltétel tekintetében a szerződésszegő félre helyezi”.⁴ A kérdés tehát akként fogalmazódik meg, hogy e szigorú, felróhatóságtól független koncepció alapján a szerződésszegő kötelezett vajon ki tudja-e menteni magát a járvány hatásaira, következményeire hivatkozással, ilyen következménynek tekintve különösen a védekezést szolgáló egyes korlátozó (közhatalmi) intézkedéseket.

A vizsgálat valójában két síkon, párhuzamosan zajlik. Miközben nem lehet túlbecsülni a kérdésfeltevés konkrét gyakorlati jelentőségét, s az arra adott válaszon feltehetően számos jogvita kimenetele fog múlni, emellett az elemzést szükségképpen ki kell terjeszteni egy absztraktabb, elméleti-dogmatikai vizsgálati síkra is. Nevezetesen, hogy a járvány által indukált rendkívüli körülmények egyúttal a „békeidőkre kalibrált” polgári jogi jogintézmények egyfajta szilárdsági próbáját (avagy szakító próbáját) is jelentik: mi az az értelmezési tartomány, amelyben ezek működőképesek; meg tudnak-e felelni a jogalkotó által rögzített jogpolitikai céloknak (rendkívüli körülmények közepette, válsághelyzetben is), mert ha és amennyiben igen, csak akkor és annyiban mentesül a jogalkotó azon késztetés alól, hogy időlegesen egyedi, válságkezelési célú

⁴ Ptk., Indokolás, 7. pont.

jogszabályokkal kézi vezérelje a szerződéses viszonyokat. A nemzetközi szakirodalom is a szerződési jog „stressz-tesztjeként” tekint a koronavírus-járvány hatásaira,⁵ miközben a hagyományos szerződési jogi jogintézményeket eleve újabb és újabb kihívások elé állítja a „modern piaci valósághoz” való adaptálódási kényszer.⁶ A szakító próba (eredménye) pedig az érintett jogintézmények „újralibrálását” teheti szükségessé.⁷ De vajon el kell-e jutnunk idáig? E kérdés megválaszolásához – többek között – a koronavírus-járvány kontraktuális felelősségre gyakorolt hatásainak vizsgálatán keresztül vezet az út.

1.2. A vizsgálat módszere: összehasonlító elemzés a Bécsi Vételi Egyezmény 79. cikkének gyakorlata és szakirodalma alapján

Másutt már elemeztük, hogy a Ptk. kontraktuális felelősségre vonatkozó 6:142. §-a lényegében egy *legal transplant*, azaz jogi „transzplantáció”, átvétel, s mintaként az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló, Bécsben, 1980. április 11-én kelt Egyezménye (a továbbiakban: Bécsi Vételi Egyezmény vagy Egyezmény) 79. cikk első bekezdése szolgált.⁸ Vékás Lajos is utal arra, hogy az Egyezmény bírói gyakorlata „sokban eligazító lehet” a 6:142. § értelmezése során.⁹

Miközben magunk is amellet érveltünk, hogy a „donor jogrendszer” szabályainak szakirodalmi értelmezését, bírói gyakorlatát nemcsak az átvételt megelőzően, hanem azt követően, a „transzplantált” szabály hazai gyakorlatának (bírói) alakítása során is érdemes figyelemmel kísérni (és ha meggyőző, akkor meríteni abból), egyúttal arra is felhívtuk a figyelmet, hogy nem szabad átsiklani az átvett jogintézmény, szabály szűkebb-tágabb (esetünkben: szerződési) jogi környezetének strukturális különbségei felett (a donor és a befogadó jogrendszerben). Ellenkező esetben a donor-szabályhoz kapcsolódó *law in action* mechanikus átvétele a szabály diszfunkcionális (hazai jogalkotó által kitűzött jogpolitikai célokkal ellentétes) működéséhez vezethet.¹⁰

E figyelmeztetés jelen írás szűkebb értelemben vett tárgya szempontjából is aktuális. Mint látni fogjuk, a Bécsi Vételi Egyezmény – szemben például az *Un-*

⁵ TWIGG-FLESNER (2020a), 89.

⁶ Note of the Unidroit Secretariat (2020), 2. margószám.

⁷ TWIGG-FLESNER (2020b), 155.

⁸ FUGLINSZKY (2015); FUGLINSZKY (2020).

⁹ VÉKÁS (2020), 561.

¹⁰ FUGLINSZKY (2020), 285.

droit Principles of International Contracts (a továbbiakban: UPICC) rendelkezéseivel – nem tartalmaz külön kifejezett szabályt a nemzetközi szakirodalomban és szerződéses gyakorlatban *hardship*-ként megjelölt élethelyzetre, vagyis amikor bizonyos körülményeknek a szerződő fél ellenőrzési körén kívüli okból történő megváltozása a teljesítést aránytalanul terhesebbé teszi. Éppen ezért az Egyezmény 79. cikkének gyakorlata kapcsán újra és újra felmerül a kérdés (és a válaszok széttartóak), hogy ha a szerződésszerű teljesítés sem fizikai, sem jogi szempontból és okból nem vált lehetetlenné, de teljesítése a körülmények megváltozása miatt számottevően terhesebbé vált – másként fogalmazva: a szerződés eredeti tartalma szerinti teljesítése a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyát alapvetően felborítaná (vagy a teljesítés költségeinek növekedése, vagy a szerződéses szolgáltatások értékének csökkenése miatt), s a kötelezett erre tekintettel nem teljesít (szerződésszerűen) –, akkor az vajon a felelősség alóli mentesülésre vezethet-e a 79. cikk (1) bekezdése alapján.

Egyes álláspontok szerint a 79. cikk szövegében szereplő „akadály” (*impediment*) a lehetetlenné váláshoz áll közel (*impossibility*), ezért a fent körülírt esetkör nem szubszumálható a 79. cikk alá.¹¹ Ezt az álláspontot erősíti, hogy az UPICC 7.1.7 (*force majeure*) és 6.2.2., 6.2.3. (*hardship*) cikkei között is éppen ez a distinkció jelenti a határvonalat, s ezért a *hardship* nem lehet a *force majeure* része.¹² Az értelmezési törésvonalak bizonyos értelemben éppen egyes jogrendszerek mentén húzódnak, mert míg a *common law* jogrendszerek és a francia jog felől érkező szerzők a 79. cikk tárgyi hatályát csak a valódi objektív (fizikai vagy jogi) lehetetlenülés esetkörüire szűkítik, megengedőbbek a németajkú szerzők, akik beleértik a gazdasági lehetetlenülés (*ökonomische, wirtschaftliche Unmöglichkeit*) drasztikus eseteit is.¹³

¹¹ Lásd az Egyezmény keletkezéstörténetére hivatkozva DiMatteo (2021), 38–39. és 40. margószámok. Egy korábbi, alternatív szövegtervezetben még szerepelt a teljesítés lehetetlené válása mellett a „so radically changed” kifejezés is, végül azonban a szigorúbb kimentési szabály mellett döntöttek az illetékes munkacsoportban, s ennek megfelelően alakult a 79. cikk végleges szövege, amely e fordulatot már nem tartalmazta.

¹² Miközben éppen az Unidroit titkársága hívja fel arra a figyelmet, hogy az UPICC (ahogy az Egyezmény 79. cikke is) nem az „impossibility” hanem az „impediment” kifejezést használja, amiből inkább az következne, hogy nemcsak a szűkebb értelemben vett lehetetlenülés esetei tartoznak a norma (*force majeure*-re tekintettel történő mentesülés a szerződésszegésért való felelősség alól) tárgyi hatálya alá, hanem minden olyan akadály, amely a kimentés szigorú feltételeinek eleget tesz. Lásd Note of the Unidroit Secretariat (2020), 6., 9. és 15. margószám. Erre tekintettel még az is előfordulhat, hogy ugyanazon történeti tényállás az UPICC mindkét cikke alá szubszumálható, lásd ehhez uo. 50. margószám.

¹³ VOGENAUER (2020), 7.

A megengedő értelmezések azonban további alkérdéseket vetnek fel. A gazdasági gyökerű akadály csak akkor vezethet a mentesüléshez, ha az egyenértékű a fizikai vagy jogi lehetetlenüléssel? Ha igen, mikor tekinthető egyenértékűnek? Helyes-e megkövetelni az ún. *limit of sacrifice* (önfeláldozási határ) elérését, s ha igen, mit jelent ez utóbbi kifejezés? Avagy a szerződéses egyensúly utólagos felborulása már önmagában a felelősség alóli mentesüléshez vezet, ha megvalósulnak azok a 79. cikkhez képest kevésbé szigorú feltételek, amelyeket a nemzetközi szerződéses gyakorlatban, vagy éppen az UPICC alapján a *hardship* keretében szoktak támasztani?¹⁴

Miközben a kérdés érdemére alább még visszatérünk, ehelyütt csak meg erősítjük: ha a Bécsi Vételi Egyezmény szakirodalmát vagy gyakorlatát tanulmányozva – a fentiekre tekintettel is – olyan érveléssel szembesülünk, miszerint a teljesítés jelentős elnehezülése (feltéve, hogy alapvetően borítja fel a szerződéses egyensúlyt) adott esetben megalapozhatja a kimentést a 79. cikk (1) bekezdése alapján, akkor felmerülhet, hogy ez az érvelés valójában kényszerpálya, mivel az Egyezmény nem tartalmaz szabályt *hardship* helyzetekre. Ebből következően – a felelősség alóli mentesülés kiterjesztő értelmezése hiányában – a *hardship* helyzetek (igazságtalan) következményeit egyáltalán nem lehetne az Egyezmény alapján kezelni, ami, különösen a koronavírus-járvány hatásainak tükrében igazságtalannak, merevnek és életszerűtlennek tűnhet.¹⁵ Nem meglepő tehát, ha a megengedőbb megközelítés éppen a járvány következtében válik hangsúlyossá, mert a felelősség alóli mentesülés bizonyos *hardship* helyzetekben még mindig igazságosabbnak, morális szempontból elfogadhatóbbnak tűnik, mint a körülmények drasztikus megváltozásának teljes figyelmen kívül

¹⁴ Ez utóbbi megoldást támaszthatja alá: KIRÁLY (2019), 158–159. Eszerint az Egyezmény által lefedett, de kifejezetten nem szabályozott kérdések tekintetében annak 7. cikk (2) bekezdése szerint elsősorban az Egyezmény alapjául szolgáló általános elvekből kell kiindulni, s az általános érvek körében a fenti összefüggésben éppen az UPICC *hardship* rendelkezéseit javasolja alkalmazni az illeszkedő tényállásokra a CISG hatálya alá tartozó szerződések vonatkozásában is (igaz, ezek jogkövetkezménye nem kártérítés alóli mentesülés).

¹⁵ Ennek az a magyarázata, hogy a többségi álláspont szerint a *hardship* kérdése az Egyezmény hatálya alá tartozik (tehát nem lehet e tekintetben visszanyúlni arra az anyagi jogra, amely az Egyezmény alkalmazása hiányában a nemzetközi magánjogi szabályok alapján irányadó lenne, pusztán amiatt, hogy az Egyezmény nem tartalmaz kifejezett *hardship* szabályt), s mivel a 79. cikk alá e helyzetek nem szubszumálhatók, mert az ott rögzített szigorú konjunktív kimentési feltételek nem teljesülnek, ezért a mentesülésnek nincs helye. Mindez pedig nem joghézag, hanem a jogalkotó (az Egyezmény alkotóinak) tudatos döntése. Összefoglalóan DIMATTEO (2021), 38. margószám.

hagyása kifejezett *hardship* vagy *clausula rebus sic stantibus* szabály (vagy szerződéses kikötés) hiányában.

Amikor tehát úgy tesszük fel a kérdést, hogy kövessük-e a Ptk. 6:142. §-ának alkalmazása során – különösen a koronavírus-járvány által befolyásolt történeti tényállások mellett – az Egyezmény 79. cikkének „feltörekvő”, gazdasági lehetetlenülésre, elnehezülésre nyitott megengedőbb értelmezését, akkor nem hagyható figyelmen kívül az utóbbi értelmezésének fenti „kényszerpálya” jellege, ahogy az sem, hogy a Ptk. – szemben az Egyezménnyel – tartalmaz olyan szabályt, amely funkcionális megközelítésben éppen a *hardship* helyzetekre alkalmazandó, nevezetesen a bírói szerződésmódosításról szóló 6:192. §-t. Következésképpen a 6:142. §-nak a gazdasági elnehezülés irányában nyitott, megengedő értelmezése erodálná a 6:192. § mögött meghúzódó jogpolitikai megközelítést (hogy a bírói szerződésmódosítást a jogalkotó csak tartós jogviszonyok esetén teszi lehetővé), ezért ha *de lege lata* figyelembe vesszük is a 6:142. § alkalmazása során gazdasági nehézségeket mint teljesítési akadályt, ezek – következetes jogalkalmazás mellett – csak akkor vezethetnek mentesüléshez, ha hatásaikat tekintve a fizikai vagy jogi lehetetlenüléssel ekvivalensek, amely belépési korlátot, küszöböt az Egyezmény 79. cikkének szigorúbb értelmezése a *limit of sacrifice*, avagy németül *äußerste Opfergrenze* (önfeláldozási korlát, az önfeláldozás határa) kifejezéssel ragad meg.¹⁶ E korlát átlépéséről csak akkor beszélhetünk, ha a körülmények megváltozása következtében a szerződés teljesítése a kötelezett fennmaradását, túlélését (jogi személyek), illetve megélhetését, egzisztenciáját (természetes személyek) veszélyeztetné.

E gondolatmenet nemcsak arra mutat rá, hogy a *legal transplant* esetében az ún. *post-transplantation adjustment* folyamata során figyelemmel kell lenni a donor és a befogadó jogrendszer érintett jogterületeinek különbségeire, hanem azt is jól illusztrálja, mit is értenek a szerzők a nemzetközi szakirodalomban egy-egy jogintézmény „stressz-tesztje” alatt. A fenti részkövetkeztetés ugyanis rámutat a magyar szabályozás egy (szándékos, mert tudatos jogpolitikai döntésen alapuló, avagy csak nem szándékolt mellékhatásként értékelhető) hiányosságára

¹⁶ Az utóbbihoz lásd a német szakirodalomban ROTHERMEL (2020), 95. Az Egyezmény kommentárjából lásd ATAMER (2018), 81–82. margószám. Vogenauer ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a 79. cikk csak a kártérítési felelősség alól mentesít, de nem ad támpontokat az esetleges további jogkövetkezmények, a szerződés további sorsa felől, miközben a szerződéses *hardship* kikötések vagy éppen az UPICC vonatkozó szabálya (6.2.3.) a szerződés újratárgyalásának kötelezettségét, s ennek meghíúsulása esetén a bírósághoz fordulás lehetőségét mondja ki, azzal a potenciális „végkifejlettel”, hogy a bíróság módosítja vagy megszünteti a szerződést. Lásd VOGENAUER (2020), 7.

(értékmentesen fogalmazva: sajátosságára) is, nevezetesen: a *hardship* helyzetek csak akkor érik el a magyar szerződési jog ingerküszöbét, ha tartós jogviszonyról van szó, mert a szerződés bírósági úton történő módosítása csak ekkor megengedett. Következésképpen a magyar szerződési jog (legalábbis az írott jog) nem reflektál az olyan helyzetekre, amikor – például olyan szélsőséges változás, mint a koronavírus-járvány következményei – nem tartós jogviszonyban „borítják fel” a szerződéses egyensúlyt (akár rövid időn belül), s noha a teljesítést nem lehetetlenítik el, de alapvetően elnehezítik azt. Ha és amennyiben közmegegyezés születne abban, hogy a szerződési jognak az ilyen helyzetekre is reflektálnia kell, ám a jogalkotó ennek ellenére sem lép, akkor a hazai jogalkalmazók – éppen a szerződéses igazságosságot, az ehhez kapcsolódó igazságérzetüket követve – szintén kényszerpályára kerülhetnek, amely kényszerpálya többféleképpen is megrajzolható: a „tartós jogviszony” fogalmának megengedő, kiterjesztő értelmezésével; avagy éppen 6:142. § kimentési feltételeinek megengedő, kiterjesztő értelmezésével, ahogy erre az Egyezmény 79. cikke értelmezése kapcsán is látszik törekvés.

1.3. A vizsgálat menete

Mindezek alapján kirajzolódik, hogy a vizsgálatot hogyan, mely kérdésfeltevések mentén kell elvégezni: elsőként át kell tekinteni mindazt, amit a 6:142. § értelmezéséről és alkalmazásáról már a járvány kitörése előtt megtudtunk (akár a donor jogrendszer kapcsán képviselt, illetve kialakult, akár a kialakulóban lévő hazai jogtudományi-szakirodalmi jogértelmezés és bírói gyakorlat alapján, 2.); vizsgálni kell a kimentés (konjunktív) feltételeit, nevezetesen: ellenőrzési körön kívül eső (2.1.), a szerződéskötés időpontjában előre nem látható (2.2.) körülményeket, amelyek elkerülése vagy a kár elhárítása nem volt elvárható (2.3.). E szabályok összessége és értelmezése (alkalmazása) jelenti azt a jogi környezetet, amelybe a járvány a maga drasztikus hatásaival „becsapódott”.

A fogadó környezet dogmatikai és jogpolitikai sajátosságai alapvető jelentőséggel bírnak a koronavírus-járvány következményeinek megítélésében, közelebbről: kártérítési jogi következményeinek értékelésében. A német jogban például közel sincs ekkora jelentősége, hogy mi tekinthető ellenőrzési körön kívüli eső (előreláthatatlan, elháríthatatlan) körülménynek, mert a kontraktuális felelősség – a korábbi, 1959. évi (magyar) Ptk.-hoz hasonlóan – felróható-sági alapú. Továbbá a teljesítési segéd fogalma is szűkebb mint a magyar jogban, mert például az értékesítési láncolat eladót megelőző tagjai (időben a „láncon” visszafelé haladva: a nagykereskedő, illetve a gyártó) nem minősülnek az eladó

teljesítési segédjének.¹⁷ Következésképpen, a kártérítési felelősség alóli kimentés lényegesen könnyebb, mint az objektív (felróhatóságtól független) kontraktualis felelősség modelljét követő jogrendszerekben.

Ez utóbbiak esetében, többek között a magyar jogban is, a koronavírus-járvány következményeinek az egyes (konjunktív) kimentési feltételekre történő rávetítése és a kimentési feltételek járványspecifikus értelmezése nem mellőzhető (3.). Azaz megkíséreljük modellezni, hogyan változott, változhat (vagy nem változott s feltehetően nem is változhat) meg a szabály alkalmazása a „becsapódást” követően. Ennek részeként röviden utalni szükséges a járvány hatásaira (milyen is volt ez a „becsapódás”), az egyes hatásoknak a téma szempontjából releváns klasszifikációira (3.1.), amit a kimentés általános előkérdéseinek (járványra vetített) elemzése követ (3.2.). Természetesen itt sem mellőzhető a kimentés feltételeinek egyenként történő vizsgálata, immár szintén a járvány hatásaira fókuszáltnak (3.3., 3.4., 3.5.). Sor kerül az első hazai közzétett jogeset (eseti döntés) elemző bemutatására is, amely jogvitában az alperes a járvány hatásaira hivatkozott (3.6.).

Végül a következtetések (4.) egyfajta prognózist is magukban foglalnak arra vonatkozóan, hogy a járványspecifikus megfontolások miként hatnak vissza a kimentési feltételek értelmezésére, vajon lesz-e ezeknek a járványon túlmutató, egyéb válsághelyzetekre vagy nem válságspecifikáltan általánosítható hatásuk.

2. A 6:142. § értelmezése a „donor jogrendszer” és a kialakuló hazai bírói gyakorlat alapján

A kimentés három feltételének együttesen (konjunktívan) kell fennállnia ahhoz, hogy a kötelezett mentesüljön a felelősség alól, s a törvény a bizonyítási terhet mindhárom kimentési feltétel tekintetében a szerződésszegő félre helyezi. A bizonyítási teher szabályát árnyalja ugyanakkor, hogy miközben a kimentés alapjául szolgáló tények és körülmények bizonyítása valóban szükséges lehet, ezek minősítése, nevezetesen, hogy e körülmények fennállása eleget tesz-e a kimentési feltételekben foglaltaknak, bírói mérlegelést kívánó jogkérdés.

Az Indokolás aláhúzza, hogy a „bírósnak a konkrét eset összes körülményét mérlegelve kell állást foglalnia abban a kérdésben, hogy a fél ellenőrzési körén kívül eső körülményként merült-e fel a szerződésszerű teljesítés akadályá”.¹⁸

¹⁷ BEYER – HOFFMANN (2020), 612–613.

¹⁸ Ptk., Indokolás, 7. ba. alpont.

A szabályt ihlető külföldi vagy nemzetközi normák gyakorlataból az szűrhető le, hogy a kimentés „ingerküszöbe meglehetősen magas”, az csak igazán kivételes esetekben lehetséges, s csak nagyon ritkán sikeres.¹⁹

A Bécsi Vételi Egyezmény meglehetősen szigorú gyakorlata alapján nem mentesül a felelősség alól a szerződészegő kötelezett, ha már bekövetkezett szerződészegését „tetézi” *vis maior* esemény, például már eleve késedelembe van, s a késedelem időtartama alatt következik be valamilyen ellenőrzési körön kívül eső, előre nem látható és el nem hárítható körülmény. Ennek hátrányos következményeit ugyanis megelőzhette volna, ha határidőn belül teljesít, s így a teljesítés a természeti katasztrófa bekövetkezése előtt perfektuálódhatott volna (másként fogalmazva: a teljesítés elmaradása és az *in abstracto* ellenőrzési körön kívül eső körülmény között nem áll fenn ok-okozati összefüggés).²⁰

2.1. Ellenőrzési körön kívüli körülmény

A felelősség alóli mentesüléshez csak olyan körülmény vezethet, amely a szerződészegő fél ellenőrzési körén kívül merült fel. A kötelezett van ugyanis abban a helyzetben, hogy megelőző intézkedésekkel, tartalékképzéssel, vészhelyzeti forgatókönyvekkel (alternatív szállítási útvonalak kialakítása; árukészlet több helyszínen történő elhelyezése stb.), vagy akár megfelelő biztosítás kötésével megelőzze, illetve elhárítsa teljesítésének lehetséges akadályait.²¹ A Ptk. Indokolása szerint ilyennek tekinthetők mindazon körülmények, amelyekre „a fél nem képes hatást gyakorolni”. A példaként említett típusok:²² a *vis maior* hagyo-

¹⁹ DiMATTEO (2021), 27. margószám.

²⁰ SCHWENZER (2019), 15. margószám. Hasonló esetet ismertet Kőhidi és hasonló következtetésre is jut: a kár releváns oka gyakran nem a *vis maior* (még ha fenn is állt ilyen körülmény), hanem valamilyen emberi mulasztás. (Az általa ismertetett eset tényállása szerint az illékony, nagy nyomás alatt álló gázt szállító hajóba villám csapott. A robbanást nem maga a villámcsapás okozta, mert az a hajó másik részén történt, hanem egy a villámcsapás hatására keletkezett szikra. A villámcsapás kétségkívül ellenőrzési körön kívül eső ok, amelyet elhárítani nem lehetett. Ugyanakkor ha a hajót ellátták volna megfelelő, szikra elleni védelemmel, amire volt műszaki lehetőség, akkor a kár megelőzhető, elhárítható lett volna.) Lásd KŐHIDI (2015), 230.

²¹ ATAMER (2018), 44–45. margószám.

²² Ptk., Indokolás, 7. ba. alpont.

mányos esetei,²³ így a természeti katasztrófák (földrengés, tűzvész, járvány,²⁴ aszály, fagykár, árvíz, szélvihar, villámcsapás stb.);²⁵ bizonyos politikai-társas-

²³ A kontraktuális felelősséggel összefüggésben gyakran említik a *vis maior* anélkül, hogy tisztáznák a jogintézmény és a kimentési okok, a felelősség alóli mentesülés viszonyát. Lásd ehhez FUGLINSZKY (2021), 377–380. Röviden összefoglalva: a *vis maior* (*force majeure*) fogalmát a Ptk. nem tartalmazza, annak szokásos tartalma a nemzetközi szerződéses gyakorlatban alakult ki. Tartalmának és jogkövetkezményeinek meghatározása elsősorban a szerződő feleken múlik. A *vis maior*nak ekként nincs egy mindenek fölött álló, illetőleg a nemzetközi vagy akár nemzeti jogi környezetben általánosan irányadó, imperatív fogalma. Különböző szokványok, mintaklauzulák segítségével azonosítható, hogy általában mit szoktak a felek *vis maior*nak tekinteni és ahhoz milyen jogkövetkezményeket szoktak kapcsolni, azzal, hogy az így kikristályosodott mintaklauzulákat mindig lehet finomítani, és hozzá lehet igazítani az adott ügylet tartalmához, sajátos kockázataihoz. Ha például a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (*International Chamber of Commerce, ICC*) 2020-as *force majeure* mintaklauzuláját tekintjük – ICC Force Majeure and Hardship Clauses, 2020 – az észszerű ellenőrzési körön kívüli olyan akadály minősül *force majeure*-nek, amelyet a szerződés-kötés időpontjában nem lehetett észszerűen előre látni és amelynek hatásait nem lehetett észszerűen elkerülni vagy elhárítani (úrrá lenni azokon). Az „észszerű ellenőrzési körön kívüli” fordulatban az észszerű kifejezés (*beyond resonable control*) kevésbé szigorú megközelítést sejtet, illetve tesz lehetővé, mint a 6:142. § vonatkozó fordulata. Az ICC 2020 *force majeure* klauzula ezt követően tartalmaz egy exemplifikatív felsorolást, s az itt felsorolt körülmények fennállása esetén az (észszerű) ellenőrzési körön kívüliség vélelmezett, így a kötelezettnak csak az előreláthatóság és az elháríthatóság hiányát kell bizonyítania. Nemcsak a bemeneti oldalon van, illetve lehet különbség a *vis maior* és a 6:142. § kimentési feltételei között, hanem a jogkövetkezmények szempontjából is. A két jogintézmény átfedésben van annyiban, hogy az ismert mintaklauzulák szintén mentesítik a felet a szerződésszegéssel okozott károk megtérítésének kötelezettsége alól. Ugyanakkor a *vis maior*hoz más jogkövetkezményeket is szoktak kapcsolni. E további jogkövetkezményekkel összefüggésben jellemzően rögzítik, hogy csak addig állnak fenn, amíg magát a *vis maior* jelentő teljesítési akadály is fennáll, így a *vis maior* alapvetően mint egy provizórikus teljesítési akadályra tekintenek. (Ezzel szemben a 6:142. § pillanatfelvétel-szerűen ad képet a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség fennállásáról vagy fenn nem állásáról.) Gyakran meghatároznak a felek egy olyan időtartamot, amelyen belül, ha nem járul el a teljesítés akadály, a másik fél vagy a felek mindegyike felmondhatja a szerződést, megfelelő elszámolás mellett. Az ICC 2020 *force majeure* mintaklauzulában ez 120 nap. Egyes *vis maior* klauzulák pedig arra kötelezik a feleket, hogy a szerződést igazítsák hozzá a *vis maior* által megváltoztatott helyzethez, azaz lényegében tárgyalják újra annak tartalmát, *vis maior* által érintett elemeit. (A Ptk. 6:142. §-ából ilyen további jogkövetkezményeket nem lehet levezetni.) A felek gyakran kikötik a szerződésben, hogy a teljesítés *vis maior*nak minősülő akadályát a területi gazdasági, illetve kereskedelmi és iparkamarának kell igazolnia.

²⁴ Vékás egy későbbi cikkében kifejezetten utal a koronavírus-járvány bizonyos következményeire, lásd VÉKÁS (2020), 559.

²⁵ A hazai bírói gyakorlat által elfogadott *vis maior*-fogalom konvergál a 6:142. § kimentési feltételeihez. Lásd pl. BH 2014. 147: „A *vis maior* fogalmi elemeit a Ptk. nem határozza meg. Jelentése: ellenállhatatlan erő, amely olyan mértékű erőt, eseményt jelent, amelynek egyetlen ember sem tud ellenállni, amelyet senki sem tud elhárítani. Ilyenek bizonyos természeti csapások,

dalmi események (háború, forradalom, felkelés, szabotázs, közlekedési útvonal (repülőtér) lezárása stb.); bizonyos *állami intézkedések* (behozatali-kiviteli tilalmak, devizakorlátozások, embargó, bojkott, váratlan kisajátítás, kollektivizálás és hasonló); súlyos *üzemzavarok*; a szerződés szerű teljesítést lehetetlenné tevő radikális piaci változások (drasztikus árrobbanás, a fizetés pénznemének rendkívüli meggyengülése stb.). Az Indokolás szerint a szerződés szegő fél ellenőrzési körébe tartoznak, így nem vezetnek a felelősség alóli mentesüléshez „a saját üzemi rend szervezési vagy egyéb zavarra, a fél alkalmazottainak magatartása, piaci beszerzési nehézségek és hasonlók”.²⁶

Az Egyezmény szakirodalmában az üzemi és folyamatszervezési zavarokat akkor sem tekintik ellenőrzési körön kívül eső oknak, ha ezek olyan objektív körülményekre vezethetők vissza, mint például betegség vagy haláleset.²⁷ Mindenképpen a kötelezett ellenőrzési körébe tartoznak a következő körülmények, események:²⁸

- Ha a kötelezett a gyártó, akkor maga a gyártási folyamat (tervezési, fejlesztési, gyártási hiba esetén nem mentesülhet),²⁹ ideértve a (megfelelő) nyersanyagok, félkész termékek beszerzését; a termelő üzem szervezetét és energiaellátását; a munkavállalók munkavégzési készségét és hajlandóságát; a teljesítéshez szükséges, megfelelő pénzügyi hátteret. Ennek megfelelően az energiaellátási nehézségek, vagy a termeléshez szükséges gép leállása is az ellenőrzési körébe tartozik.
- A beszerzési nehézségek is csak akkor tekinthetők ellenőrzési körön kívül eső körülménynek, ha az áru a piacról teljesen eltűnt. Mindaddig, amíg a szerződés tárgya a piacon – még ha veszteségek árán is – beszerezhető, nincs szó ellenőrzési körön kívül eső körülményről.³⁰

de ebbe a körbe tartoznak az olyan emberi megmozdulások is, amelyek ellenállhatatlanul, elemi erővel hatnak (emberi eredetű vis maiornak tekinthető például a háború, a forradalom, illetve a pénznem megszűnése anélkül, hogy új pénznem lépne a megszűnt helyébe). A vis maiornak minősülő események abszolút jellegűek, tehát nem annak van jelentősége, hogy az adott személy tud-e ellenük védekezni, hanem annak: akad-e olyan ember, aki az adott eseményt el tudná hátrítani. A vis maior körébe tartozó események az érvényesen létrejött szerződés teljesítését nem csupán megnehezítik, hanem emberi erővel el nem hátrítható módon lehetetlenné teszik.”

²⁶ Ptk., Indokolás, 7. ba. alpont.

²⁷ Áttekintő jelleggel SÁNDOR – VÉKÁS (2005), 472.

²⁸ SCHLECHTRIEM – SCHROETER (2016), 651–654. margószámok.

²⁹ Hasonlóan VÉKÁS (2020), 560.

³⁰ MAGNUS (2013), 22. margószám. Mások szerint csak fajlagos szolgáltatás esetén, lásd HUBER (2012), 17. margószám.

- Elsőre megdöbbenőnek tűnhet, de az Egyezmény szakirodalma szerint még az ún. fejlesztési kockázat is az ellenőrzési körébe tartozik, vagyis, amikor valamilyen hiba a tudomány és a technika állása szerint nem volt felismerhető. Ennek magyarázata: a fél nincs elzárva attól, hogy e kockázatokat a szerződésben „kezelje”, például a felelősségét korlátozza vagy kizárja. Emellett nyilván a gyártó (ha ő a kötelezett) van leginkább abban a helyzetben, hogy törekedjék akár e kockázat megelőzésére is.³¹
- Továbbá az ellenőrzési körébe tartozik a pénzügyi teljesítőképesség: a pénzhiánya nem lehet mentesülési ok.
- A megrendelő, vevő ellenőrzési körébe tartozik a megrendelt áru forgalomképessége és eladhatósága a piacon.

Összefoglalva tehát a kötelezett mindazon körülmények kockázataát viseli, amelyek saját személyében vagy szervezetében merülnek fel (üzemi sztrájk, pénzügyi nehézségek, a kötelezett vagy kulcsembereinek betegsége, halála, le tartóztatása);³² másként fogalmazva, a kötelezett ellenőrzési körébe tartozik saját pénzügyi teljesítőképessége, a beszerzési kockázat (nyersanyag, félkész termék vagy akár a szerződés tárgya tekintetében), a szervezeti (különösen a gyártási) és a személyi kockázat, ahogy vevői oldalon annak kockázata is, hogy a szerződés tárgyát esetleg nem fogja tudni (fel)használni (mert például időközben olcsóbb, innovatívabb stb. termék jelent meg a piacon).³³

Az Egyezmény e szigorú értelmezésével összhangban foglalt állást a hazai szakirodalomban az elsők között Kemenes István. Álláspontja szerint ha a szerződésszegés okaként azonosított körülményre a kötelezett nem volt képes hatást gyakorolni, azt nem tudta befolyásolni, ez még nem feltétlenül elégséges ahhoz, hogy arra a következtetésre jussunk: e körülmény nem tartozott az ellenőrzési körébe. Mindezt konkrét példákkal is megvilágítja: „a személygépköcsi gyártó gépsor rejtett hibája miatt egy adott gépkocsi széria fel nem ismerhetően hibás lesz, és emiatt balesetek következnek be; vagy a kivitelező vállalkozó azért késik, mert az alkalmazottai közül többen megbetegedtek, esetleg sztrájkba léptek, és emiatt ütemezési, szervezési nehézségek lépnek fel; vagy a mezőgazdasági termékkereskedő azért nem veszi át a leszerződött me-

³¹ ATAMER (2018), 75. margószám.

³² CISG Advisory Council Opinion No. 20 – Hardship under the CISG (2020), 4.4. margószám. A témakör egy további dimenziója, hogy miként kell alkalmazni a kimentési szabályokat akkor, ha a kárt nem maga a kötelezett, hanem közreműködője okozza. Kijelenthetjük-e, hogy a közreműködő tevékenysége mindig a kötelezett ellenőrzési körébe tartozik, s ha nem, akkor mire és hogyan vetítve kell vizsgálni a kimentési feltételeket. Lásd ehhez FUGLINSZKY (2021), 349–351.

³³ SCHWENZER (2019), 11., 33. margószám.

zógazdasági terméket vagy állatállományt, mert a piaci viszonyok megváltozása folytán nincs kellő kereslet a továbbértékesítésre”. Majd – ismét az Egyezmény szigorú gyakorlatával összhangban – arra a következtetésre jut, hogy „a kötelezett gyártó üzemi rendjéhez tartozó műszaki meghibásodások a kötelezett ellenőrzési köréhez tartoznak. Hasonlóképpen a szervezési és egyéb zavarok – akkor is, ha betegségekkel vagy halálesettel kapcsolatosak és bármilyen súlyosak is –, vagy a kötelezett alkalmazottainak magatartása (mint például a munkabeszüntetés, sztrájk) a vállalkozás ellenőrzési körén belül merülnek fel. A kötelezett kereskedelmi vállalkozás beszerzési, értékesítési nehézségei, az üzleti tevékenységével kapcsolatos piaci változások szintén az ellenőrzési körén belül merülnek fel akkor is, ha ezeket nem képes befolyásolni.” Lényegében tehát a Bécsi Vételi Egyezmény gyakorlatában kialakult szigorú értelmezés adaptálását javasolja, illetve talán valamelyest annál is szigorúbb értelmezést tart kívánatosnak (lásd az egyes vitás kérdéseket alább, így különösen a sztrájk problémáját, amely kapcsán megengedőbb nézetek is ismeretesek az Egyezmény kommentárirodalmában). Kemenes végkövetkeztetése szerint a kontraktuális felelősség „ellenőrzési körön kívüli ok” fogalma ugyanazt kell, hogy jelentse, mint a veszélyes üzemi felelősség esetében a tevékenységi körön avagy működési körön kívüli ok, vagyis a kimentésnek konvergálnia kell a veszélyes üzemi felelősség szigorú kimentési szabályához.³⁴

Azonos tartalommal fogadta el az 1/2016. (XI. 24.) sz. polgári kollégiumi véleményét a Szegedi Ítéltábla,³⁵ amely álláspontot, kisebb finomításokkal, a Kúria mellett működő Új Ptk. Tanácsadó Testület is a magáévá tett. Az állásfoglalás tartalmával Vékás Lajos is egyetért, mondván, az felel meg a jogalkotó szándékának, ha a kontraktuális felelősség alól is ugyanolyan nehezen lehet mentesülni, mint a veszélyes üzemi felelősség alól.³⁶ A Tanácsadó Testület kifejezetten utal az Egyezményre a véleményében: „A Ptk. szerződésszegési szabályai a szerződésszegésért való felelősséget objektív alapokra helyezik. A világos jogalkotói cél az, hogy a szerződésszegésért való felelősség alóli kimentés szintje szigorúbb legyen, mint a felróhatósági alapú kárfelelősségé. A kimentési okokat is ehhez képest kísérelte meg megfogalmazni a jogalkotó. Ehhez mintát

³⁴ KEMENES (2017), 2–4. Egyetértőleg VÉKÁS (2020), 561–562.

³⁵ „A szerződésszegéssel kárt okozó fél kártérítési felelőssége az ellenőrzési körén belül felmerülő kárt okozó körülményekért fennáll akkor is, ha e körülmények a fél által nem voltak befolyásolhatók, azokra a félnek nem volt ráhatása. Önmagában amiatt, hogy a szerződésszegést okozó körülményre a félnek nem volt ráhatása, illetve az nem volt általa befolyásolható, a körülmény nem minősül a szerződésszegő fél ellenőrzési körén kívül esőnek.”

³⁶ VÉKÁS (2020), 562.

külföldi példák (Bécsi Vételi Egyezmény, Draft Common Frame of Reference) adtak.” A Tanácsadó Testület rögzítette, hogy mivel a 6:142. § esetében kockázattelepítő szabályról van szó, „az »ellenőrzési körön kívül« fordulat a jogalkotói törekvés fényében helyesen a vis maior tartalmi elemeként értelmezendő, és semmiképpen sem lehet mérhető a »gondos ellenőrzés« vagy a felróhatóság mércéjével”, s mint ilyen „a fokozott veszéllyel járó tevékenységgel okozott károkért való felelősség kimentési feltételeihez áll közel”. A Testület álláspontja szerint „[ö]nmagában az, hogy a szerződést megszegő fél az adott körülményt nem képes befolyásolni, illetve nem képes arra hatást gyakorolni, nem eredményezi azt, hogy a körülményt ellenőrzési körön kívül esőnek kell tekinteni”. A Tanácsadó Testület ebben az összefüggésben használja a „belső vis maior” fogalmát, amely alatt olyan elháríthatatlan körülményeket ért, amelyek mégis a szerződésszegő fél ellenőrzési körébe tartoznak: „ellenőrzési körbe eső lehet az olyan »belső« objektív körülmény is, amely a szerződésszegő által nem volt befolyásolható, és amely a gondos ellenőrzéssel sem volt elhárítható.”³⁷

A közzétett eseti döntések szintén tükrözik az Egyezmény és a szakirodalmi alapvetések szigorú megközelítését. A szálloda ellenőrzési körébe tartozik, ha a vendég a szállodához tartozó tóparti stéghez vezető kikövezett sétányon esik a lejárat keresztelő (árvízvédelmi okokból elhelyezett), homokzsákokból álló védgáton, még akkor is, ha a gátat nem a szálloda, hanem az önkormányzat létesítette, mert az üzemeltető kezdeményezhette volna a gát részleges megbontását vagy hozhatott volna olyan biztonsági intézkedéseket (például figyelmeztető tábla kihelyezése, segítő személyzet alkalmazása), amelyek segítségével a károsodás megelőzhető lett volna, netán átjárat helyezhetett volna el a homokzsákok felett, így biztosítva a partra történő biztonságos lejutást.³⁸ Az anyagbeszerzési nehézségek, tervezői hiányosságok szintén a szerződésszegő kötelezett ellenőrzési körébe tartoznak,³⁹ ahogy az építési kivitelezési szerződés késedelmes teljesítése esetén a létszámhiány is,⁴⁰ nemkülönben a vezető tisztségviselőnek

³⁷ Lásd a Kúria mellett működő Új Ptk. Tanácsadó Testület *A Ptk. 6:142. § alkalmazásában hogyan kell értelmezni az »ellenőrzési körön kívül eső« mentesülési okot? Lehet-e ellenőrzési körön belüli az olyan objektív körülmény, amely a szerződésszegő által nem volt befolyásolható, és amely a gondos ellenőrzéssel sem volt elhárítható?* c. véleményét. Miközben az ismertetett álláspontok valóban összhangban vannak az Egyezmény kommentárirrodalmával és bírói gyakorlatával, bizonyos szempontból nem teljesen következetesek. A kimentés egyes tényálláselemei, nevezetesen, az ellenőrzési körön kívüli körülmény és e körülmény elháríthatósága ugyanis mintegy kombináltan, önmagukat részben egymással definiálva jelennek meg.

³⁸ Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.20.052/2017/5-II., különösen 5. és 15. bek.

³⁹ Debreceni Ítéltábla Gf.II.30.314/2018/6.

⁴⁰ Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.670/2019/4/II.

a társasággal szemben fennálló belső (kontraktuális) felelőssége esetén, ha az ügyvezető mentális állapota miatt pszichiátriai kezelés alatt áll, erős nyugtatókat szed, és ezért nem teljesíti jogszabályon alapuló kötelezettségeit (a bíróság e körülményt gondos ellenőrzés mellett sem elhárítható, de belső oknak minősítette, követve az Új Ptk. Tanácsadó Testület álláspontját).⁴¹ Hasonlóan nem lehetséges a mentesülés, ha a kötelezett azért esik késedelembe, mert beszállítója változtatott a szerződési feltételein és csak előfinanszírozással hajlandó szállítani, illetve váratlanul 40%-kal megemelte az árat, továbbá az alperes forgóeszköz-hitelkerete kimerült és a felperesi lehívások sem érkeztek olyan ütemezésben, hogy a finanszírozás folyamatosága biztosítható lett volna.⁴² Fel sem merülhet a szerződésszegés okának ellenőrzési körön kívül eső volta, ha a vendégek hepatitis megbetegedése az étteremben feltárt közegészségügyi hiányosságokra vezethető vissza, hiszen a megfelelő higiéné biztosítása és ezáltal a fertőzések elkerülése az étterem üzemeltetőjének alapvető kötelezettsége.⁴³

A közzétett esetek között olyat is találni, amelyben az eljáró bíróság – a Ptk. 6:180. §-át alkalmazva – részlegesen, 75%-ban tette lehetővé a kimentést, mivel a szerződéskötési tárgyalások elhúzódása és a vevő által választott (nem megfelelő) vetőmag mellett a csapadékszegény időjárást, azaz azt a körülményt, hogy „a lehullott csapadékmennyiség a termőterületeken lényegesen alacsonyabb volt, mint a sokéves átlag” a bíróság szerint ilyen mértékben lehetett figyelembe

⁴¹ Lásd Szegedi Ítéletábrla PJD 2021.26., különösen 3. és 14. bek. Az ügy érdekessége, hogy a bíróságok – erre mint már kialakult bírói gyakorlatra hivatkozva – megfordították a bizonyítási terhet a kár tekintetében. Úgy érveltek, hogy a kár az ügyvezető által felszámolóknak át nem adott vagyon és az utolsó közzétett beszámoló által rögzített (aszerint még meglévő) vagyon különbözete; s mivel az ügyvezető volt az, aki nem tett eleget beszámoló-készítési és közzétételi kötelezettségének, ezért neki kell bizonyítania, hogy az utolsó közzétett mérlegben szereplő vagyon a felszámolási eljárás megindítását megelőzően (jogszerűen) felhasználásra került, s ezért nem volt mit átadni. A felperesi társaság ugyanis az ügyvezető kötelezettségének miatt került olyan helyzetbe, hogy a kár összegének bizonyítására nem volt képes. A bizonyítási teher megfordítása nélkül a jogszabályi kötelezettségeinek eleget nem tevő vezető tisztviselő saját felróható magatartására hivatkozással szerezhetne előnyt: (a kár bizonyítottágának hiányában) mentesülne a kártérítési felelősség alól. Lásd különösen 12. bek.

⁴² Valamint lett volna alternatív beszerzési forrás, de az alperes addigra pénzügyi nehézségei miatt már onnan sem tudott szert tenni a szóban forgó alkatrészekre. Debreceni Ítéletábrla Gf.III.30.165/2019/12.

⁴³ Fővárosi Törvényszék 6.P.25530/2015/40. sz. ítélete, amelyet a Fővárosi Ítéletábrla helyben hagyott 7.Pf.20.693/2018/5. sz. ítéletével. A teljes konyhatér és a munkapultok erősen szennyezettek, zsúfoltak voltak; kézfertőtlenítő és fertőtlenítő hatású mosogatószer nem volt kihelyezve; a még felhasználásra kerülő élelmiszereket a belső udvarban a hulladékártól mellett, a szabad ég alatt tárolták.

venni a kimentés körében, mint előre nem látható, elháríthatatlan és a kötelezett ellenőrzési körén kívül eső körülményt.⁴⁴

Van olyan közzétett eset is, amely alapján megállapítható: a magyar bíróságok – ha lehet – még az Egyezmény gyakorlatánál is szigorúbban ítélik meg a kimentés kérdését, különös tekintettel az ellenőrzési kör fogalmára és „kiterjedésére”. Egy a Bírósági Határozatokban is közölt eseti döntésében a Kúria kifejtette, hogy az alperesi szerviz által végzett próbaút során jelentkező motorhiba és motorkárosodás annak ellenére a szerviz ellenőrzési körébe tartozik, hogy a próbaút indokolt volt, az alperes munkatársa vezetési hibát nem vétett, s a rendelkezésre álló adatok (hibajelzések, diagnosztika) alapján nem kellett számolni azzal, hogy a korábban más által végzett tuningolás során szakmai hibát vétettek, s ezzel összefüggésben a kenési elégtelenség miatt fellépő túlmelegedés a motor törését idézi elő. A másodfokú bíróság és a Kúria álláspontja szerint az autójavítással üzletszerűen foglalkozó professzionális szakszerviz javítási szolgáltatásának a lényegi részét képezte a próbaút, amely – s az az alatt történtek – ellenőrzési körébe tartoznak. Az alperes a szerződéskötéssel vállalta a javítással együtt járó kockázatokat, így a próbaút kockázatát is.⁴⁵ E megközelítés felveti annak kérdését, hogy valóban előkérdése-e a kontraktuális felelősségnek a kötelezett szerződésszegő magatartása, s mennyiben szükséges, hogy ez egy konkrétan azonosítható magatartást (kötelezettségszegést) jelentsen, vagy pedig – különösen vagy kizárólagosan – eredménykötelmek esetén, mint amilyen például a vállalkozási szerződés (esetünkben közelebbről: az autójavítás), elégséges az eredmény elmaradása (konkrét kötelezettségszegő magatartás azonosítása nélkül is), aminek következtében „egyből” a kimentési feltételek vizsgálatára lehet „ugrani”, ráadásul a fenti szigorú megközelítésben.⁴⁶

⁴⁴ Szegedi Ítéletábrla Gf.III.30.061/2018/4. A döntés indokolása több szempontból is figyelemre méltó. Kritikai elemzését lásd FUGLINSZKY (2021), 361–362. Ha az Egyezmény gyakorlatából indulunk ki, akkor egyértelmű, hogy amennyiben az ellenőrzési körön kívül eső körülmény és a kötelezett ellenőrzési körébe tartozó ok együttesen idézi elő a szerződésszegést, akkor mentesülésre nincs lehetőség. Lásd ehhez SCHWENZER (2019), 15. margószám. Ilyen tényállás mellett ezért egyáltalán nincs lehetőség mentesülésre, a közrehatás arányának a 6:180. § (3) bekezdése alapján történő vizsgálata során pedig már nem lehet figyelembe venni a „természeti erőt”, hanem csak a felek magatartásának közrehatását, ezek arányát.

⁴⁵ Lásd BH 2021.259. különösen 22–24. és 49–53. bek. Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasító döntést hozott (Nagykanizsai Járásbíróság 12.P.20.745/2018/41. sz. ítélete, különösen 22–24. bek.); ezt változtatta meg a másodfokú bíróság (Zalaegerszegi Törvényszék 2.Pf.20.452/2020/3. sz. ítélete, különösen 17. bek.), amely utóbbi döntést a Kúria is fenntartotta hatályában.

⁴⁶ A döntés nincs teljesen összhangban azzal a meghatározó szakirodalmi állásponttal, miszerint a vállalkozási típusú szerződések eredménykötelmi jellege nem jelent egyúttal az „eredményért

Vékás Lajos akként értékeli a hazai bírói gyakorlatot, hogy a bíróságok a jogalkotó szándékának megfelelő döntéseket hoznak, amikor a szerződésszegés okának ellenőrzési körön kívüli vagy belüli voltát vizsgálják elsőként, s ha a kimentés e tekintetben nem sikeres, akkor a másik két feltételt már nem vizsgálják; s akkor is, amikor a kimentési feltételeket szigorúan értelmezik, például a „belső *vis maior*”-t, vagyis az ellenőrzési körön belül felmerült (bár elháríthatatlan) körülményt nem tekintik kimentést megalapozó oknak.⁴⁷

A fentiek ellenére vannak olyan esetkörök, amelyek minősítése, megítélése nem egyértelmű, mint például a dolgozói munkabeszüntetés, a sztrájk. Az Egyezményhez kapcsolódó szakirodalomban ismeretes olyan felfogás, amely szerint még a beszállítók alkalmazottainak munkabeszüntetése is lehet ellenőrzési körön kívül eső ok, bár ebben az esetben fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy a kötelezett máshonnan be tudta volna-e szerezni a szerződéses árut vagy az előállításához szükséges nyersanyagot, félkész terméket.⁴⁸ Más források szerint, ha a sztrájkot a kötelezett mint munkáltató – akár a munkavállalóknak tett jelentős engedmények árán is – elkerülhette volna, de nem tette, akkor nem mentesülhet a kártérítési kötelezettség alól. A kimentés legfeljebb akkor lehet megalapozott, ha a sztrájk nem a munkavállalói érdekérvényesítés eszköze volt a konkrét munkáltatóval szemben (aki egyúttal a szerződésszegő kötelezett), hanem valamilyen általános, például politikai demonstráció részeként érte el a kötelezett üzemét (is). Ám ez utóbbi esetben sincs helye mentesülésnek, ha a szerződéskötéskor e körülménnyel már számolni lehetett (látszik tehát, hogy nehéz szétválasztani a kimentés három konjunktív feltételét a szóban forgó esetcsoport – azaz a sztrájk – kapcsán, és a kommentárok által bemutatott bírói gyakorlatban is együtt vizsgálják azokat).⁴⁹ Más szerzők szerint az „egyszerű”, munkavállalói érdekérvényesítés érdekében szervezett sztrájk és az általános, teljes ágazatra kiterjedő vagy országos (de legalább regionális) sztrájk között nem minőségi, hanem csak fokozati különbség van, aminek következtében az utóbbi esetében inkább valószínű, hogy a kimentés sikeres lehet.

való felelősséget”, azaz az eredmény elmaradása önmagában nem váltja ki „a szerződésszegés kártérítési (felelősségi) jogkövetkezményeit”, az általános szabályok szerint lehetőség van a kimentésre. KEMENES (2020), 1933. Ebben a kontextusban inkább szükségesnek mutatkozik a kötelezettségzegés azonosítása és vizsgálata. A Ptk. 6:137. § tág szerződésszegés-fogalma azonban megnyitja az utat a Kúria által követett jogértelmezés számára („[a] szerződés megszegését jelenti bármely kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradása”), tekintve, hogy az eredmény elmaradása a főkötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradását jelenti.

⁴⁷ VÉKÁS (2020), 561.

⁴⁸ MAGNUS (2013), 21. margószám.

⁴⁹ SCHLECHTRIEM – SCHROETER (2016), 666. margószám.

Ez azonban nem kizárt az első esetben sem a konkrét körülményektől függően: például mennyiben volt észszerűen elvárható, hogy a kötelezett a munkavállalóknak tett engedményekkel elhárítsa a munkabeszüntetést. Ezen álláspont szerint a jogellenes sztrájkkal viszont aligha kell számolnia a kötelezettnek.⁵⁰

Az Indokolás által is említett súlyos üzemzavar, mint esetleges ellenőrzési körön kívül felmerült körülmény is értelmezést kíván, tekintve, hogy a fentiek szerint a saját üzemi rend zavara (például gyártósor meghibásodása) nem vezethet a felelősség alóli mentesüléshez. Vajon mi az a mennyiségi vagy minőségi tényező, amely az üzemi rend zavarát (ellenőrzési körbe tartozó ok) súlyos üzemzavarrá (ellenőrzési körön kívüli ok) minősíti át? Elképzelhető egy olyan értelmezés is (s az Egyezmény szakirodalma is inkább ezt támasztja alá), hogy a súlyos üzemzavar nem lehet a kötelezett üzemének zavara, hanem csak egy másik üzemben, a közszolgáltatásokban fellépő zavar, amely azonban szükségképpen „bénítólag hat” a kötelezett tevékenységére, például az elektromos ellátás zavara egy teljes iparágban vagy régióban. Ennek megfelelően tehát a munkavállalók (akár kulcsszemélyzet) betegsége, halála, egy „egyszerű”, csak az adott üzemre, cégre, cégcsoportra fókuszált bérharc miatt foganasított munkabeszüntetés, vagy az energiaellátás lokális zavara nem ellenőrzési körön kívül eső okok. Ezzel szemben, ha a tömeges megbetegedés járvánnyá vezethető vissza, a sztrájk országos, politikai jellegű vagy egy egész ágazatot érint, az energiaellátás zavara pedig egy egész régiót sújt, akkor valószínűleg megállapítható, hogy mindez a kötelezett ellenőrzési körén kívül esik.⁵¹ Álláspontunk szerint a Ptk. értelmezése során is ilyen megszorító értelmezés volna kívánatos. Ezt támasztja alá többek között az a Bécsi Vételi Egyezmény 79. cikkéhez kapcsolódó bírói gyakorlat és szakirodalmi megközelítés, amely a kötelezett vagy közreműködője termelő üzemében keletkezett tűz ellenőrzési körbe tartozó vagy azon kívüli voltát elemezve leszögezi: ha a tüzeset valamilyen természeti eseményre, katasztrófára vezethető vissza, az nagy valószínűséggel ellenőrzési körön kívül eső ok (kivéve, ha a kötelezett meg tudta volna akadályozni üzemé érintettségét, károsodását); ha azonban egy az üzemi épületben vezetett elektromos kábel rövidzárlata okozta, akkor e tűz mint a termelési kockázat része a kötelezett ellenőrzési körébe tartozik.⁵²

Az Indokolás ellenőrzési körön kívül eső oknak tekinti – mint láttuk – a radikális piaci változásokat (mint a drasztikus árrobbanás, a fizetés pénznemé-

⁵⁰ MANKOWSKI (2018), 30. margószám.

⁵¹ ATAMER (2018), 47. margószám.

⁵² HUBER (2020), 139.

nek rendkívüli meggyengülése), ami nincs teljesen összhangban a felelősség szigorítása mögött meghúzódó jogalkotói céllal. A radikális piaci változások figyelembevételének kifejezett említése az Indokolásban egy olyan értelmezést is lehetővé tesz, mintha a jogalkotó elfogadná az ún. „gazdasági lehetetlenülés” létjogosultságát, ami azért tűnik veszélyesnek, mert a *pacta sunt servanda* elve fellazításának tekinthető olyan esetekben is, amikor a változások kezelésére hivatott és kodifikált intézményes eszközök (például a bírói szerződésmódosítás) alkalmazásának feltételei nem állnak fenn. Továbbá miért volna igazságos, méltányos és a kontraktuális felelősség által megvalósítani kívánt kockázatosztási modell szempontjából kívánatos, ha a gazdasági környezetből eredő kockázatokat a jogosultra lehetne hárítani a felelősség alóli mentesülés útján (miközben a jogosult minderről ugyanúgy nem tehet)?

Mindazonáltal előfordulhat, hogy a piaci változás már eleve egy olyan körülmény, esemény következménye, amely alapvetően kimentési oknak lenne tekinthető. Például az állam által elrendelt embargó, kereskedelmi korlátozások egyértelműen ellenőrzési körön kívüli körülményeknek tekinthetőek, így ha bizonyos áru csak az érintett országból volna beszerezhető, a teljesítés kése delme, illetve elmaradása – mint láttuk – bizonyosan a kötelezett ellenőrzési körén kívül esik. (Ebben az esetben szoros összefüggés áll fenn az embargó és a kötelezett teljesítésének elmaradása között.) Ezzel a helyzettel azonban nem azonos, ha a fél pusztán a kereskedelmi korlátozások általános kedvezőtlen (gazdasági) hatásaira hivatkozik, amelyek minden piaci szereplőt, de legalábbis bizonyos ágazatok szereplőit egyformán sújtanak. (Ilyen esetekben csak közvetett az összefüggés az intézkedés és a kedvezőtlen gazdasági változások, valamint a szerződésszerű teljesítés elmaradása között.)

A Bécsi Vételi Egyezmény 79. cikkéhez írt egyik kommentár szerzője is felveti ezt a problémát és hangsúlyozza, hogy „teljesítési akadályról, és nem gazdasági lehetetlenületről van szó” a normaszövegben, illetve a kérdéssel kapcsolatos jogirodalmi vitákra utal. Ezzel összefüggésben olyan álláspontot is idéz, amely szerint a szóban forgó körülményt csak nagyon szűk körben, jelentős bírói önkorlátozás mellett szabad a felelősség alóli mentesítő oknak tekinteni, például ha a teljesítés a gazdasági körülmények radikális megváltozása folytán a kötelezett egzisztenciális ellehetetlenüléséhez vezetne.⁵³

Hangsúlyozni szükséges, hogy még a megengedőbb álláspontot képviselő szerzők is kiemelik: a piaci körülmények (így például a valutaárfolyamok, a piaci árak) változása, fluktuációja a szokásos üzleti kockázat része, legfeljebb

⁵³ SÁNDOR – VÉRÁS (2005), 471., különösen 1339. lábjegyzet.

a „vad és teljesen váratlan” (*wild and totally unexpected*) piaci változásokat lehet teljesítési akadálnak tekinteni az Egyezmény 79. cikke alapján,⁵⁴ amelyek rendkívülinek, kivételesnek mondhatók, s rapid módon következnek be.⁵⁵

2020 elején a CISG Advisory Council (a Bécsi Vételi Egyezményhez formális kötőerővel nem bíró állásfoglalásokat megfogalmazó, önszerveződésen alapuló tudományos tanácsadó testület) egy új állásfoglalást fogadott el a körülmények (gazdasági) elnehezüléséről és annak a szerződésre, így a kontraktuális felelősségre gyakorolt hatásairól (*hardship*).⁵⁶ A vélemény 3. pontja szerint a szerződő fél akkor és annak ellenére is köteles teljesíteni a szerződéses kötelezettségeit, ha teljesítés terhesebbé vált számára, kivéve, ha *hardship* esete áll fenn. Ez utóbbit a 4. pont a következőképpen határozza meg: ha a körülményeknek a szerződő fél ellenőrzési körén kívüli okból történő megváltozása (a szerződéskötést követően)⁵⁷ a teljesítést aránytalanul (*excessively*, szó szerinti fordításban: mérhetetlenül, rendkívüli mértékben, szélsőségesen) terhessé (terhesebbé) teszi, feltéve, hogy a szerződő féltől nem volt észszerűen elvárható, hogy a körülmények megváltozását számításba vegye, avagy akár a változást, akár annak következményeit elkerülje, illetve azokon úrrá legyen (*overcome*). Az 5. pont szerint a *hardship* két megnyilvánulási formája a teljesítés költségeinek megnövekedése vagy a teljesítés értékének csökkenése. A 7. pont pedig azon körülmények példálózó felsorolását tartalmazza, amelyeket a bíróságnak vizsgálnia kell annak eldöntése során, hogy a konkrét esetben *hardship*-ről van-e szó.⁵⁸ Az ál-

⁵⁴ CISG Advisory Council Opinion No. 7 – Exemption of Liability for Damages Under Article 79 of the CISG (2007), 38–39. margószám. Másutt például ilyen a robbanásszerű, exponenciális áremelkedés, lásd MANKOWSKI (2018), 38. margószám. Kérdés, hogy például az FFP maszkok és más egészségügyi védőfelszerelések beszerzési árának rapid emelkedése 2020 kora tavaszán vajon ide sorolható-e (lásd ehhez 3.3.).

⁵⁵ KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 451.

⁵⁶ Ld. CISG Advisory Council Opinion No. 20, 3–7. pontok és azok magyarázata.

⁵⁷ Uo. a 6. pontban a tanácsadó testület hozzáteszi: a körülmények elnehezülése a szerződés megkötése előtt is bekövetkezhet, ha arról a szerződő felek a szerződéskötés időpontjában nem tudtak és nem is tudhattak.

⁵⁸ Lásd uo. A szerződő fél vajon vállalta-e a körülmények megváltozásának kockázatát; a szerződés spekulatív természetű-e; korábban észlelhető volt-e piaci fluktuáció és ha igen, milyen mértékben; a szerződés időtartama: így pl. ha a felek a szerződést 10 évre kötötték, és a teljesítés elnehezülésére az ötödik évben kerül sor oly módon, hogy a fél csak a kalkulált érték 30%-ához jut hozzá, akkor figyelembe kell venni, hogy a 70%-os veszteség legfeljebb öt éven át sújtja (7.13. margószám). A nemzetközi gyakorlat a hosszabb távra kötött fix áras ügyleteket pl. jellemzően úgy tekinti, hogy a felek vállalták a piaci körülmények megváltozásának kockázatát (1.4. margószám). Az eladó vajon beszerezte-e már az árut a beszállítójától, mielőtt a körülmények megváltoztak, mert ha igen, akkor semmiképpen sem mentesül a teljesítési kötelezettség alól pusztán

lásfoglalás indokolása szerint a *hardship* megalapozhatja a 79. cikk szerinti mentesülést,⁵⁹ ha a körülmények megváltoztatása alapvetően felborítja a szerződéses egyensúlyt, mert lényegesen terhesebbé teszi a teljesítést vagy csökkenti annak értékét (vagy hasznosíthatóságát).⁶⁰ A *hardship* akkor vezethet a 79. cikk szerinti mentesüléshez, ha a teljesítés fizikai, technikai értelemben véve ugyan lehetséges, de az emiatt elszenvedett veszteség lényegesen (*significantly*) meghaladja azt a mértéket, amellyel egy észszerűen eljáró személy a szerződéskötés időpontjában számolhatott.⁶¹ E megközelítés jóval megengedőbb, mint a korábban említett *limit of sacrifice*. Nem minden szerző támogatja ezt a megengedő álláspontot:⁶² van, aki szerint ez egyenesen *contra legem*, mert nem egyeztethető össze a 79. cikk szövegével (és tartalmával), továbbá (az eladó javára és a vevő hátrányára) felborítja az Egyezmény által a két fél érdekei között megteremtteni kívánt kényes egyensúlyt.⁶³

A hazai szakirodalomban Verebics János foglalkozik a kérdéssel, s akként foglal állást, hogy „a gazdasági ellehetetlenülés, a szerződés a megváltozott körülmények miatti terhesebbé válása pedig nem lehet a szerződésszegés alól kimentési ok”.⁶⁴ Ezt a szemléletet a bírói gyakorlat is visszaigazolni látszik. Eszerint a gazdasági válságjelenségek, amelyek mindenkit érintenek (mint például a devizahitel-válság) önmagukban nem minősülnek *vis maiornak*, így nem mentesítenek a szerződés teljesítése, illetve megszegése esetén a felelősség alól.⁶⁵ A BH 2014. 147. számon közzétett eseti döntésében a Kúria egy devizaalapú

azért, mert az árut másnak kétszeres áron tudná eladni (7.14. margószám). Vajon kötött-e valamelyik fél a piaci változások kockázatait fedező ellenügyletet – például biztosítást.

⁵⁹ Uo. 0.6., 0.8. margószámok.

⁶⁰ Uo. 4.2. margószám.

⁶¹ Uo. 7.4. margószám.

⁶² DiMATTEO (2021), 38, 40, 94. margószámok; e szerző – a tanácsadó testület véleménynek egyik lehetséges következményeként – tart a *civil law* és *common law* (kontinentális és angolszász) jogrendszerek divergáló gyakorlatától is. Az Egyezményhez kapcsolódó szakirodalom segítségével mindazonáltal annyi megállapítható, hogy a bírói gyakorlat 100% alatti piaci árváltozás esetén még sosem tekintette a piaci viszonyok változását ellenőrzési körön kívül eső oknak; lásd ehhez MAGNUS (2013), 24. margószám. Arra pedig maga az állásfoglalás hívja fel a figyelmet, hogy spekulatív piacok esetében akár az importált nyersanyagok 300%-os áremelkedésével is számolni kellett (pl. Kínából behozott molibdén), illetve a felek vállalták annak kockázatát, ezért nem mentesülhetnek a szerződés teljesítése, illetve a megszegésével okozott károkért való felelősség alól (CISG Advisory Council Opinion No. 20, 7.7. margószám).

⁶³ GILDEGGEN – WILLBURGER (2021), 47, 53.

⁶⁴ VEREBICS (2015), 9.

⁶⁵ Lásd a bírói gyakorlatot, így különösen a BH 2014. 147. számon közzétett döntés elemzését CSÖNDES (2020), 33. margószám.

kölcsönszerződés kapcsán mondta ki, a 2008-as pénzügyi válság következményeit mérlegre téve, hogy „[a] perben eljáró bíróságok a rendelkezésükre álló bizonyítási anyag alapján – a Pp. 206. § (1) bekezdésében biztosított mérlegelési jogkörükben – okszerűen jutottak arra a következtetésükre, hogy a gazdasági válságjelenségek nem minősíthetők vis maioroknak, és nem teszik lehetetlenné a felek által megkötött kölcsönszerződés teljesítését. Vitaathatatlan, hogy a felperesre rendkívüli terhet ró a kölcsönszerződésben foglaltak teljesítése, azonban a kölcsön visszafizetése nem tekinthető lehetetlennek.” A Kúria annak ellenére döntött így, hogy az ítélet indokolásában hivatkozott PSZÁF tájékoztatás szerint sem volt előrelátható az érintett időszakban bekövetkezett árfolyamváltozás: „a 2001–2008. közötti időszakban a pénzügyi intézmények sem láthaták előre a jövőbeni árfolyamváltozásnak sem a mértékét, sem az irányát; ebben az időszakban a Magyar Nemzeti Bank stabilitási jelentései sem utaltak jelentős árfolyamváltozásra.”

Más lehet a megítélése annak, ha a gazdasági válságot nem a gazdasági, pénzügyi folyamatok önmozgásai, ciklikussága, emberi döntések sorozata idézi elő, mint a 2008-as pénzügyi válság esetében, hanem valamilyen olyan, a gazdaság működéséhez képest külső körülmény, esemény, amely egyébként megfelel az „ellenőrzési körön kívül eső ok” szigorúan és szűken értelmezett fogalmának.⁶⁶ Erre az álláspontra helyezkedett a Szegedi Ítéletábrla is egy jogerős ítéletében, amelyben a madárinfluenza (s az ezzel járó kényszervágás, zárlat stb.) gazdasági hatásai kapcsán az alábbiakat rögzítette: „A bírói gyakorlat szerint a gazdasági válságjelenségek főszabály szerint nem minősülnek vis maioroknak, nem okozhatják a szerződés teljesítésének lehetetlenülését. Jelen esetben azonban olyan természeti eredetű, elháríthatatlan erő – járvány – okozott rövid időszakon belül jelentős, drasztikus piaci változásokat, melyek emberi eszközökkel nem voltak elháríthatók. Az ítéletábrla álláspontja szerint a 2016. októberétől 2017. májusáig tartó madárinfluenza megbetegedés, és annak piaci következményei már vis maior helyzetként hatott ki a peres felek egymás közötti viszonyára. Vis maior helyzet esetén az érvényesen létrejött szerződés teljesítése lehetetlenné válik (BH 2014/147. szám alatt közzétett eseti döntés).”⁶⁷

⁶⁶ BORBÉLY (2021), 35.

⁶⁷ Lásd a Szegedi Ítéletábrla Gf.III.30.292/2019/4. sz. döntését. Az eset körülményei közül az Ítéletábrla a következőket emelte ki: „Az alperes 2017. január elején több e-mailjében, a 2016. októberétől már jelentkezett madárinfluenza megbetegedésre, mint jelentős nevelési költség-többletet okozó körülményre hivatkozással kezdeményezett áremelést a felperesnél. A perbeli szakértői bizonyítás rávilágított, hogy a dél-kelet magyarországi régió 4 megyéjét érintő igen jelentős arányú megbetegedés komoly állategészségügyi, gazdasági és piaci következményekkel

2.2. A szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény

A kimentés további feltétele az Indokolás szerint, hogy a kötelezett „ellenőrzési körén kívül felmerülő körülmény a szerződéskötés idején objektíve ne legyen előre látható”. Az Indokolás rögzíti azt is, hogy a kimentési feltételek körében megkívánt előreláthatóság a szerződésszerű teljesítést akadályozó körülményre és nem a kárkövetkezményekre vonatkozik, ebben tér el a 6:143. §-ban szabályozott előreláthatósági klauzulától.⁶⁸

A mentesülési feltételek körében megkívánt előreláthatatlanság csak akkor állhat fenn, ha egyrészt sem a konkrét szerződésszegő kötelezett nem látta előre a nem szerződésszerű állapot bekövetkezésének okát; másrészt egy ideáltipikus, észszerűen eljáró személy (*reasonable person*) a kötelezett helyében sem láthatta (volna) előre azt. Ez azt jelenti, hogy nem mentesül a kötelezett, ha ő ugyan nem látta előre a szerződésszegést előidéző körülményt, de egy észszerűen eljáró személytől a kötelezett helyzetében elvárható, hogy előrelássa azt. Ugyanez az eredmény, ha a helyzet fordított: egy adott körülmény előrelátása nem várható el az észszerűen eljáró személytől a kötelezett helyzetében, de a konkrét kötelezett különös szaktudása, helyzet- vagy helyismerete okán előrelátta vagy előreláthatta azt. (A kimentés ekkor sem lesz sikeres.)⁶⁹

Az előreláthatóságot vagy annak hiányát a szerződéskötés időpontjára vetítve kell vizsgálni. Egyes szerzők azt a következtetést vonják le a nemzetközi választottbírói gyakorlatból, miszerint ha a kötelezettnek a legkisebb kétsége is támad jövőbeni szerződéses kötelezettségei (a megkötendő szerződésben meghatározott időpontban történő, szerződésszerű) teljesíthetősége kapcsán, akkor mielőtt erre kötelezettséget vállal, minden rendelkezésére álló eszközzel meg kell kísérelnie kideríteni, hogy fog-e tudni szerződésszerűen teljesíteni.⁷⁰

Csakhogy az előreláthatóság megítélése – többek között – azon múlik, hogy a szerződésszegést okozó körülmény előreláthatóságát mennyire konkrétan vagy absztraktnan tételezzük (*degree of precision*), illetve várjuk el. Ha az inger-

járt. Több, mint 200 telephelyet kellett bezárni, 2,4 milliós állatállomány megsemmisítésére került sor, a telephelyeket [...] Magyarországra költöztették, és a gondozást végző alkalmazottak új elhelyezéséről is gondoskodni kellett a tenyésztőknek. Mindezen körülményekre tekintettel a szakértői bizonyítás igazolta, az átlagos 5%-os takarmányozási többletköltség felett további 20-30%-os költségnövekedés jelentkezett, mely elsősorban a madárinfluenza elleni védekezés hatósági intézkedései miatt sújtották a termelőket.”

⁶⁸ Ptk., Indokolás, 7.c. pont.

⁶⁹ ATAMER (2018), 52. margószám. E speciális szaktudást, helyzetismeretet, stb. persze beleértetjük a „kötelezett helyzetébe” is, s akkor a fenti kiegészítésre nincs szükség.

⁷⁰ KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 454.

küszöb e tekintetben alacsony, akkor minden előrelátható lesz, és a kimentés sohasem lesz sikeres; míg, ha túl magas (a szerződésszegést előidéző körülmény minden részletének aprólékos előreláthatósága esetén lehet csak sikertelen a kimentés), akkor éppen azon jogpolitikai célok elérése hiúsul meg, amelyekre tekintettel a jogalkotó a szigorú (a kockázatalosztás gondolatát a középpontba állító) kontraktuális felelősség mellett döntött.⁷¹ Nagyon találóan utal erre az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (UNCITRAL) Titkársága által az Egyezmény tervezetéhez készített kommentár, miszerint az előreláthatóság megítélése az egyik legnehezebb kérdés, hiszen a teljesítés minden lehetséges akadálya előrelátható bizonyos értelemben (mértékben). Háború, vihar, tűzvész, állami korlátozások, embargó, a nemzetközi víziutak lezárása – mind-mind előfordult már a múltban és előfordulhat újra a jövőben is.⁷² E probléma a koronavírus-járvány hatásait tekintve is alapvető jelentőséggel bír, hisz járványok, hovatovább súlyos járványok is előfordultak már az emberiség történetében. Igen szemléletes a Vogenauer által használt csoportosítás, aki *known unknowns* és *unknown unknowns* között tesz különbséget. Ismerős ismeretlen mindaz, ami gyakrabban előfordul, például az infláció és a valuta-árfolyamingadozások, amelyeket célszerű a szerződésben különböző egyenértékű (a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyának fenntartására irányuló) kötelezésekkel kezelni. Ezzel szemben az „ismeretlen ismeretlenekre” éppen azért nem lehet számítani a szerződéskötés időpontjában, mert olyan ritkán fordulnak elő.⁷³ Mindezek alapján feltehetően helytálló az a megállapítás, miszerint nemcsak akkor beszélhetünk az Egyezmény 79. cikke és a Ptk. 6:142. § szempontjából az előreláthatóság hiányáról, ha az adott körülmény (teljesítési akadály) még soha korábban nem fordult elő. Nem véletlen, hogy a Német Szövetségi (Legfelsőbb) Bíróság (*Bundesgerichtshof*) is a körülmény, esemény gyakoriságát vizsgálja, s a gyakori előfordulás hiányát (vagyis az igen ritka előfordulást) a *vis maior* tartalmi előfeltételének tekinti.⁷⁴ Ezért tehát más elbírálás alá esik, ha a földrengés olyan helyen következik be, ahol erre még nem volt példa, vagy

⁷¹ TWIGG-FLESNER (2020b), 162–163.

⁷² Eredeti szöveg: „It is this later element which is the most difficult for the non-performing party to prove. All potential impediments to the performance of a contract are foreseeable to one degree or another. Such impediments as wars, storms, fires, government embargoes and the closing of international waterways have all occurred in the past and can be expected to occur again in the future.” Lásd Commentary on the Draft Convention on Contracts for the International Sale of Goods prepared by the Secretariat („Secretariat Commentary”) / UN DOC. A/CONF. 97/5; Art. 65, 5. margószám.

⁷³ VOGENAUER (2021), 214.

⁷⁴ THUME (2020), 165; WAGNER – HOLTZ – DÖTSCH (2020), 846–847.

az még történelmi léptékkal mérve is csak néhányszor, meglehetősen ritkán fordult elő, mint ha olyan vidéken, ahol közismerten gyakoriak a földrengések (lásd Japán vagy Új-Zéland). Másik példa, hogy háborús események, terrortámadások Izraelben nem minősülnek előreláthatatlannak, ahogy ezt Izrael Legfelsőbb Bírósága is kimondta.⁷⁵ A kulcsmomentum eszerint a körülmény gyakori előfordulásának hiánya mint az előreláthatatlanság minimuma.

Az Indokolás mindezekkel összhangban rögzíti és példával is alátámasztja, hogy a kötelezett ellenőrzési körén kívül eső körülmények sem alkalmasak a kártérítési felelősség alóli mentesítésre, ha azokkal, így például a „közlekedési útvonal lezárásával vagy az állami intézkedéssel” a kötelezettnek „a szerződés megkötéskor objektíve, azaz a szerződésszegő fél helyzetében lévő személyek mércéjével mérve, számolnia kellett”.⁷⁶ Ha pedig számolt, akkor vagy vállalta ennek kockázatát, avagy meg lett volna a lehetősége arra, hogy az ismert kockázatot a szerződésben megfelelően kezelje.⁷⁷

Ezért tehát, ha el is fogadnánk a munkabeszüntetést ellenőrzési körön kívül eső körülménynek, biztos nem vezethetne a felelősség alóli mentesüléshez, ha a kötelezett a szerződéskötés időpontjában már tudott a várható sztrájkról.⁷⁸ Túlzónak tartjuk ugyanakkor azt a Bécsi Vételi Egyezmény szakirodalmában is bemutatott felfogást, amely szerint, ha a kötelezett válságövezetektől szerez be, vagy oda szállít, akkor az instabil gazdasági és politikai viszonyok miatt számítania kell gyorsan meghozott, radikális és kedvezőtlen állami intézkedésekre is, így e körülményekre mentesülése érdekében nem (sohasem) hivatkozhat sikerrel.⁷⁹

Az Egyezmény kommentárirodalma – a bírói gyakorlat alapján – előreláthatónak tekinti a szokásos időjárási körülményeket (aszály, fagy); a beszállítók esetleges nem teljesítését vagy hibás teljesítését; a szükséges (export- vagy import-) engedélyek megtagadását. Hasonlóképpen a különböző devizahatósági engedélyek esetleges megtagadását; az áru raktározásával összefüggő akadályokat; s akár a hektikus árfolyam-ingadozásokat is.⁸⁰

⁷⁵ VOGENAUER (2021), 212.

⁷⁶ Ptk., Indokolás, 7.b.b. alpont.

⁷⁷ ATAMER (2018), 50. margószám.

⁷⁸ MAGNUS (2013), 32. margószám.

⁷⁹ MANKOWSKI (2018), 39. margószám. Hasonlóképpen: ha egy bizonyos állammal szemben tervezett, de még hatályba nem lépett intézkedések várhatók, akkor a fél kellő tájékozódással megismerheti, előreláthatja az ebből eredő kockázatokat. Az általunk túlzottan szigorúnak vélt megközelítéssel egyetértve a hazai szakirodalomban lásd FAZAKAS (2018), 179.

⁸⁰ SCHLECHTRIEM – SCHROETER (2016), 656–657. margószám.

E megközelítés tehát meglehetősen szigorú, s azt várja a kötelezettől, hogy minden észszerűen elgondolható eshetőségre, kockázatra felkészüljön annak érdekében, hogy adott esetben ezek ellenére is szerződészerűen tudjon teljesíteni. Összegezve, a Bécsi Vételi Egyezmény gyakorlatában a szerződésszegés okát jellemzően csak akkor tekintik előre nem láthatónak, ha e körülmény típusa, fajtája, mibenléte is rendkívüli, és maga a körülmény jelentős, nagy horderejű.⁸¹

Vékás rögzíti, hogy a szerződésszegést előidéző körülmény előreláthatóságának referenciaidőpontja minden esetben a szerződéskötés időpontja. Nincs ez másként a tartós jogviszonyok (vállalkozási és megbízási szerződések, ideértve a vezető tisztségviselő jogviszonyát is, valamint használati szerződések) esetében sem. Ugyanakkor, ha a kötelezett kötelezettségei módosulnak, új kötelezettséget vállal, akkor a szerződésszegés oka előreláthatóságának referenciaidőpontja sem lehet korábbi (vagy későbbi), mint a megszegett (új) kötelezettség vállalásának időpontja. Vékás álláspontjával⁸² egyetértünk, hiszen az új kötelezettség vállalása szerződésmódosításnak tekinthető, amelyre a Ptk. 6:191. § (3) bekezdése alapján a szerződés megkötésére vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell.

2.3. A körülmény elkerülésének, illetve a kár elhárításának el nem várható volta

A mentesülés feltétele végül, hogy nem volt elvárható, „hogy a fél a szerződészerű teljesítést akadályozó körülményt elkerülje, vagy annak kárkövetkezményeit elhárítsa”. Az Indokolás e mentesülési feltétel kapcsán aláhúzza, hogy azt – szemben az előző mentesülési feltétellel – a szerződésszegés és nem a szerződéskötés időpontjában kell vizsgálni.⁸³ E tényálláselemből levonható a következtetés, hogy a jogalkotó elvárja a kötelezett aktív, tevőleges kármegelőző, kárelhárító magatartását, feltéve, hogy ennek kifejtésére reális lehetősége volt.⁸⁴ Vékással egyetértve: a „vagy” kötőszó használata ezért valójában nem vagylagosságot, hanem együtteséget jelent: „a szerződésszegő félnek a fenyegető kár elkerülésére és a kár elhárítására egyaránt törekednie kell.”⁸⁵ A szerződésszegő kötelezett tehát – a másik két feltétel teljesülése esetén is – csak akkor mentesülhet a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy minden elvárható intézkedést

⁸¹ DiMATTEO (2021), 37. margószám.

⁸² VÉKÁS (2020), 562.

⁸³ Ptk., Indokolás, 7. bc. alpont.

⁸⁴ CSEHI (2014), 138.

⁸⁵ VÉKÁS (2020), 562. Ugyanígy: LESZKOVEN (2016), 153.

megett a szerződésszegésre vezető körülmény elkerülése és a fenyegető kár elhárítása érdekében.⁸⁶

A Bécsi Vételi Egyezményhez kapcsolódó bírói gyakorlat szerint például elhárítható az ellenőrzési körön kívül eső és a szerződéskötés időpontjában előre nem látható belföldi (hatósági) számlabefagyasztás miatti fizetési nehézség, ha a kötelezettnek van olyan külföldi bankszámlája, amelyről az összeget át tudja utalni.⁸⁷ Hasonlóképpen, ha le is zárták az utat, vagy egyes közlekedési útvonalak valamilyen természeti katasztrófa okán nem járhatók, a kötelezettnek meg kell kísérelnie a szerződés teljesítése érdekében más fuvarozási lehetőséget keresni, vagy az árut külföldi raktárából a jogosulthoz küldeni.⁸⁸ Ha ezzel a „szerződésszerű teljesítés még megmenthető”, akkor az azt akadályozó közhatalmi aktus ellen a kötelezettnek jogorvoslatot kell igénybe vennie. Ha ezt elmulasztja, a kimentés nem lesz sikeres.⁸⁹ Noha a földrengés kétségkívül ellenőrzési körön kívül eső (és jellemzően – a gyakran földrengéssel sújtott területektől eltekintve – előre nem látható) körülmény, csak akkor mentesít a felelősség alól, ha a szerződés tárgyát csak és kizárólag a földrengés által érintett telephelyen gyártják, és máshonnan nem szerezhető be. Hasonlóképpen, a nemzetközi kereskedelmi gyakorlat szerint elvárható a kötelezettől, hogy ha a szerződés tárgyát nem tudja szolgáltatni, akkor tegyen kísérletet egy észszerű helyettesítő szolgáltatással történő teljesítésre, amely nem tér el lényegesen a szerződésben vállalt eredeti szolgáltatástól (*commercially reasonable substitute*).⁹⁰ Mindezeket még akkor és annak ellenére is köteles megtenni a kötelezett (s ha nem így tesz, nem fogja tudni magát kimenteni a kártérítési felelősség alól), ha e lehetőségek igénybe vétele többletköltséget, akár jelentős többletköltséget okoz a számára.⁹¹ (Mindeközben a jogosult sem maradhat passzív. A felek együttműködési kötelezettségéből következően, ha és a mennyiben ő rendelkezik olyan információval, hogy miként lehetne a felmerült akadály ellenére teljesíteni a szerződést, például ő bír tudomással ama bizonyos alternatív útvonalról, beszerzési lehetőségről stb., akkor köteles erről tájékoztatni a kötelezettet.⁹²)

⁸⁶ A nemzetközi szakirodalomban az észszerű elvárhatóságra (*reasonability*) történik utalás, lásd KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 458.

⁸⁷ SÁNDOR – VÉKÁS (2005), 473, különösen 1348. lábjegyzet.

⁸⁸ MAGNUS (2013), 34. margószám; KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 459.

⁸⁹ SCHLECHTRIEM – SCHROETER (2016), 659. margószám.

⁹⁰ ATAMER (2018), 43. és 57. margószám.

⁹¹ BEYER – HOFFMANN (2020), 610; Note of the Unidroit Secretariat (2020), 24. margószám.

⁹² Note of the Unidroit Secretariat (2020), 28. margószám.

Előfordulhat, hogy a szerződészegő kötelezett ugyan nem törekedett kellőképpen a körülmény elkerülésére, illetve a kár elhárítására, például nem irányította át a szállítmányt egy még le nem zárt kikötőbe vagy alternatív útvonalra, ám ezt mégsem lehet a terhére figyelembe venni. Nevezetesen akkor, ha nem sokkal később az alternatív kikötőt (útvonalat) is lezárták, így a szállítmány onnan (azon keresztül) sem jutott volna el a célállomásra, ebben az esetben ugyanis a kötelezett mulasztása és a kár bekövetkezése között nem áll fenn az ok-okozati összefüggés,⁹³ így a mentesülésnek – legalább is a kimentés dogmatikáját tekintve – nincs akadálya, ha annak másik két feltételét (is) sikerrel bizonyítja a kötelezett.

3. A koronavírus-járvány hatásai és a kimentési feltételek

3.1. A koronavírus-járvány és hatásai

Az előző pontban a „fogadó környezetet” mutattuk be. Ehelyütt a járvány hatásainak elemzésére kerül sor. A koronavírus-világjárvány ugyanis sok szempontból különbözik más, korábbi járványoktól. A szakirodalomban – a jogi szakirodalomban is akár – az intenzív fertőzőképességet és a gyors terjedést (már a tünetmentes szakaszban is, miáltal a fertőzési láncolatok nehezen nyomon követhetők), az intenzív ellátásra szorulókat és a halottak magas számát, valamint – immár nem a vírus természeti tulajdonságaként – a védekezés keretében hozott állami intézkedések súlyát és rapid változását, az intézkedések által érintettek széles körét szokták kiemelni, nem utolsósorban annak hangsúlyozásával, hogy az egész emberiséget érintő világjárványról van szó.⁹⁴ Példálózóan vagy rendszerezve mutatják be a járvány és az állami intézkedések hatásait a különféle szerződések teljesítésére, tágabb megközelítésben: az ellátási láncolatokra. A leggyakrabban említett példák: a munkavállalók megfertőződése; a munkavállalók nem tudnak dolgozni, mert a lezárások miatt gyermekeikre vigyáznak; az üzem önkéntes leállása vagy tevékenységének hatósági felfüggesztése a fertőzés terjedésének megakadályozása céljából; utazási tilalmak; kijárási korlátozások és tilalmak; a nem létfontosságú árukat forgalmazó üzletek hatósági bezárása; export-tilalom bizonyos alapanyagokra és alkatrészekre stb.⁹⁵

⁹³ KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 459–460.

⁹⁴ TORSELLO – WINKLER (2020), 396; WAGNER – HOLTZ – DÖTSCH (2020), 846.

⁹⁵ TORSELLO – WINKLER (2020), 396–397; WAGNER – HOLTZ – DÖTSCH (2020), 845.

A járvány szerződések teljesítésére gyakorolt hatásait gyakran csoportosítják, amely klasszifikáció(k)nak akkor van értelme, ha azzal, illetve azokkal valamilyen – a kimentés kérdését érintő döntést segítő – szempontokat, összefüggést társítunk. A *hardship* problematika kapcsán már többször esett szó arról, hogy nem közömbös: a járvány (illetve az állami intézkedések) következtében a teljesítés ellehetetlenült, avagy „csak” számottevően terhesebbé vált; netán: még csak nem is nehezült el, hanem pusztán elveszítette „vonzerejét”, értelmetlenné vált az egyik szerződő fél szempontjából; másként fogalmazva: a járvány hatására érdekmúlás következett be.⁹⁶ Leggyakrabban a járvány közvetlen és közvetett hatásai között tesznek különbséget, helyesen kiemelve, hogy a vírus terjedéséhez és a tömeges megbetegedésekhez valójában következmények végeláthatatlan láncolata és szövevényes hálózata kapcsolódik.⁹⁷ E megközelítésben közvetlen következmény, ha például a kötelezett munkavállalói megbetegszenek, és ezért leáll a termelés a kötelezett üzemében; míg közvetett a hatás, ha a kötelezett az állami (hatósági) intézkedések miatt nem tudja teljesíteni szerződésben vállalt kötelezettségét (például üzembezárás, kijárási korlátozás vagy tilalom, határzár, export-tilalom miatti nyersanyag avagy alkatrészhiány stb. következtében).⁹⁸

Miközben azt gondolhatnánk, hogy elsősorban a járvány közvetlen következményei vezethetnek a kontraktuális felelősség alóli mentesüléshez, vannak olyan szerzők, akik szerint éppen hogy nem ezek, hanem csakis a kötelező erejű hatósági intézkedések alapozhatják meg a kimentést, mert míg a kötelezettnek adott esetben még módjában állna más munkavállalókat beállítani (a fertőzöttek helyébe), a nyersanyagokat, alkatrészeket máshonnan beszerezni, s ekként elhárítani a teljesítés járványhelyzet által támasztott közvetlen akadályait, ezzel szemben a közhatalmi aktusokat köteles végrehajtani, ezek hatásait nem irthatja ki.⁹⁹

Más szerzők másként értelmezik akár a közvetlen-közvetett fogalom párt is. A járvány közvetett hatásai alatt az oksági láncolatban távolabb elhelyezkedő, hosszú távú következményeket értik, mint például a járványt és a leküzdését célzó intézkedéseket követő általános gazdasági visszaesést, áringadozásokat

⁹⁶ LAIMER – SCHICKMAIR (2020), 1. margószám.

⁹⁷ Note of the Unidroit Secretariat (2020), 12. margószám.

⁹⁸ WAGNER – HOLTZ – DÖTSCH (2020), 845; Note of the Unidroit Secretariat (2020), 15. margószám.

⁹⁹ TORSELLO – WINKLER (2020), 398. Úgy véljük, az idézett szerzők e megállapítása indokolatlanul és túlzóan általánosít, hiszen a közvetlen akadályok a helyzettől függően vagy elháríthatók, vagy nem.

és ellátási zavarokat, s akként foglalnak állást, hogy ezek már nem tekinthetők a kimentés szempontjából releváns *vis maiornak*.¹⁰⁰

Megint mások három „fokozat” között tesznek különbséget, mert a járvány közvetlen hatásai és a hatósági intézkedések következményei (mint közvetett hatások) mellett a teljesítés lehetséges akadályaként említik a kötelezett azon önként (értsd ilyen tárgyú hatósági kötelezés kényszere nélkül) meghozott döntését, amellyel vagy munkavállalói, illetve ügyfelei-vendégei egészségét kívánja megóvni (ezért önként állítja le a termelést; nagyobb távolság tartása végett csak kisebb létszámmal folytatja azt; egyszerre kevesebb ügyfelet, vendéget fogad), vagy önmagát szeretné megkímélni érezhető üzleti veszteségektől (mert noha még nem tilos például zenés rendezvények, mozik, színházak látogatása, de a megfertőződéstől való félelem miatt a kereslet e szolgáltatások iránt jelentősen csökkent, s az intézmény ezért inkább a veszteségminimalizálás jegyében lemond a produkció megrendezéséről). Kérdéses, hogy a kötelezett önkéntes döntése egyáltalán minősülhet-e az ellenőrzési körön kívül eső oknak, s ha a válasz *in abstracto* netán egy (feltételes) igen, akkor szabad-e a döntés kapcsán *in concreto* érdemrlegelést végeznie a bíróságnak, annak függvényében, hogy mi volt a döntés oka (veszteségminimalizálás, vagy a munkavállalók, netán ügyfelek, vevők egészségének védelme).

3.2. A kimentés előkérdései

Az egyes (konjunktív) kimentési feltételek vizsgálata előtt négy előfeltevést szükséges rögzíteni, amelyek tekintetében legalábbis az Egyezmény 79. cikkének értelmezését illetően, konszenzus látszik kialakulni.

Egyrészt, annak ellenére, hogy a Ptk. 6:142. §-ához fűzött indokolás a *vis maior* hagyományos esetei mint ellenőrzési körön kívül eső körülmények között kifejezetten említi a járványt,¹⁰¹ s hasonlóképpen a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (*International Chamber of Commerce, ICC*) 2020-as *force majeure* mintaklausulájának 3. cikk e) pontja is tartalmazza azt (*plague, epidemic*) mint vélelmezetten a *force majeure* körébe tartozó (észszerű ellenőrzési körön kívül eső, észszerűen előre nem látható és el nem hárítható) körülményt,¹⁰² az Egyezmény 79. cikk (1) bekezdésének és a Ptk. 6:142. §-ának szigorú értelmezésére figye-

¹⁰⁰ Uo. 398.

¹⁰¹ Ptk., Indokolás, 7. ba. alpont.

¹⁰² ICC Force Majeure and Hardship Clauses, 2020.

lemmel, szakmai konszenzus van abban, hogy a koronavírus-járvány ténye önmagában és általános jelleggel nem mentesíti a kötelezettet a szerződészegésért való felelősség alól: esetről esetre kell vizsgálni, hogy a járvány és hatásai megvalósítják-e a kimentés (konjunktív) feltételeit, s a vizsgálat ingerküszöbe a fent ismertetett általános előfeltevésekre tekintettel magas kell, hogy legyen. A Bécsi Vételi Egyezmény gyakorlatával egyezően ugyanis a pénzügyi teljesítőképesség, kötelezett esetében az ún. termelési és beszerzési kockázat, jogosult esetében az ún. felhasználási kockázat (végül tudja-e, s mennyiben tudja hasznosítani avagy továbbértékesíteni a kapott árut, szolgáltatást) az érintett fél ellenőrzési körébe tartozik. A teljesítés szokásos kockázataihoz képest lényegesen nagyobb kockázatnak kell megvalósulnia ahhoz, hogy a kimentés (a járvánnyal összefüggésben) sikeres legyen. Alapvető különbségek mutatkoztak továbbá abban, hogy egyes szektorokat mennyiben érintettek a korlátozások, amelyek bevezetésének időpontja, az intézkedések mibenléte és szigorú szintén vegyes képet mutatott.¹⁰³

Másodszor, a mentesülés lehetősége elsősorban és leginkább a járvány megjelenése előtt kötött szerződések kapcsán merülhet fel, hiszen ha a felek „nem vitatható módon tudomással bírtak a koronavírus létezéséről, annak a mindennapi életre, a gazdasági életre már gyakorolt hatásairól”,¹⁰⁴ akkor lényegében vállalták annak kockázatát, illetve meg volt a lehetőségük arra, hogy szerződésük tartalmát immár mindezek ismeretében a kockázatokhoz igazítsák, például abban az újból jelentkező egyes hatásokat a felelősség alóli mentesülési oknak minősítsék.¹⁰⁵ A kimentés tehát ebben az esetben a második feltétel (előreláthatatlanság) hiányán, azaz a következmények előreláthatóságán „vérzik el”.¹⁰⁶ Például a lezárások feloldása után kötött szerződés tartalmának az immár ismert kockázatokhoz igazítása (hiszen újbóli járványhullámok lehetőségével és ezek következményeivel már számolni lehet) a szerződési szabadság általános korlátai között többféleképpen is lehetséges.

Egyrészt egyedi „covid-klauzulák” rögzítésével, amikor a felek például akként rendelkezhetnek a szerződésükben, hogy bizonyos – a járvány elleni védekezés keretében hozott – hatósági intézkedések elrendelése esetén mente-

¹⁰³ PILTZ (2020), 136; JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 411, 413; KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 447; WAGNER – HOLTZ – DÖTSCH (2020), 846; BEYER – HOFFMANN (2020), 611. A hazai szakirodalomban lásd PÁZMÁNDI (2021), 10. margószám.

¹⁰⁴ Boóc (2020), 5.

¹⁰⁵ Annak előreláthatósága ellenére. Lásd ehhez Boóc (2020), 4–5; Csöndes (2020), 30. és 42. margószám.

¹⁰⁶ BEYER – HOFFMANN (2020), 611.

sülnek a szerződésszegés következményei alól; természetes személy szerződő fél szintén kikötheti mentesülését arra az esetre, ha ő vagy közeli hozzátartozói koronavírusban megbetegednének; jogi személy kötelezett pedig arra az esetre, ha munkavállalóit vagy beszállítóit érintené kritikus mértékben a járvány. A felek abban is megállapodhatnak, hogy ilyen esetekben a szerződés feltételeit igyekeznek a megváltozott körülményekhez igazítani (teljesítési határidők meghosszabbítása, haladék az ellenszolgáltatás megfizetésére stb.); vagy arra az esetre, ha ez nem volna eredményes, biztosíthatják egymás számára az elállás vagy a felmondás jogát, illetve akár egy mindkettejük által elfogadott harmadik személyt is felhatalmazhatnak ezt megelőzően a szerződés módosítására. Álláspontunk szerint a kockázat előzetes szerződéses rendezése keretében akár arra is van lehetőség, hogy a felek e következményeket, jogosultságokat arra a jövőbeli esetre is alkalmazni rendeljék, ha korlátozó hatósági rendelkezés ugyan (még) nem lépett életbe, vagy nem következik (még) be tömeges megbetegedés az újabb járványhullámban, de a valamelyik fél szolgáltatását igénybe vevők célcsoportjának jelentős része a járványtól való szubjektív félelem miatt hosszabb-rövidebb ideig tartózkodik a szóban forgó szolgáltatás igénybe vételétől (például még nem tilalmazott színház, mozi, étterem, fitneszterem, koncert stb. látogatása, de az említett okból szignifikánsan csökken a kereslet e szolgáltatások iránt). E szerződéses klauzulák pontos megfogalmazása azért rendkívül fontos, mert mint fent rögzítettük, a járvány kitörése után, avagy két hulláma között kötött szerződések esetében feltehetően már nem lehet sikerrel hivatkozni e körülmény előreláthatatlanságára.¹⁰⁷

Másrészt a nemzetközi szakirodalom részletesen foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy milyen tartalommal ajánlatos újragondolni és „testre szabni” a nemzetközi kereskedelmi gyakorlatban alkalmazott *vis maior* (*force majeure*) és *hardship* klauzulákat, hogy azok megfelelően alkalmazhatók legyenek a járvány hatásainak szerződéses „lekövetésére” (például a „bemeneti feltételek” finomításával, megengedőbbé tételével, kiiktatva vagy cizellálva itt is az előreláthatatlanság szigorú követelményét), amely klauzuláknak csak egy aspektusa a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség alóli mentesülés kérdése. E szerződéses rendelkezésekkel lehet kimondani a határidők meghosszabbodását, a szerződés újratárgyalására vonatkozó kötelezettséget vagy a szerződés valamiféle automatikus adaptálását, korrekcióját, illetve *ultima ratió*ként a fel-

¹⁰⁷ A két hullám között kötött szerződések vonatkozásában árnyaltabb álláspontot képvisel PÁZMÁNDI (2021), 27–30. margószám (lásd alább 3.4.).

mondás jogát.¹⁰⁸ E klauzula egyéniesítése már csak azért is kívánatos, mert minden egyes szerződéses viszony különböző: előfordulhat, hogy a szerződésnek „minden áron” és a „végsőkig” történő fenntartása a cél, mert ezzel megtakaríthatók a helyettesítő ügyletek és az ezzel szükségképpen együttjáró költségek; de ennek a fordítottja is igaz lehet: nevezetesen, hogy előnyösebb, ha a felek rugalmasan szétkapcsolódhatnak, és a kötelemből szabadulva más, még a nehezített körülmények között is előnyösebb (olcsóbb) megoldásokat kereshetnek a piacon.¹⁰⁹

Harmadszor, összhangban a 6:142. § kapcsán általánosságban elmondottakkal, nem lehet sikeres a kimentés, ha a járvány és annak következményei egy már fennálló szerződésszegéssel interferáltak. Denis Philippe példáit idézve: ha a kötelezettnek 2019. november 30-án kellett (volna) teljesítenie, de több hónapos késedelem van, nem hivatkozhat sikerrel a felelősség alóli mentesülés körében a koronavírus-járványra, még akkor sem, ha annak hiányában történetesen – ha jelentős késéssel is, de – tudott volna teljesíteni (kivéve azt a valószínűtlen esetet, ha a késedelem tekintetében is ki tudja magát menteni). Hasonlóképpen, ha a kötelezett a szerződés alapján például mindig köteles egy bizonyos mennyiségű készletet raktáron tartani egy kínai áruból, de ezt elmulasztja, utóbb nem hivatkozhat sikerrel a kimentés körében arra, hogy a kérdéses mennyiséget a járvány következményei miatt nem tudja Kínából beszerezni. A fél saját szerződésszegése ellenőrzési körébe tartozik, s annak következményeit elháríthatta volna, ha maradéktalanul teljesíti szerződéses kötelezettségeit.¹¹⁰ Ahogy nem mentesülhet a hibásan teljesítő kötelezett sem, ha a járványügyi intézkedések miatt nem tudja a helyszínre küldeni a szerelőjét, hogy az a helyszínen javítsa ki például a nagyméretű gép, berendezés hibáját, mert a kár döntő (adekvát) oka ebben az esetben nem a járvány (s ennek következtében a szerelő „röghöz kötöttsége”), hanem a műszaki hiba, mint szerződésszegés.¹¹¹

Végül negyedszer, előfordulhat, hogy a járványra, illetve az állami korlátozó intézkedésekre visszavezethetően a kötelezett ugyan tudja folytatni termelő tevékenységét, avagy a szolgáltatás nyújtását, de csak kisebb mennyiségben (intenzitással). Valamennyit tehát tud teljesíteni, de nem tudja teljesíteni vállalásait valamennyi szerződéses partnerével szemben. Ezt a helyzetet sem a Ptk.,

¹⁰⁸ Note of the Unidroit Secretariat (2020), 30. margószám; TWIGG-FLESNER (2020b), 164–165; TORSELLO – WINKLER (2020), 399.

¹⁰⁹ TORSELLO – WINKLER (2020), 399.

¹¹⁰ PHILIPPE (2020), *Condition for application* alcím. Ugyanígy WEAVER (2020), 160.

¹¹¹ GILDEGGEN – WILLBURGER (2021), 50–51.

sem a 6:142. § mintájaként szolgáló Bécsi Vételi Egyezmény nem szabályozza. Kérdéses, hogy hogyan, kinek a részére kell teljesítenie a kötelezettnek annak érdekében, hogy azzal a szerződő partnerével szemben, aki részére nem vagy nem a szerződött mennyiségben tud teljesíteni, mentesülhessen a kártérítési felelőssége alól.

A nehézséget – többek között – az okozza, hogy ebben az esetben a kötelezett tudatos döntése mintegy beékelődik az oksági láncba a járvány következményei és a szerződészegés közé. Észszerű döntés lehet a kötelezett szemszögéből, ha a törzsvevőt, a legmegbízhatóbb vagy éppen az általában a legnagyobb tételben rendelő vevőt részesíti ilyenkor előnyben. Az Egyezmény szakirodalmában azonban az az álláspont alakult ki, miszerint az egyes szerződéses kötelezettségeket az esedékesség sorrendjében kell teljesíteni. Ha pedig több kötelezettség teljesítése ugyanazon időpontban esedékes, de a rendelkezésre álló mennyiség ehhez nem elegendő, akkor az egyes jogosultak részére arányosan kell teljesíteni. Ha nem így jár el a kötelezett, akkor nem mentesülhet a kártérítési kötelezettség alól.¹¹²

Álláspontom szerint – miközben a legtöbb esetben feltehetően valóban az arányos teljesítés lesz a kimentés szempontjából (is) preferált magatartás – a kérdést a kimentési feltételek szempontjából kell vizsgálni, s mivel feltételezzük a teljesítés akadályának ellenőrzési körön kívüli voltát és előreláthatatlanságát, a kimentés sikere egyedül azon fog múlni, hogy milyen kötelezeti magatartás, döntés mellett tekinthető igaznak, hogy a körülmény elkerülése, illetve a kár elhárítása nem volt elvárható. Az bizonyos, hogy az elvárhatóság megítélése e megközelítésben sem korlátozható a kötelezett személyes körülményeire, még kevésbé preferenciáira. Vizsgálni kell, hogy egy észszerűen eljáró gazdasági szereplőtől mi várható el ilyen, illetve ehhez hasonló helyzetben. S miközben nem zárható ki teljesen a fent említett racionális üzleti szempontok legitim figyelembe vétele (legnagyobb vevő, legmegbízhatóbb vevő, törzsvevő) – többek között azért sem, mert az ennek megfelelő döntés korrelációt mutathat azzal, hogy valamennyi érintettet figyelembe véve milyen teljesítési sorrend és mennyiségek mellett keletkezik a legkisebb (össz)veszteség, hátrány – elképzelhető az is, hogy egyéb, a társadalom értékfelfogásából és az általános közvélekedésből levezethető külső szempontok mégis felülírják a kötelezett által felállított sorrendet a bírói mérlegelés szempontjai között (például annak a vevőnek szállítson a kötelezett, aki az árura jobban rá van szorulva, mert az kisebb eséllyel szerzi be máshonnan stb.). Mindezek figyelembe vételével

¹¹² Uo. 49–50.

nyilván akkor a legjobbak a kötelezett mentesülési esélyei, ha az esedékesség sorrendjében, azonos esedékességi időpont(ok) esetében pedig arányosan teljesít valamennyi jogosult részére. Az ettől eltérő döntést feltehetően meggyőzően indokolni szükséges, s a bíróság döntése aligha lesz megjósolható.¹¹³ A főszabályként javasolt megoldást támasztja alá a Ptk. 6:40. §-ában rögzített szabály alapgondolata, amely abban az esetben, ha a kötelezett fajta és mennyiség szerint meghatározott dolgokat ugyanannak a személynek különböző helyekre köteles küldeni, de az egész mennyiséget nem tudja szolgáltatni, a jogosult rendelkezése hiányában az egyes helyekre járó mennyiséget arányosan köteles csökkenteni. Noha e szabály nem az itt tárgyalt helyzetet fedi, analógia útján kínálja magát az alapgondolat megfelelő átvitele.

3.3. Ellenőrzési körön kívül eső ok

Nem elhanyagolható körülmény, hogy a Ptk. 6:142. §-ához fűzött Indokolás a *vis maior* hagyományos esetei mint ellenőrzési körön kívül eső körülmények között kifejezetten említi a járványt. Az osztrák legfelsőbb bíróság (*Oberster Gerichtshof*)¹¹⁴ és több német bíróság¹¹⁵ *vis maiornak*, azaz *höhere Gewalt*-nak tekintette a SARS járvány hatásait, a Kúria pedig – mint láttuk – a madárinfluenza szerződésekre gyakorolt hatását minősítette így. A COVID-19 koronavírus fertőzőképessége, halálozási rátája pedig jóval meghaladja akár a SARS, akár a MERS vírusét.¹¹⁶ Nem kétséges, hogy a COVID-19 betegséghez kötődő vilájjárvány és az ahhoz kapcsolódó hatósági intézkedések, korlátozások hatásai a járvány kitörését megelőzően szerződő felek ellenőrzési körén kívül esnek, nyilván annak fenntartásával, hogy a fentiek szerint vizsgálni kell ezeknek a konkrét szerződésre gyakorolt hatását. *Prima facie* a hatások külső (*external*) jellege (ellenőrzési körön kívüli volta) megállapítható.¹¹⁷

¹¹³ Nem tartozik szorosan e tanulmány tárgyához, de szintén a kontraktuális felelősség kapcsán merül fel, hogy a kötelezett döntése több, fennálló teljesítési kötelezettség esetén (vagy az időbeli sorrendiségtől avagy az arányos teljesítéstől eltérő döntése) vajon szándékos szerződésszegésnek tekinthető-e, aminek a felelősségkizáró (korlátozó) klauzulák érvényessége (6:152. §) és a kártérítés mértéke (6:143. §) szempontjából lehet jelentősége. Lásd ehhez FUGLINSZKY (2019), 4–7.

¹¹⁴ A döntéseket elemezve LAIMER – SCHICKMAIR (2020), 11., 24. margószám.

¹¹⁵ WAGNER – HOLTZ – DÖTSCH (2020), 846. Ugyanígy a kolerajárvány kapcsán.

¹¹⁶ KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 464.

¹¹⁷ KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 445, 446; Note of the Unidroit Secretariat (2020), 18. margószám; GILDEGGEN – WILLBURGER (2021), 47; DIMATTEO (2021), 114–116. margószámok: „*global force majeure event*”-nek nevezi a koronavírus-járványt, amely egyébként beilleszthető a vélel-

Miközben a Bécsi Vételi Egyezmény 79. cikke és a Ptk. 6:142. §-a értelmezése alapján a munkavállalók (és más közreműködők) személyében rejlő okot (megbetegedés; haláleset; „egyszerű”, üzemen belüli bérharc részeként meghirdetett sztrájk) a kötelezett ellenőrzési körébe tartozóként minősíti a szakirodalom és a bírói gyakorlat, a járvány okozta tömeges megbetegedések, gócok kialakulása, minek következtében a termelés vagy a szolgáltatás nyújtása leáll, akadozik, a koronavírus-járvány fent elemzett sajátosságai miatt ettől eltérő megítélés alá eshet (lásd ehhez alább az előreláthatóság hiánya kapcsán is).¹¹⁸ Ezekben az esetekben a járvány közvetlenül érinti a kötelezettet, és részben vagy egészben megakadályozza a teljesítést.¹¹⁹ A járvány okozta személyzeti problémák abban térnek el a kötelezett ellenőrzési körébe tartozó „békeidőkben szokásos” betegségtől, halálesettől, hogy e körülmények, illetve a személyzet általános fenyegetettsége hirtelen, és legalábbis a fenyegetettséget tekintve valamennyi munkavállalót érintve egy emberi erővel meg nem akadályozható természeti folyamatra visszavezethetően következnek be, ami – álláspontunk szerint – nem pusztán fokozati, mennyiségi, hanem inkább minőségi eltérést jelent az étellel általában együttjáró – akár egyéni vagy szezonálisan visszatérő ismert betegségekben és halálesetekben megnyilvánuló – kockázatoktól. Mindez természetesen nem változtat azon, hogy a kötelezettnek még ezen akadályok ellenére is meg kell kísérelnie a szerződés szerű teljesítést: ha szükséges és lehetséges, alkalmi munkaerő beállításával, ám ennek elvárhatósága és a kötelezett magatartása már a harmadik kimentési feltétel keretében vizsgálendő.

A kötelezett ellenőrzési körén kívül esnek a járvány miatt elrendelt állami (hatósági) intézkedések és ezek hatásai, mint például a kijárási tilalom (ha érinti a kötelezett tevékenységét), a karantén, a határzár, egyes települések vagy régiók lezárása.¹²⁰ Továbbá az is, amikor bizonyos üzemek, vállalkozások mű-

mezetten *force majeure* esetszoportok közül például az „*act of God*” és a „*government intervention*” esetszoportjába is. Arról is beszámol, hogy egyes országokban a kereskedelmi kamarák, illetve ezek funkcióját betöltő intézmények 2020 első felében tömegével bocsátottak ki *vis maior* igazolásokat (például a *China Council for the Promotion of International Trade*), lásd ehhez uo. 117. margószám.

¹¹⁸ CSÖNDES (2020), 29–30. margószám. Megengedő e tekintetben PÁZMÁNDI (2021), 13. margószám.

¹¹⁹ JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 411, 413.

¹²⁰ CSÖNDES (2020), 29–30. margószám; THUME (2020), 166. Pázmándi szerint elsősorban az állami (korlátozó) intézkedések képezik a szerződés teljesítésének akadályát, nem a fertőzés terjedése önmagában. Éppen ezért, amikor a konkrét esetben a kimentésről kell dönteni, akkor figyelemmel kell lenni a korlátozások bevezetésének időpontjára és a korlátozások „mértékére”. Utal arra az időszakra, amikor például Lengyelország, Szlovákia és Magyarország egymás közötti

ködését az állam a járványhelyzetre tekintettel leállíttatja (illetve rövidített munkaidőt, a távolságtartás miatt csökkentett létszámú munkavégzést rendel el), vagy a kormányzat egyes – járványügyi szempontból érzékeny – szolgáltatások határon túli nyújtását, illetve áruk kivitelét megtiltja.¹²¹ A járvány idején számos ország rendelt el kiviteli tilalmat például egészségügyi felszerelésre, mezőgazdasági termékekre, gyógyszerek előállításához szükséges alapanyagokra stb.¹²² Ez utóbbi esetsoport kapcsán elvárható lehet a kötelezettől – noha ennek vizsgálata is inkább a harmadik kimentési ok körébe tartozik –, hogy a szerződés teljesítése érdekében nyújtson be egyedi elbírálás iránti kérelmet, ha és amennyiben ezt a szóban forgó hatósági rendelkezések lehetővé teszik. Amennyiben határzár vagy más hasonló intézkedés következtében az áruszállítás akadozik vagy leáll, a kötelezett köteles megkísérelni alternatív útvonal, szállítási mód igénybe vételét, még akkor is, ha a kapacitáshiány miatt a fuvardíjak időközben megemelkednek.¹²³

A szakirodalomban külön esetsoportként kezelik azt a helyzetet, amikor nem a kötelezettet magát, hanem annak beszállítóját érinti hasonlóképpen a járvány, tekintve, hogy a beszerzés kockázatát (lásd fenn) mindig a kötelezett viseli, s e kockázat kiterjed arra az esetre is, amikor a nyersanyag, félkész termék stb. beszerzésének költsége – rövid idő alatt akár jelentős mértékben – emelkedik.¹²⁴ A beszállító kiesése esetén elvárható a kötelezettől, hogy az árut máshonnan szerezzze be, ha és amennyiben az elérhető a piacon (noha ez utóbbi elvárását megint inkább a harmadik kimentési feltétel körben kell vizsgálni).¹²⁵ Ha például a kötelezett autóipari beszállító, és az ő kínai beszállítója a járvány következményeinek hatására nem tudja szolgáltatni az autókalkatrész előállításához szükséges félvezetőket, de azok Svájcban – igaz jóval magasabb áron – beszerezhetők, akkor be kell szereznie azokat.¹²⁶ Nyilván nem áll fenn ennek lehetősége, ha a közelebről meghatározott (bizonyos márkájú, eredetű) áru máshonnan nem szerezhető be, mert például az egyetlen beszállító üzemének a járvány miatt elrendelt hatósági intézkedések következtében be

viszonylatában nem volt hatályban olyan állami intézkedés, amely a behozatalt lassította volna. PÁZMÁNDI (2021), 10., 12. margószámok.

¹²¹ Hasonlóan KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 448, 449.

¹²² Előfordult, hogy egy adott ország behozatali tilalmat rendelt el valamennyi árua Kína Vuhan tartományából, amelynek szintén ugyanez a megítélése. WEAVER (2020), 161–162.

¹²³ JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 413, 414; KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 447.

¹²⁴ BEYER – HOFFMANN (2020), 611.

¹²⁵ JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 413.

¹²⁶ WEAVER (2020), 161–162.

kellott szüntetnie a termelést, vagy határzár miatt az áru nem szállítható a kötelezetthez.¹²⁷

A pénzszolgáltatás teljesítésére kötelezett fél fizetőképessége – összhangban a fent ismertetett szigorú értelmezéssel – mindig az ellenőrzési körébe tartozik, így nehezen képzelhető el, hogy e fél – akár a COVID-19-világjárványra hivatkozással – mentesüljön a fizetési kötelezettsége elmulasztásával okozott károkért való felelősség alól, mondván, likviditása drasztikusan romlott. Ugyanakkor előfordulhat, hogy bizonyos – a szerződés alapján a kötelezett által beszerzendő – áruk piaci ára a hirtelen és előre nem látható, extrém mértékű keresletnövekedés miatt akár több ezerszeresére nő, amely esetben a már megkötött szerződés minden áron való teljesítése nem egyszerűen veszteséges, hanem a kötelezett egzisztenciáját, jogi személy esetén működőképességét, létét veszélyezteti (*limit of sacrifice, äußerste Opfergrenze*). Ez utóbbi esetben a felelősség alóli mentesülés nem zárható ki.¹²⁸

Bizonyosan nem tagadhatja meg a fizetést az erre köteles fél amiatt, hogy miközben a másik fél a szerződést már teljesítette, annak tárgya értéktelenné vált számára, vagy a profit jelentős részétől esik, mert például az exporttilalom megakadályozza őt az áru tervezett továbbértékesítésében.¹²⁹ Ugyanez a megítélése annak, ha a teljesítés még nem történt meg: ha a fél mégis megtagadja az áru átvételét, illetve a vételár megfizetését, e szerződésszegő magatartásával okozott károkért felelősséggel tartozik. Ugyanakkor a másik félnek – kárenyhítési kötelezettségének eleget téve – meg kell kísérelnie az át nem vett árut máshol, más részére értékesíteni.¹³⁰

Kérdéses annak az esetnek a megítélése, amikor (még) nem áll fenn közvetlen érintettség vagy állami kényszer, hanem a kötelezett vagy más olyan személy, személyek, akiknek a magatartása a kötelezett tevékenységére hatással van, jogi értelemben véve önkéntes döntése következtében alakul ki olyan helyzet, hogy a kötelezett részben vagy egészben nem tud teljesíteni. Például az állam (még) nem állította le a termelést, az üzem vagy üzlet működését, de a kötelezett

¹²⁷ PILTZ (2020), 134.

¹²⁸ Az FFP2-es típusú maszkok állítólagos 3000%-os áremelkedése kapcsán hasonlóan, de a kérdést nyitva hagyva JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 413, 414. A szerzők az áremelkedés extrém mértékéről egy a *The New York Times*-ban megjelent riport és interjú alapján számolnak be, lásd *It's Bedlam in the Mask Market, as Profiteers Out-Hustle Good Samaritans Hospitals, governments, do-gooders and hucksters are all competing*. 3 April 2020. <https://nyti.ms/3GFVpvK>

¹²⁹ JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 414; WEAVER (2020), 161, 162; BEYER – HOFFMANN (2020), 613.

¹³⁰ GILDEGGEN – WILLBURGER (2021), 48–49. Az általuk vázolt fiktív esetben a német vevő a zéró tagadta meg az ázsiai eladótól a megrendelt ruhák átvételét, mert a német kormány az első részszállítmány megérkezését követően elrendelte a nem létfontosságú üzletek bezárását.

– munkavállalói egészségének védelme érdekében – maga tesz így, vagy a távolságtartás biztosíthatósága érdekében csökkentett létszámmal folytatja a tevékenységét.¹³¹ Menyhárd Attila fokozati különbséget lát az állami intézkedések és a társadalom tagjainak a járványra adott válaszait tükröző viselkedése között, és azt prognosztizálja, hogy az utóbbi feltehetően kevésbé fog ellenőrzési körön kívüli körülménynek minősülni.¹³² Egyes szerzők kifejezetten elzárkózóak, s úgy vélik, hogy a *self-imposed lockdown* semmiképpen sem alapozhatja meg a kimentést, nem minősülhet ellenőrzési körön kívül eső oknak,¹³³ még akkor sem, ha valamilyen szerv, hatóság ajánlása alapján történik, mert az ajánlások nem kötelezőek.¹³⁴ Mások úgy vélik, a kötelezett e fokozott elővigyázatossága is kimentést megalapozó körülmény lehet, de annak indokoltságát vizsgálni kell.¹³⁵ Úgy véljük – minél szorosabb az összefüggés a járvánnyal, például a kötelezett azt követően hozta meg döntését, hogy az üzemben már jól azonosítható fertőzési góccok alakultak ki – nem zárható ki, hogy a bíróság megállapítaná a szerződészegés okának ellenőrzési körön kívül eső voltát, annak ellenére, hogy a termelést maga a kötelezett állította le (erre irányuló jogszabályi, illetve hatósági kötelezés nélkül). Nem zárható ki az sem, hogy az ilyen típusú jogvitás esetekben a bíróság egyfajta szerződési jogi szükségesség-arányosság tesztet, érdek mérlegelést fog végezni, s noha ennek a szerződéshez valójában nincs köze, úgy fog határozni, hogy a kötelezett munkavállalói egészségének megóvása előrébb való, mint a szerződés szerű teljesítés, s nem sújthatja hátrány a kötelezettet azért, mert helyesen – az élet megóvása mellett – döntött. Felvethető e megközelítéssel szemben, hogy e moralizáló gondolkodás ellentétes a 79. cikk és a 6:142. § mögött meghúzódó jogpolitikai törekvéssel, miszerint a kontraktuális felelősségi szabály elsődleges célja a kockázatelosztás, s ezen alapvetésen kívüli szempontok figyelembe vétele diszfunkcionális jogalkalmazáshoz, a szerződés teljesítése iránti elvárások, s végső soron a *pacta sunt servanda* elvének felpuhulásához vezet. (A szigorú megítélés mellett szóló további érv, hogy a kárelosztás ez esetben egy zéró összegű játszma: ha a kötelezett kimentheti magát, akkor a kár a jellemzően „ártatlan” jogosult terhén marad.)

¹³¹ Lásd fent, illetve JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 413.

¹³² MENYHÁRD (2020), *Liability for breach of contract* alcím.

¹³³ KHANDERIA (2020), 58, 61.

¹³⁴ Note of the Unidroit Secretariat (2020), 16. margószám. Ezzel összefüggésben szintén felmerül, hogy ha a kimentés nem lehetséges, akkor a kötelezett önkéntes döntése vajon szándékos szerződésszegésnek minősül-e, aminek a felelősségkizáró (korlátozó) klauzulák érvényessége (6:152. §) és a kártérítés mértéke (6:143. §) szempontjából lehet jelentősége. Lásd ehhez FUGLINSZKY (2019), 4–7.

¹³⁵ PÁZMÁNDI (2021), 13., 15. margószám.

A *self imposed lockdown*-hoz kicsit hasonló eset, amikor a valaki a tünetek alapján úgy véli magáról vagy másokról (például munkavállalóiról), hogy COVID-fertőzöttek, s emiatt hoz olyan döntést, amelynek következtében nem tudja teljesíteni a szerződést (ám utóbb kiderül: nem a koronavírus fertőzte meg). E helyzet megítélése sem egyszerű, mert objektíven szemlélve közvetett (távolabbi) az ok-okozati összefüggés a járvány és a szerződésszegés között. Nem zárható ki azonban ebben az esetben sem, hogy jogpolitikai indítatásból (annak érdekében, hogy a jogrendszer a jogkeresőket elővigyázatosságra és mások megóvására törekvő kockázatkörül magatartásra ösztönözze) a bíróság megfontolja a szerződésszegő kötelezett mentesülését.

3.4. A szerződéskötés időpontjában előre nem látható ok

A fent általánosságban írtakkal összhangban e kimentési feltétel sikere azon múlik, hogy a kötelezett, illetve az ő helyzetében észszerűen eljáró személy a szerződéskötés időpontjában előre látta, illetve előre láthatta-e a koronavírus-járványt és annak következményeit, így különösen a szerződés teljesítésére gyakorolt hatásait. Az előreláthatóság hiánya akkor állapítható meg, ha a körülmény mind jellegét, mind volumenét tekintve rendkívüli volt.

Egyetértőleg idézzük a nemzetközi és a hazai szakirodalmat, miszerint noha a történelem során már számos járvány alakult ki, továbbá a COVID-19-hez hasonló fertőző betegségek, járványok (például a szintén koronavírus-fajta által előidézett SARS vagy MERS) is ismertté váltak, s ezáltal, ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy előrelátható volt-e valamilyen járvány, akár komoly járvány kitörésének lehetősége, akkor erre a kérdésre igen a válasz, a COVID-19-világjárvány és annak következményei azonban mégsem voltak előreláthatóak. A COVID-19-világjárványt – mint láttuk – a terjedés sebessége, a súlyos egészségügyi kockázat (magas mortalitás), a járvány leküzdése érdekében tett gyors és radikális állami intézkedések, ezeknek a gazdasági életre gyakorolt minden várakozást (előrelátást) meghaladó hatása, valamint az ilyen horderejű események előfordulásának alacsony valószínűsége mind minőségében, mind pedig volumenében *in abstracto* rendkívülivé és az észszerűen eljáró gondos személy szempontjából előre nem láthatóvá tették. E tekintetben szakmai konszenzus van.¹³⁶

¹³⁶ KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 455–456; JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 413. Boóc „újszerű, ebben a formájában talán ismeretlen veszélyhelyzet”-ként említi. Boóc (2020), 3. Menyhárd a járvány rendkívüli jellegét és előre nem látható voltát többek között abban látja, hogy az nemzetközi jellegű és a társadalom egészét érinti. MENYHÁRD (2020), *Liability for breach of contract*

Az elérhető szakirodalom alapján mégis megállapítható, hogy legtöbbször e kimentési ok fenn nem állásán „vérezhet el” a kötelezett kártérítési felelősség alóli mentesülése, illetve e kimentési ok kapcsán van a legnagyobb jelentősége az eset konkrét körülményeinek, s válik hangsúlyossá az esetről-esetre történő, egyediesített állásfoglalás.

Az e kimentési okot részletesen elemző szerzők mindegyike átlátható szempontrendszer felállítására törekszik, amelyben kivétel nélkül a szerződéskötés időpontjának van döntő jelentősége, vagyis annak, hogy a járvány megjelenésének, terjedésének, majd az egyre szigorodó állami intézkedések bejelentésének és fogantatásának időtengelyén előrehaladva mikor kötötték meg a felek a szerződést, és az aktuális járványhelyzet (valamint a bejelentett és fogantatott intézkedések) alapján mivel kellett számolniuk (nekik és az ő helyzetükben lévő észszerűen eljáró személynek). A szerződéskötés időpontját, mint meghatározó szempontot további tényezők egészítik ki, amelyekből arra lehet következtetni, hogy a szerződő félnek, illetve egy észszerűen eljáró személynek az ő helyzetében milyen informáltsági szinttel kellett rendelkeznie, milyen információk alapján, mennyiben és hogyan kellett (volna) tájékozódnia. Ilyen kiegészítő szempont például az adott üzletág, szektor járványkitettsége (vagy attól való függetlensége, tekintettel a szerződés tárgyára, azaz a teljesítendő szolgáltatásra); a járványgócokhoz, súlyos kitettségű régiókhoz való földrajzi közelség (*place of business*, azaz a szerződő fél székhelye, üzleti tevékenységének középpontja, de hasonlóképpen: a teljesítés helye), vagy ezekkel, illetve itt működő szerződő partnerekkel való együttműködés (ami óhatatlanul magasabb informáltsági szintet eredményez); a szerződő fél elhelyezkedése a fogyasztó (természetes személy) – professzionális gazdasági szereplő „skálán”, továbbá globális beágyazottsága (vagy annak hiánya); hogy tisztán belföldi, vagy határon átnyúló szerződéses kapcsolatról van szó stb.¹³⁷

Ami az idő előrehaladását és az azzal szinkronban növekvő informáltsági (vagy elvárható informáltsági) szintet illeti, kétségtelen, hogy a járvány és következményei fokozatosan jelentkeztek, az idő előrehaladtával vált egyre inkább nyilvánvalóvá, hogy mindez milyen hatással lesz a mindennapi életre, a gazdaságra, s ennek részeként a szerződések teljesítésére,¹³⁸ mert a betegség megje-

alcím. Hasonlóan Twigg-Flesner, aki szerint a gyors terjedés és az intézkedések súlya, komolysága, legalábbis a 2019 decembere előtti szerződéskötések időpontjában bizonyosan nem volt előre látható. TWIGG-FLESNER (2020b), 163.

¹³⁷ Az egyéb szempontokhoz lásd CsÖNDES (2020), 35. margószám.

¹³⁸ Van azonban olyan szerző is, aki éppen azt hangsúlyozza, hogy mivel a járvány meglehetősen hirtelen jutott el a vírus megjelenésétől a drasztikus intézkedések meghozataláig, ezért nem

lenését, majd a fertőzés el- és kiterjedését követően mutatkozott meg, hogy a járvány megfékezéséhez milyen intézkedésekre lehet szükség. A betegség megjelenéséből önmagában tehát még nem feltétlenül lehet(ett) a járvány súlyosságára és az intézkedések komolyságára következtetni. Továbbá mindezen lehetséges következmények előbb az egészségügyi szakemberek, s a döntéshozók számára váltak előreláthatóvá, s csak később kerültek be a köztudatba.¹³⁹ (Mindez ráadásul a különböző földrészekben, régiókban, országokban kisebb-nagyobb időeltolódással történt.) Befolyásolhatja az előreláthatóságról kialakított értékelést, hogy a korlátozó intézkedések – még ha mutattak is bizonyos variabilitást – alapvetően mindenhol ugyanazt a mintázatot követték, nevezetesen: fokozatosan vezették be ezeket, ugyanakkor szinte mindenütt eljutottak a szigorú kijárási tilalmakig, korlátozásokig, amelyek nemcsak az ajánlás szintjén fogalmazódtak meg, hanem általánosan kötelezőek voltak. Szomszédos országok gyakran összehangolták a lépéseiket, illetve figyelemmel követték egymás intézkedéseit.¹⁴⁰ Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni az események gyors változását, továbbá az intézkedésekben tapasztalható bizonytalanságot, valamint az egyes kormányok kommunikációja, és a nem sokkal később meghozott intézkedések közötti időszakos disszonanciát sem, amely utóbbi jelenség döntően szintén a gyorsan változó és ismeretlen járványkövetkezményekre vezethető vissza. Így például ha nem is voltak kizárhatóak bizonyos szigorú intézkedések, viszonylag hosszabb ideig nem volt tudható, hogy ezeket valóban bevezetik-e, s hogy mikor.¹⁴¹ Az előreláthatóságot és a szerződő fél kockázatvállalását, szerződés-kötési hajlandóságát befolyásolhatta tehát az is, ha a kormány kifejezetten akként nyilatkozott, hogy bizonyos intézkedéseket nem fog meghozni, majd mégis így történt.¹⁴²

szabad az időtényezőnek ily mértékben kiemelt figyelmet szentelni, lásd TWIGG-FLESNER (2020b), 162.

¹³⁹ Note of the Unidroit Secretariat (2020), 6–7. és 11. margószám.

¹⁴⁰ Uo. 22. margószám.

¹⁴¹ KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 454.

¹⁴² Note of the Unidroit Secretariat (2020), 39. margószám. Más lehet az eset megítélése, ha a közlés és az intézkedés között szignifikánsan romlott a járványhelyzet, illetve, ha nem volt észlelhető ilyen romlás. Nem példa nélkül való, hogy ugyanazon a napon belül változtatja meg a szándékát a döntéshozó, például Magyarországon az iskolabezárással kapcsolatban volt erre példa 2020. március 13-án. A reggeli rádióinterjúban akként nyilatkozott a kormányfő, hogy az iskolák bezárására nem kerül (még) sor, ugyanaznap este bejelentette a digitális oktatásra való áttérést. Lásd a reggeli interjúhoz: Orbán Viktor: Jól vizsgázott az ország a koronavírussal szembeni harcban. *HírTV*, 2020. március 13. <https://bit.ly/32nRswD>, illetve ahhoz és az esti bejelentéshez: Joób Sándor – Zsuppán András: Orbán: hétfőtől bezárják az iskolákat. *Index*,

Mindazonáltal a kérdést vizsgáló szerzők arra törekcszenek, hogy kisebb-nagyobb precizitással idősávokat adjanak meg, amelyekhez kapcsolódóan másként és másként lehet és kell megítélni a teljesítés akadályoztatásának előreláthatóságát, s ezekhez az idősávokhoz rendelik hozzá a többi kiegészítő szempontot. Van, aki az általános „mérőföldkövekhez” szektorspecifikus szempontokat kapcsol, s e koordinátarendszerből kíván következtetni a teljesítési akadály előreláthatóságára (vagy annak hiányára) a konkrét esetben.¹⁴³ Mások bináris idő-tér egyenletből indulnak ki, amelyet további változók egészítenek ki, így az egyes idősávok hozzávetőleges rögzítése mellett (idő) legalább ugyanolyan jelentőséget tulajdonítanak a kötelezett székhelyének (*place of business* – tér).¹⁴⁴

Az egyik leggyakoribb – kevésbé egzakt dátumokkal operáló – szakaszolás szerint az első vuhani esetek jelentése előtt semmiképpen sem volt előrelátható a járvány és annak következményei. Az érintett kínai tartományban üzleti kapcsolatokkal rendelkező félnek akkortól kezdve kellett előrelátnia a járvány lehetséges következményeit, amikor ott drasztikus kijárási korlátozásokat vezettek be, amelyekről a világsajtó is tudósított. Az európai piacon tevékenykedő vállalkozás esetében ezt az időpontot az észak-olasz régióban történt lezárásokhoz lehet kapcsolni.¹⁴⁵ Ha a szerződő partner ugyan kínai illetőségű, de nem az érintett tartományban van a székhelye, illetve nem ott fejt ki üzleti-gazdasági tevékenységét, akkor fontos orientáló szerepe lehet, hogy Kína mikor nyilvánította országos járvánnyá a koronavírus okozta megbetegedéseket.¹⁴⁶ Iránytűként szolgálhat, hogy a WHO mikor minősítette közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzetnek, majd később világjárványnak a koronavírus fertőzés okozta betegség terjedését. A világjárvány WHO általi deklarálását követően meglehetősen nehéz (hitelesen) a teljesítési akadály előreláthatatlanságára hivatkozni, ha a kötelezett a járvány által érintett országban fejt ki tevékenységét, illetve ott van a székhelye. Hasonlóképpen jelentősége van, hogy annak az országnak a kormánya, amelyben a kötelezett honos, vagy azon országok, amelyeknek jogszabályai és egyéb állami intézkedései a szerződés teljesítésével összefüggő tevékenységét érintik, mikor milyen intézkedéseket hoztak.¹⁴⁷ Nem zárható ki

2020. március 13. <https://bit.ly/3slw0Dr>. A kormányhatározat egy nappal később, 2020. március 14-én jelent meg: 1102/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus miatt a köznevelési és szakképzési intézményekben új munkarend bevezetéséről.

¹⁴³ PÁZMÁNDI (2021), 17–25. margószám.

¹⁴⁴ Note of the Unidroit Secretariat (2020), 11. és 20. margószám.

¹⁴⁵ JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 412; KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 456.

¹⁴⁶ KIRAZ – YILDIZ ÜSTÜN (2020), 457.

¹⁴⁷ Uo. 457–458.

például, hogy bizonyos intézkedéseket a kötelezett székhelye szerinti országban még nem vezettek be, de a környező országokban már igen, így azokkal már az érintett országban is reálisan számolni lehetett. S noha a magánszemélyektől talán kevésbé várható el valamennyi releváns körülmény átfogó ismerete, mégis amikor egyes állami intézkedések bevezetése bizonyossá válik, akkor már nekik is számolniuk kell ezek valószínűsíthető hatásaival.¹⁴⁸

Összességében tehát, minél közelebb van a szerződő fél székhelye, gazdasági tevékenysége végzésének, központi ügyintézésnek helye, illetve szerződéseinek (gyakori) teljesítési helye olyan régiókhoz, országokhoz, ahol már intenzíven terjed a fertőzés, s még inkább, ahol már komoly korlátozó intézkedéseket helyeztek kilátásba, s leginkább: ilyen intézkedéseket már foganatosítottak is, annál inkább előrelátható, hogy a teljesítés potenciálisan (hovatovább: értékelhető valószínűséggel) akadályba ütközhet. Ugyanakkor a fertőzés terjedési „útvonala” nem szükségképpen (csak) a szomszédos országok, területek mentén húzódik, hanem bizonyos országok közötti szoros gazdasági kapcsolatok, gyakori (légi) utazások mentén is kialakulhat, így a járvány gyorsan terjedhet olyan országok között is, amelyek egymástól nagyobb távolságra vannak. A közelséget ezért kiterjesztően, a szoros kapcsolatokat is figyelembe véve kell értelmezni, így a (nagyobb) földrajzi távolság nem feltétlenül alapozza meg a teljesítési akadály előreláthatatlanságát.¹⁴⁹

Vannak, akik precízebben húzzák meg a szakaszhatárokat, még ha utalnak is a rendszer rugalmasságára. Pázmándi kifejezetten a hazai gazdasági szereplőkre vetítve állít fel időszavakat. A vírus megjelenéséről és első áldozatairól szóló tudósítások megjelenését a hazai sajtóban 2020 január közepére teszi. Szerinte ebben az időpontban még nem volt előrelátható, hogy egy Kínából származó ismeretlen vírus (elterjedése) akadályozni fogja a szerződések teljesítését. Január végén, február elején vált a terjedés járványszerűvé Kínában, s ekkor jelent meg a fertőzés (először szórványosan) a többi földrészen is. Pázmándi szerint a járvány terjedésének és az állami intézkedések mértékét még ekkor sem lehetett előrelátni, kivéve, ha az érintett gazdasági szereplőnek volt rálátása a kínai piacra és helyzetre, hiszen ekkor ott már a tízezret is meghaladta a fertőzöttek száma és kifejezetten szigorú korlátozások voltak hatályban. Február végére, március elejére tehető – szerinte – a vírus rapid európai terjedése, s ekkor már számítani lehetett komoly korlátozó intézkedésre, még ha ezeket

¹⁴⁸ CSÖNDES (2020), 35. margószám. A WHO bejelentéseit – 2020 január 30. („*Public Health Emergency of International Concern*”) és 2020. március 11. („*Pandemic*”) – más szerzők is fontos mérföldkőnek tekintik, lásd Note of the Unidroit Secretariat (2020), 21. margószám.

¹⁴⁹ Note of the Unidroit Secretariat (2020), 21. margószám.

ekkor még csak kilátásba helyezték (de egyelőre nem fogantatosították). A legtöbb európai országban március 10. és 15. között hozták meg a szigorú korlátozó intézkedéseket, s noha az előreláthatóság Pázmándi szerint már az előző szakaszban „beállt”, március 10. után már a teljesítési akadályokat kétséget kizáróan és objektíve előre kellett látni. Ugyanakkor hozzát teszi: a szakaszolást korrigálni kell a szerződő fél mérete (például belföldi mezőgazdasági őstermelő kontra multinacionális nagyvállalat) és nemzetközi beágyazottsága (például Kínából alkatrészeket importáló gazdasági társaság) szerint.¹⁵⁰ Táblázatos összefoglalójában pedig a gazdasági szereplő tevékenységi körét, a megkötött szerződés tárgyát és az akadály mibenlétét is figyelembe veszi, s ezekre is tekintettel 5–10 napos intervallum(ok)ra szűkítve foglal állást abban, hogy mikortól kellett számolnia az adott gazdasági szereplőnek teljesítése akadályoztatásával.¹⁵¹

Megkülönböztetett figyelmet érdemel a második és az egyes további hullámok előreláthatóságának kérdése, különös tekintettel arra, hogy más lehet az eredmény, ha „beérjük” egy újabb (és több további) járványhullám (absztrakt) előreláthatóságával, vagy a konkrét állami korlátozó intézkedések (újbolí) elrendelésének előreláthatóságát kívánjuk meg ahhoz, hogy a szerződészegő kötelezett felelős legyen a járvánnyal összefüggő szerződészegésével okozott károkért. Könnyen belátható ugyanis, hogy a járvány remélt globális visszaszorításáig (amit a szakemberek a föld népességének magas szintű átoltottságától remélnek) a tömeges megfertőződés vissza-visszatérhet.¹⁵² Nem biztos azonban, hogy ennek felismerése mellett – különösen, hogy az egyes országokban megkezdődött és jelentősen előrehaladt az oltási kampány, még ha nem is érte el az átoltottság a közösségi immunitáshoz szükséges mértéket – a két hullám között ismételtelen számolni kell szigorú hatósági korlátozásokkal a jövőre nézve, figye-

¹⁵⁰ PÁZMÁNDI (2021), 17–21. margószám. Ugyanakkor az első eseteket Kínából már korábban, 2019. december végén jelentették, lásd ehhez Note of the Unidroit Secretariat (2020), 21. margószám.

¹⁵¹ PÁZMÁNDI (2021), lásd a 23. margószámot követő táblázatot, illetve annak magyarázatát a 24. margószámnál: légitársaság, amely távol-keleti járatokat is üzemeltet (távol-keleti úti célok vonatkozásában): január 24–31. (utazási korlátozások); főként európai járatokat üzemeltető légitársaság (európai úti célok vonatkozásában): február 20–29. (utazási korlátozások); utazási iroda (külföldi úti cél): január 24. – február 29. úti céltól függően (utazási korlátozások); gépjárműgyártó cég: február 1–10. (alkatrész-, alpanyaghiány); fertőtlenítőszeret gyártó cég: február 18–25. (alpanyaghiány, illetve a kereslet drasztikus növekedése); színház: március 3–6. („nyitvatartási korlátozások”); előadóművészek: március 3–6. (utazási korlátozások, illetve esetenként karantén).

¹⁵² Note of the Unidroit Secretariat (2020), 23. margószám.

lemmel újfent a kormányok változó és esetenként ellentmondásos politikai döntéseire és kommunikációjára is. Pázmándi szerint a második hullám ténye és annak hozzávetőleges időpontja már 2020. májusától, míg a 2020. novemberében újból bevezetett korlátozó intézkedések (lehetősége) csak körülbelül 2020. szeptember végétől voltak előreláthatóak. Ezt az álláspontját annak ellenére fenntartja, hogy maga is utal a kormány október első harmadában folytatott azon kommunikációjára, miszerint a tavasziakhoz hasonló intézkedések nem várhatók. Az előreláthatóságot a megjelölt időpontban – szerinte – a többi európai országban korábban bevezetett korlátozások, az exponenciálisan növekvő esetszámok és a tavaszi hullám tapasztalata alapozza meg. Úgy véli, a második és a további járványhullámok esetében a szektorális különbségek kevésbé játszanak szerepet, a felsorolt körülmények miatt a gazdasági szereplők alapvetően egységesen látták vagy láthatták előre a második (illetve a további) hullámok következményeit, függetlenül attól, hogy személyesen vagy szektorálisan megnyíltak korábban érintettek.¹⁵³ Az előreláthatóság keretében vizsgálándó lehet a jövőben, hogy vajon a szerződéskötés időpontjában előrelátható-e egy olyan új variáns megjelenése (s ennek újbóli drasztikus hatásai a gazdasági és a társadalmi életre), amely képes megkerülni az oltások nyújtotta védelmet. Miután az ezzel kapcsolatos elemzések, „tudományos tanakodások” hosszabb ideje a közbeszéd részévé váltak, ezért innentől kezdve ennek lehetőségével és reális valószínűségével feltehetően számolni lehet. Képviselhető álláspont lehet az is, miszerint az első hullámot követően már egyáltalán nem lehet az előreláthatóság hiányára hivatkozni, a járvány vissza-térésének, a súlyos korlátozó intézkedések újbóli bevezetésének kockázatait a szerződésben lehet és kell kezelni.

3.5. A körülmény elkerülésének, illetve a kár elhárításának el nem várható volta

A harmadik (konjunktív) kimentési feltételről már az előző kettő kapcsán is sok szó esett, ami nem véletlen. Az egyes kimentési okok mind általánosságban, mind pedig a koronavírus-járvány szempontjából összefüggést mutatnak. Noha a Ptk. 6:142. §-a és az Egyezmény 79. cikk (1) bekezdése magyar szövege anynyiban eltér, hogy az előbbiben „elvárható”, míg az utóbbiban „észszerűen elvárható” szerepel, a Ptk. Indokolásából kiindulva a magyar jogalkotó feltehetően nem törekedett még az előképnél is szigorúbb kimentési szabály elfogadására,

¹⁵³ PÁZMÁNDI (2021), 27–30. margószámok.

ezért az Egyezmény szakirodalmára, illetve bírói gyakorlatára e kimentési ok értelmezése során is fontos támpontként tekinthetünk. A szövegezésbeli különbségnek már csak azért sincs jelentősége, mert, ahogy erről már esett szó, s ahogy erre alább is visszatérünk, a kötelezett e kötelezettségének az Egyezmény szakirodalmából és gyakorlatából kikristályosodó többségi álláspont szerint is csak a *limit of sacrifice* szab határt.

A kiinduló kérdés, hogy a járvány (illetve az állami korlátozó intézkedések) által sújtottan is miként, hogyan és mennyiben kell a kötelezettnek a szerződészerű teljesítésre törekednie.¹⁵⁴ Ide tartozik állami kiviteli tilalmak eseténi elbírálás kérése, ha erre a jogszabály lehetőséget ad; közlekedési akadályok esetében (a már sokszor említett) alternatív szállítási útvonalak keresése; beszállító akadályoztatása esetén a teljesítéshez szükséges nyersanyag, félkész termék vagy egyéb áru más forrásból történő beszerzése.

A kötelezett csak akkor mentesül a felelősség alól, ha mindezeket megkísérelte, még akkor és annak ellenére is, ha ez számára költségnövekedéssel, veszteséggel jár. E kötelezettség gazdasági határát a fentiek szerint az egzisztenciális ellehetetlenülés, illetve jogi személy esetén a fizetésképtelenség és a megszűnés veszélye jelölheti ki (a már sokat emlegetett *limit of sacrifice*, *äußerste Opfergrenze*), noha ennek pontos értelmezését illetően a szakirodalom sem szolgál további fogódzóval.¹⁵⁵

Ha például lezárják a lengyel–német határt, s ezért a német illetőségű kötelezett lengyel szakmunkásai nem tudják felvenni a munkát, a kötelezett nem mentesülhet a szerződészegéssel okozott károkért való felelősség alól, ha a termelés kiesés miatt heti több százezer eurós kár fenyeget, s lett volna lehetőség a kieső munkaerő pótlására német munkavállalók bevonásával, igaz 60%-kal magasabb bérköltség mellett (de a kötelezett nem élt ezzel a lehetőséggel, miközben ha élt volna, elháríthatta volna a kárt).¹⁵⁶ A példa hazai viszonyokra is adaptálható: hasonló lehet a megítélése, ha a mezőgazdasági idénymunkások (időlegesen) nem utazhatnak be a szomszédos országokból, ugyanakkor az ő munkavégzésük pótolható drágább hazai munkaerővel, diák munkával stb.

¹⁵⁴ Bizonyítania kell minden észszerű alternatíva hiányát („no reasonable alternative steps are available”), lásd TWIGG-FLESNER (2020b), 158. Pázmándi szélesebb értelmezési tartományban helyezi el az itt tárgyalt kimentési okot. Megközelítésében a kötelezettnek mindent meg kell tennie, hogy a radikálisan csökkenő kereslet ellenére elkerülje az üzembeszárást, így például racionalizálnia kell költségvetését, minimálisra kell csökkentenie kiadásait és meg kell fontolnia egy áthidaló kölcsön felvételének lehetőségét. PÁZMÁNDI (2021), 33. margószám.

¹⁵⁵ JANSSEN – WAHNSCHAFFE (2020), 412–413.

¹⁵⁶ WEAVER (2020), 163.

3.6. Az „első fecske” – egy közzétett eseti döntés

Miközben várható volt, hogy lesznek a koronavírus-járványhoz kapcsolódóan jogviták, előbb-utóbb jelen írás tárgyában is, mégis meglepő, hogy ilyen gyorsan, a kézirat lezárásának időpontjában (2021. november 21.) a Bírósági Határozatok Gyűjteményében már elérhető volt egy a Kúriáig is eljutott eseti döntés, amely kétszeresen is kapcsolódik a pandémiához. Egyrészt a szerződészegő kötelezett a 6:142. § szerinti mentesülés alapjaként éppen a koronavírus-járványra és annak hatásaira hivatkozik, másrészt a szóban forgó szerződés tárgya is a „témába vág”, tekintve, hogy az nem más, mint 800 darab SARS-CoV-2 IgM/IgG teszt adásvétele.

Magyarország kormánya 2020. március 11-i hatállyal veszélyhelyzetet hirdetett ki.¹⁵⁷ 2020. március 11-én rendelte el a Kormány az egyetemek látogatási tilalmát, míg 13-án a köznevelésben is a digitális távoktatásra való átállásról döntött.¹⁵⁸ A kijárási korlátozásokat 2020. március 27-én jelentette be a miniszterelnök, amely az ezt szabályozó, ugyanezen a napon elfogadott kormányrendelet alapján március 28-tól lépett hatályba.¹⁵⁹

A tényállás szerint a felperes (egy önkormányzat) 2020. március 27-én kért ajánlatot az alperestől, aki ugyanezen a napon meg is küldte ajánlatát, amelyben a szállítási határidő kb. két-három hétben volt rögzítve azzal, hogy a járvány okozta szükségállapot és a bevezetett korlátozások miatt a szállítási határidő módosulhat. Felperes az ajánlatot elfogadta, elfogadó nyilatkozatában megismételte az ajánlat tartalmát, ám a szállítási határidő vonatkozásában csak a kb. két-három hetet rögzítette, a további módosulás lehetőségét nem. Ezt követően alperes a megrendelést kétszer is (március 30-án, majd március 31-én újból) visszaigazolta, s e második visszaigazolás megint utalt a teljesítési határidő lehetséges módosulására (mint az ítéletekből kiderül, ez utóbbi már nem befolyásolta a szerződés tartalmát). Az amerikai gyártó közben jelezte az alperes felé, hogy csak késve fog tudni szállítani, s nem tudott megjelölni konkrét időpontot. Ezt az információt az alperes 2020. április 13-án adta tovább a felperesnek. Az alperes április 28-án újabb értesítést kapott a gyártótól, melynek lényege az

¹⁵⁷ Lásd 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, amelynek 1. §-a szerint: „A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdet ki.”

¹⁵⁸ 1102/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus miatt a köznevelési és szakképzési intézményekben új munkarend bevezetéséről.

¹⁵⁹ 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet a kijárási korlátozásról.

volt (többféle lehetőség felkínálása mellett), hogy a szállítás időpontja teljesen bizonytalan. Felperes április 29-én tájékoztatást kért az alperestől. Alperes közölte a felperessel a gyártótól kapott információt, és felajánlotta részére az elállás lehetőségét. Felperes időközben két különböző forrásból beszerezte a 800 tesztet, majd május 7-én közölte elállási szándékát az alperessel, s bejelentette követelését a szerződéses vételár és a fedezeti vétel során megfizetett vételár különbözétére.¹⁶⁰ A perben vitás volt, hogy a teljesítési határidő lehetséges módosulása a szerződés részévé vált-e, különösen a Ptk. 6:67. § (2) bekezdésére tekintettel, de abban valamennyi eljáró bíróság egyetértett, hogy alperes késedelemben esett, és hogy ezért felperes elállása, s az árkülönbözet megfizetésének követelése megalapozott volt. A perben a kimentés mindhárom feltételét vizsgálni kellett.

A szerződésszegés okának a kötelezett ellenőrzési körén kívüli vagy belüli voltát illetően eltért az eljáró bíróságok álláspontja. Az elsőfokú bíróság – miközben utalt arra, hogy „[a] felek között az új koronavírus járvány elemi gazdasági-piaci hatásai nem képezték vita tárgyát. A járvány és az azzal szembeni védekezés körében elrendelt korlátozó intézkedések nem vitásan korábban nem tapasztalt mértékben alakították át az egyének mindennapjait, és a piacok működését”,¹⁶¹ s utalt egy korábban közzétett döntésre, amely szerint noha a gazdasági válságjelenségek nem minősülnek *vis maior*nak, ámde „az olyan természeti eredetű, elháríthatatlan erőként ható járvány, amely a felek szerződésének megkötését követően okoz rövid időszakon belül jelentős, drasztikus piaci változásokat már alapot adhat a *vis maior* megállapítására, illetve a szerződésszegő fél kárfelelősség alól kimentésére”,¹⁶² s ezt követően úgy tűnik, a másik két kimentési feltétel fenn nem állása miatt marasztalta az alperest, mégis kijelenti, hogy „[a]z alperes, mint orvosdiagnosztikai eszközöket üzletszeren forgalmazó kereskedelmi vállalkozás számára a beszerzési, értékesítési nehézségek, illetve az üzleti tevékenységével kapcsolatos piaci változások ellenőrzési körén belül merülnek fel akkor is, ha ezeket nem képes befolyásolni.”¹⁶³ A másodfokú bíróság érdemben helybenhagyta az ítéletet, de a kimentés első feltételét tekintve nem értett egyet az első fokozott bírósággal, mivel a *vis maior* helyzet szerinte egyértelműen fennáll.¹⁶⁴ A felülvizsgálati szakban eljáró (és a felülvizsgálata tot – az engedélyezés törvényi feltételeinek hiányában – érdemben le nem folytatott, azt megtagadó) Kúria viszont az elsőfokú bírósággal értett

¹⁶⁰ A tényálláshoz lásd Gödöllői Járásbíróság 14.G.40.060/2020/19., 1–24. bek.

¹⁶¹ Gödöllői Járásbíróság 14.G.40.060/2020/19., 119. bek.

¹⁶² Gödöllői Járásbíróság 14.G.40.060/2020/19., 121. bek.

¹⁶³ Gödöllői Járásbíróság 14.G.40.060/2020/19., 125. bek.

¹⁶⁴ Budapest Környéki törvényszék 14.Gf.40.005/2021/9., 26. bek.

egyét, *s obiter dictum* – a Kúria mellett működő Új Ptk. Tanácsadó Testület állásfoglalását idézve – megjegyezte, hogy „a Ptk. – és az annak kodifikációs mintájának tekintett Bécsi Vételi Egyezmény szigorú gyakorlata – szerint a beszerzési nehézségek a kötelezett ellenőrzési körébe tartoznak, és csak kivételesen (a szerződés szerű teljesítés ténylegesen lehetetlenné válásakor, ha pl. az adott áru teljesen eltűnt a piacról) tekinthetők ellenőrzési körön kívülinek.”¹⁶⁵

Valamennyi eljáró bíróság úgy értékelte, hogy a szerződésszegés oka a szerződéskötés időpontjában előrelátható volt, ezért a kimentés semmiképpen sem lehet sikeres. Az elsőfokú bíróság kiemelte, hogy az alperes olyan időpontban kötötte meg a járvány elleni védekezést szolgáló eszközök szállítására irányuló szerződést, amikor a járvány kitörése nemzetközi szinten ismert volt, hovatovább „akkor már a veszélyhelyzet kihirdetésére is sor került. Mindezek mellett azt is tekintetbe kell venni, hogy a felperes megrendelése kifejezetten olyan termékre vonatkozott, amely a járvány elleni védekezés eszköze”, így nyilvánvalóan számítani kellett arra, hogy az ilyen termékek iránt a járványhelyzet fokozódásával akár jelentős mértékben is megnövekedhet a kereslet. „Mindezzel egyébként az alperes is számolt, a felperes részére megküldött árajánlatán maga utalt arra, hogy az új típusú koronavírus járvány okozta szükségállapot és a bevezetett korlátozások miatt a termékek szállítási határideje módosulhat.”¹⁶⁶ Az elsőfokú bíróság hozzátette, hogy még ha a járvány konkrét következményei nem is voltak ismertek a szerződéskötés időpontjában, de teljesítési nehézségekkel mindenképpen kellett számolnia az alperesnek, s lényegében szabad mérlegelése alapján vállalta ezek kockázatát.¹⁶⁷ Ezt az álláspontot a másodfokú bíróság¹⁶⁸ és a Kúria is maradéktalanul osztotta. A Kúria összefoglaló jelleggel hozzátette: „fokozódó világjárvány közepette kötött szerződések esetén ésszerűen eljáró, az adott piaci viszonyokat ismerő szakcégtől elvárható, hogy – éppen különös szaktudása okán – a szerződés megkötésének időpontjában számoljon a reális korlátozásokkal, azaz a saját teljesítését negatívan befolyásoló körülményekkel, amelyek előreláthatósága kizárja a mentesülését.”¹⁶⁹

Szintén egyformán ítélte meg mindhárom bírói fórum, hogy az alperes szerződésszegését elkerülhette, illetve a kárt elháríthatta volna, ami abból is látszik, hogy végül is az orvostechikai eszközök piacán járatlan felperes – még ha két különböző forrásból is –, de be tudta szerezni a tesztek (rövid határidő-

¹⁶⁵ Kúria Pfv.V.20.826/2021/2., 18. bek.

¹⁶⁶ Gödöllői Járásbíróság 14.G.40.060/2020/19., 122. bek. Lásd még 124. bek.

¹⁶⁷ Gödöllői Járásbíróság 14.G.40.060/2020/19., 129. bek.

¹⁶⁸ Budapest Környéki törvényszék 14.Gf.40.005/2021/9., 27. bek.

¹⁶⁹ Kúria Pfv.V.20.826/2021/2., 19. bek.

vel), így az nem volt objektíve lehetetlen, s feltehetően az alperesnek is sikerült volna, ha egyáltalán megkísérli (ám ő az általa megbízhatónak vélt gyártóhoz ragaszkodott).¹⁷⁰ A Kúria emellett elvi jelleggel mondta ki, hogy „a kárkövetkezmények elhárítása terén elvart a kötelezettől az aktív, tevőleges kármegelőző, kárelhárító magatartás, amelynek a peradatok szerint az alperes csak részben tett eleget”.¹⁷¹

A döntés(ek)ből több következtetés is levonható. Egyrészt a hazai bíróságok számára ismert, hogy az Egyezmény 79. cikke volt a Ptk. 6:142. §-ának előképe, s az ahhoz kapcsolódó magyarázatokat figyelembe veszik a 6:142. § értelmezése során. Másrészt, ettől nyilván nem függetlenül, a döntés illeszkedik az Egyezményhez kapcsolódó fent vázolt ítélkezési trendekhez. Végül a döntés még inkább láthatóvá teszi az egyes kimentési feltételek szoros összefüggését, érintkezését, átfedését, mivel azok feltehetően csak dogmatikai-gondolati síkon választhatók szét hermetikusan, a valóságban komplexen jelentkeznek, és együtt képezik bírói mérlegelés tárgyát. Az elsőfokú és a felülvizsgálati bíróság például a tesztek beszerezhetőségéből (harmadik kimentési feltétel) következtetett arra (utalva a beszerzési kockázat immanens voltára), hogy a szerződösszegés oka az alperes ellenőrzési körébe tartozott (első kimentési feltétel).

4. Következtetések

Elsőként annak feltárására volt szükség, hogy mi jellemzi azt a kártérítési jogi dogmatikai és gyakorlati környezetet, ahová a koronavírus-járvány „megérkezett”. Érdemes feltérképezni az ellentmondásokat, vitás pontokat, mert ezek feltehetően a járvány hatásai kapcsán is vitákat generálhatnak, hovatovább élesebben merülhetnek fel, mint eddig bármikor. Másként fogalmazva, az Egyezmény 79. cikke és a Ptk. 6:142. §-a immanens feszültségei vélhetően kisugároznak majd a koronavírussal kapcsolatos konkrét esetekre, jogvitákra, illetve e konkrét esetek, jogviták további – az érintett szabályokkal kapcsolatos strukturális-tartalmi – feszültségeket hozhatnak napvilágra. Hangsúlyosan merülhet fel a koronavírus kapcsán többek között az *impediment* kontra *hardship* problematika, nevezetesen az, hogy a járvány, illetve az azt követő intézkedések mikor tekinthetők a teljesítést megakadályozó, ellenőrzési körön kívül eső körülmény-

¹⁷⁰ Gödöllői Járásbíróság 14.G.40.060/2020/19., 123., 126. bek. A másodfokú bíróság a fentiekén túl utalt arra is, hogy alperes kérhette volna akár a teljesítési határidő módosítását is, lásd Budapest Környéki törvényszék 14.Gf.40.005/2021/9., 28. bek.

¹⁷¹ Kúria Pfv.V.20.826/2021/2., 19. bek.

nek (akadálynak), amely – feltéve, hogy a kimentés másik két feltétele is fennáll – a szerződésszegő kötelezett kártérítési kötelezettsége alóli mentesülését eredményezheti, s mikor okozzák „csak” a teljesítés elnehezülését, a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás viszonyának felborulását a teljesítéshez szükséges költségek megnövekedése, avagy a tranzakció értékének csökkenése miatt. Vajon a kettő között fennáll-e valamilyen minőségi különbség, s ha igen, az miben ragadható meg; avagy csak fokozatbeli eltérésről, egy skála egymást követő, egymástól nem túl nagy távolságra elhelyezkedő pontjairól, állomásairól van szó, amely esetben különösen nehéz lehet a határok megvonása, s a döntés a kimentés kérdésében.

Az Egyezmény gyakorlatában és szakirodalmában e tekintetben egyszerre van jelen a szigor, aminek következtében a kimentés meglehetősen nehéz és ritka (tézis és fősodor); ugyanakkor megfigyelhető egyfajta megengedőbb szemléletre való törekvés a teljesítés gazdasági okokból történő elnehezülése kapcsán (antitézis), amely törekvés „kikezdte” és fellazítani látszik a *limit of sacrifice* szigorát. Kérdés, hogy a járvány melyik irányba mozdítja majd a mérleg nyelvét.

E felvetésre adott és adható válasz függ attól is, hogy a vizsgált jogi környezetben milyen más eszközök (szabályok, jogintézmények) szolgálnak a *clausula rebus sic stantibus* elvének hordozóiként: reflektál-e a szabályrendszer a szerződés teljesülésének jelentős (gazdasági) elnehezülésére, a szerződéses egyensúly drasztikus felborulására (*hardship*, bírói szerződésmódosítás stb.), s ha igen, akkor melyek e reakció bemeneti feltételei (például szükséges-e, hogy tartós jogviszonyról legyen szó). Ha ilyen eszközök nem állnak rendelkezésre, vagy csak szűk körben vehetők igénybe, akkor nem zárható ki, hogy a bírói gyakorlat (többek között a járvány és más válságok hatására) a kimentési feltételek, vagy a *clausula rebus sic stantibus* elvét kifejezésre juttató szabály tényálláselemeinek megengedőbb értelmezése felé mozdul el.

A kimentési feltételek a gyakorlatban nem különülnek el, azokat a bíróságok részben egymással magyarázva és definiálva együtt értelmezik és alkalmazzák, ami rugalmasabb ítélkezést tesz lehetővé, ugyanakkor kedvezőtlenül hat a bírói gyakorlat kiszámíthatóságára.

Mivel gondolati úton szinte minden elképzelhető és előrelátható, s szinte minden rendkívüli eseményre, körülményre volt már példa az emberiség történetében, ezért fontos kiegészítő szempont lehet egy-egy esemény, körülmény előfordulásának valószínűsége, gyakorisága térben és időben. Ez az a tényező, amely alapján előreláthatóról (*known unknowns*), vagy nem előreláthatóról (*unknown unknowns*) beszélünk. A járvány és hatásainak megtapasztalása elmozdíthatja a kettő közötti határvonalat az előbbi javára.

A kimentés továbbra sem lehet sikeres, ha valamilyen ellenőrzési körön kívül eső, előre nem látható és el nem hárítható körülmény interferál a kötelezett szerződészegő magatartásával.

Miközben tehát a 6:142. §-ban rögzített kontraktuális felelősségi szabály gyakorlati alkalmazását tekintve vállalható közelítéssel állítható fel prognózis, nehezebben vetíthetők előre a járvány-specifikus jogalkalmazás hosszabb távú, általános-elméleti következményei. A gyakorlati alkalmazással kapcsolatos megállapításainkat nem ismételjük meg. A mélyelemzést tekintve pedig inkább sejtéseink lehetnek, amelyek egy későbbi kutatás kiindulópontjaként vehetők figyelembe.

Az első és alapvető sejtés nem más, mint hogy a járvány hatására nagyobb ingadozás várható és nagyobb feszültség alakulhat ki az egyes kontraktuális felelősség-specifikus értelmezési és jogalkalmazási tendenciák között. Ellentétes irányú tendenciák egyszerre erősödhetnek fel, s párhuzamos érvényesülésük, ütközéseik egyfajta felelősségi jogi kettős fronthatást idézhetnek elő. Egyfelől nem kizárt, hogy az eljáró bíróságok „megértőbbek” lesznek a kimentés tekintetében olyan tényállások elbírálása során, amikor a járvány következtében lényegesen elnehezül a teljesítés. Elképzelhető, hogy a kimentést nem kötik majd a *limit of sacrifice* eléréséhez, különösen, ha (a kontraktuális felelősség alóli mentesülés lehetőségén kívül) nincs más olyan jogintézmény, amely reflektálna az ilyen tényállásokra (vagy csak tartós jogviszonyok esetén van lehetőség bírói korrekcióra).

Ezzel párhuzamosan ugyanakkor felmerül (s ez volna a második sejtés), hogy a járvány megtapasztalásának nem lesz-e vajon egyfajta sajátos, a konkrét válságon túlmutató „esernyő-hatása” (*umbrella effect*) a jogrendszerre, közelebbről akár a kontraktuális felelősségre.¹⁷² Értve ez alatt, hogy miután a világjárvány elsöprő erejű hatásaival a *science fiction* világából a hétköznapiok valóságává lépett elő; továbbá, hogy a vírusok gyors mutációja és újabb vírusok kialakulása, illetve zoonózis útján az emberre történő áttérjedésének valószínűsége nem elhanyagolható (s a klímaváltozással összefüggésben növekvő) kockázatot jelent: mindezek hatására vajon nem mozdulhat-e a bírói gyakorlat olyan irányba, hogy sokkal inkább kell hasonló eseményekkel számolni, mint korábban? Ha igen, akkor elképzelhető, hogy az emberiség e kollektív (és szo-

¹⁷² Az esernyő hatás (*umbrella pricing*) a versenykorlátozáshoz kapcsolódó fogalom, s azt a jelenséget írja körül, amikor a kartellezők összehangolt áremelésének következtében a kartellben részt nem vevő piaci szereplők – követő magatartást tanúsítva, jogszerűen – szintén árat emelnek, minek következtében közvetlen vagy közvetett vevők kárt szenvednek. Ld. ehhez a magyar jog kapcsán CSÖNDES – FENYŐHÁZI – KOCSIS (2018), 213.

morú) tapasztalata a bírói jogalkalmazásban is beépül az előreláthatósággal kapcsolatos objektivizált elvárasi szintekbe, aminek következtében nehezebb lesz arra hivatkozni, hogy egy újabb vírus, egy újabb járvány (és ennek hatásai) a nem túl távoli jövőben ne volna előrelátható. Ahogy nő az ilyen horderejű események (akár más típusú, korábban rendkívülinek vélt események) kockázata és bekövetkezésének gyakorisága, akként nő annak valószínűsége, hogy számolni kellett ezekkel. Az sem zárható ki, hogy a szigorodó elvárható előreláthatóság nemcsak a járványokat és azok következményeit fogja majd át, hanem minden olyan – korábban rendkívülinek tekintett – eseményt, amely hasonló következményekkel járhat, mint a COVID-19-világjárvány.¹⁷³

Végül az írás témáján már jócskán túlmutató sejtés, hogy minél kevésbé mutatnak a kontraktuális felelősség szabályai, illetve azok alkalmazása kellő rugalmasságot, s minél kevésbé alkalmasak a válságjelenségek következményeinek „lekövetésére” (még hozzá feszítő ellentmondások nélkül), annál nagyobb lesz a késztetés jogalkotói beavatkozásra,¹⁷⁴ egyéb, metajurisztikus, például politikai szempontokat ezúttal figyelmen kívül hagyva. Mivel a Ptk. 6:142. §-a (az Egyezmény 79. cikkéhez hasonlóan) generálklauszula, s ekként mint norma szükségképpen rugalmas, ezért feltehetően annak válságra hangolt alkalmazásán múlik, hogy melyik forgatókönyv valósul meg. Feltéve, hogy a következő válság (legyen az bármilyen természetű), s a jogalkotó arra adott válasza hagy időt és lehetőséget a *law in action*, különösen a bírói jogalkalmazás további csiszolására, válságállóvá, válságkezelésre alkalmassá tételére.

IRODALOM

- A 2013. évi V. törvény indokolása a Polgári Törvénykönyvről, Hatodik könyv, Második rész, X. cím, XXII. fejezethez írt indokolás 7. pont.
- A Kúria mellett működő Új Ptk. Tanácsadó Testület „A Ptk. 6:142. § alkalmazásában hogyan kell értelmezni az »ellenőrzési körön kívül eső« mentesülési okot? Lehet-e ellenőrzési körön belüli az olyan objektív körülmény, amely a szerződésszegő által nem volt befolyásolható, és amely a gondos ellenőrzéssel sem volt elhárítható?” c. véleménye. <https://bit.ly/3pR-CHdR>
- ATAMER, Yesim: Art. 79. In: KRÖLL, Stefan – MISTELIS, Loukas – PERALES VISCASILLAS, Pilar (eds.): *UN Convention on Contracts for the International Sales of Goods, CISG*. 2nd ed., BeckOnline, 2018.

¹⁷³ Kevésbé határozottan, de valamelyest hasonlóan TWIGG-FLESNER (2020b), 163.

¹⁷⁴ Ld. TORSSELLO – WINKLER (2020), 400. Utal az olasz és a francia veszélyhelyzeti szabályozásra.

- BEYER, Yvonne – HOFFMANN, Phillip: „COVID-19 als Act of God / Force Majeure / Höhere Gewalt? Rechtliche Implikationen der Corona-Krise auf bestehende Verträge, insbesondere Liefer- und VOB/B-Bauverträge”. *Neue Juristische Online Zeitschrift*, 20 (2020) 21: 609–615.
- BOÓC Ádám: „Észrevételek a Covid-19 vírus hatásaira a magyar szerződéses jogban”. *Veszélyes Anyagok*, 6 (2020) 3: 3–5.
- BORBÉLY Krisztofer: *A vis maior mögött meghúzódó alapgondolat és igazságossági elv az egyes polgári jogi jogintézmények tükrében. Szakdolgozat*. Budapest, ELTE ÁJK, 2021.
- CISG Advisory Council Opinion No. 7 – Exemption of Liability for Damages Under Article 79 of the CISG. <https://bit.ly/3GI89SG>
- CISG Advisory Council Opinion No. 20 – Hardship under the CISG. <https://bit.ly/3GDjQtv>
- Commentary on the Draft Convention on Contracts for the International Sale of Goods prepared by the Secretariat* („Secretariat Commentary”) / UN DOC. A/CONF. 1978. <https://bit.ly/3dOF0c2>
- CSEHI Zoltán: 6:142. §. In: CSEHI Zoltán (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv magyarázata, Kommentár a 2013. évi V. törvényhez*. Budapest, Menedzserpraxis, 2014, 136–138.
- CSÖNDES Mónika: „A Covid-19-járvány és a szerződésszegésért való felelősség alóli mentesülés egyes kérdései”. *Kártérítési és Biztosítási Jog*, 3 (2020) 3. <https://bit.ly/3s-1WSIw>
- CSÖNDES Mónika – FENYŐHÁZI András – KOCSIS Márton: A versenyjogi jogsértéssel okozott károk – károsultak és kárfajták. In: POLAUF Tamás (szerk.): *Versenyjogi kártérítési perek – Kézikönyv a joggyakorlat számára*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 205–221.
- DI MATTEO, Larry A.: Excuse: Force Majeure and Hardship. In: DI MATTEO, Larry A. – JANSSEN, André – MAGNUS, Ulrich – SCHULZE, Reiner (eds.): *International Sales Law – A Handbook*. Bloomsbury, 2021, 690–736.
- FAZAKAS Zoltán József: A szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség. In: BARTA Judit – BARZÓ Tímea – CSÁK Csilla (szerk.): *Magyarázat a kártérítési jogról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 165–188.
- FUGLINSZKY Ádám: „The Reform of Contractual Liability in the New Hungarian Civil Code: Strict Liability and Foreseeability Clause as Legal Transplants”. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 79 (2015) 1: 72–116.
- FUGLINSZKY Ádám: „Az előreláthatósági klauzula értelmezésének újabb dilemmái”. *Gazdaság és Jog*, 27 (2019) 7–8: 1–7.
- FUGLINSZKY, Ádám: „Legal Transplants: Snapshots of the State of the Art and a Case Study from Central Europe – Post Transplantation-adjustment of Contractual Liability in the New Hungarian Civil Code”. *European Review of Contract Law*, 16 (2020) 2: 267–299.
- FUGLINSZKY Ádám: 6:142. §. In: WELLMANN György (szerk.): *A Ptk. Magyarázata V/VI – Kötelmi jog, Első és Második Rész*. Budapest, HVG-ORAC, 2021, 336–380.
- GILDEGGEN, Rainer – WILLBURGER, Andreas: „Das UN-Kaufrecht und die Corona-Krise”. *Internationales Handelsrecht*, 21 (2021) 2: 45–53.

- GRAHAM, David A.: Rumsfeld's Knowns and Unknowns: The Intellectual History of a Quip. *The Atlantic*, 27 March 2014. <https://bit.ly/3J7LTDG>
- HUBER, Peter: CISG 79. In: *Münchener Kommentar zum BGB*, 6. Auflage, BeckOnline, 2012.
- HUBER, Peter: „Für Glücksklee keine Haftung? – Die Tücken der Garantiehaftung im CISG”. *Internationales Handelsrecht*, 20 (2020) 4: 138–140.
- ICC Force Majeure and Hardship Clauses – March 2020*. <https://bit.ly/3yjxX4t>
- JANSSEN, André – WAHNSCHAFFE: „Christian Johannes: Der internationale Warenkauf in Zeiten der Pandemie”. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 31 (2020) 10: 410–416.
- KEMENES István: „A kontraktuális kártérítés egyes kérdései”. *Magyar Jog*, 64 (2017) 1: 1–10.
- KEMENES István: A vállalkozási szerződés – 1. A vállalkozási szerződés általános szabályai, In: Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvhöz (2. kötet)*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020, 1928–1963.
- KHANDERIA, Saloni: „Transnational Contracts and Their Performance during the COVID-19 Crisis: Reflections from India”. *BRICS Law Journal*, 7 (2020) 3: 52–80.
- KIRAZ, Esra – YILDIZ ÜSTÜN, Esra: „COVID-19 and force majeure clauses: an examination of arbitral tribunal's awards”. *Uniform Law Review*, 25 (2020) 4: 437–465.
- KIRÁLY Miklós: A Bécsi Vételi Egyezmény és a Bitcoin, In: LAMM Vanda – SAJÓ András (szerk.): *Studia in honorem Lajos Vékás*. Budapest, HVG-ORAC, 2019, 154–161.
- KÓHIDI Ákos: Az elháríthatatlanság fogalmának relativizálódása a magyar polgári jogban. In: KÓHIDI Ákos – KESERŰ Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Budapest–Győr, Eötvös József Könyv- és Lapkiadó – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kara, 2015, 225–242.
- LAIMER, Simon – SCHICKMAIR, Martina: Kapitel 11: Ausgewählte zivilrechtliche Probleme in der COVID-19-Krise. In: RESCH, Reinhard (Hrsg.): *Corona-Handbuch Österreichs Rechtspraxis zur aktuellen Lage – online*. Manz, 2020.
- LESZKOVEN László: *Szerződésesség a polgári jogban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.
- MENYHÁRD Attila: Impacts of COVID-19 in Hungarian Contract Law. In: HONDIUS, Ewoud – SANTOS SILVA, Marta – NICOLUSSI, Andrea – SALVADOR CODERCH, Pablo – WENDEHORST, Christiane – ZOLL, Fryderyk (eds.): *Coronavirus and the Law in Europe*. Intersentia, 2020. <https://bit.ly/3m0kYzy>
- MAGNUS, Ulrich: CISG 79. In: *Staudinger BGB, Neubearb. 2013*. BeckOnline, 2013.
- MANKOWSKI, Peter: CISG 79. In: *Münchener Kommentar zum HGB*, 4. Auflage. BeckOnline, 2018.
- Note of the Undroit Secretariat on the Unidroit Principles of International Commercial Contracts and the Covid-19 Health Crisis*, 15 July 2020. <https://bit.ly/3qaP4lt>
- PÁZMÁNDI Patrik: „Mentesülés a kontraktuális kártérítési felelősség alól a COVID-19 járvány, valamint gazdasági szankciók tükrében”. *Kártérítési és Biztosítási Jog*, 3 (2021), 3–4. <https://bit.ly/31Wz2Dn>

- PHILIPPE, Denis: Coronavirus: Force Majeure? Hardship? Deferral of Obligations? Some Practical Elements Advice for the Analysis and Drafting of Clauses. In: HONDIUS, Ewoud – SANTOS SILVA, Marta – NICOLUSSI, Andrea – SALVADOR CODERCH, Pablo – WENDEHORST, Christiane – ZOLL, Fryderyk (eds.): *Coronavirus and the Law in Europe*. Intersentia, 2020. <https://bit.ly/3DPNBps>
- PILTZ, Burkhardt: „Covid-19 bedingte Lieferstörungen”. *Internationales Handelsrecht*, 20 (2020) 4: 133–137.
- ROTHERMEL, Martin: „Ereignisse (Coronavirus, Brexit, Embargos, Zölle, u.a.) und höhere Gewalt, Unmöglichkeit, Wegfall der Geschäftsgrundlage, Hardship, Frustration im BGB und in anderen Rechtsordnungen – braucht es eine Klausel?” *Internationales Handelsrecht*, 20 (2020) 3: 89–97.
- SÁNDOR Tamás – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi adásvétel*. Budapest, HVG-ORAC, 2005.
- SCHLECHTRIEM, Peter – SCHROETER, Ulrich G.: *Internationales UN-Kaufrecht*, 6. Auflage. Tübingen, Mohr Siebeck, 2016.
- SCHWENZER, Ingeborg: Art. 79. In SCHLECHTRIEM, Peter – SCHWENZER, Ingeborg – SCHRÖTER, Ulrich G. (Hrsg.): *Kommentar zum UN-Kaufrecht*, 7. Auflage. BeckOnline, 2019.
- THUME, Karl-Heinz: „Covid-19 und Vertriebsverträge”. *Internationales Handelsrecht*, 20 (2020) 4: 163–170.
- TORSELLO, Marco – WINKLER, Matteo M.: „Coronavirus-Infected International Business Transactions: A Preliminary Diagnosis”. *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020) 2: 396–401.
- TWIGG-FLESNER, Christian: „The Covid-19 Pandemic – a Stress Test for Contract Law?” *Journal of European Consumer and Market Law*, 9 (2020a) 3: 89–92.
- TWIGG-FLESNER, Christian: A comparative perspective on Commercial Contracts and the impact of COVID-19 – Change of Circumstances, *Force Majeure*, or what? In: PISTOR, Katharina (ed.): *Law in the Time of COVID-19*. Columbia Law School, 2020b, 155–165.
- VEREBICS János: „A szerződésszegésért való kárfelelősség az előreláthatóság alapján való korlátozása az új Ptk.-ban”. *Gazdaság és Jog*, 23 (2015) 4: 8–13.
- VÉKÁS Lajos: „Szerződésszegési kártérítési felelősség a bírói gyakorlatban”. *Magyar Jog*, 67 (2020) 10: 557–566.
- VOGENAUER, Stefan: „Hardship clauses und verwandte Klauseln im internationalen Handelskäufen (I) – Rechtsvergleichende Überlegungen und Einheitsrecht”. *Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht*, 5 (2020) 1: 3–9.
- VOGENAUER, Stefan: „Hardship clauses und verwandte Klauseln im internationalen Handelskäufen (V) – Rechtsvergleichende Überlegungen und Einheitsrecht”. *Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht*, 6 (2021) 5: 209–215.
- WAGNER, Eric – HOLTZ, Rudolph Anthony – DÖTSCH, Tina: „Auswirkungen von COVID-19 auf Lieferverträge”. *Betriebsberater*, 75 (2020) 15–16: 845–851.
- WEAVER, Isabell: „Störung der Lieferkette durch Covid-19 – Force Majeure? Es kommt darauf an!” *Zeitschrift für Vertriebsrecht*, 9 (2020) 3: 159–164.



Boóc Ádám

Mennyiben tekinthető a COVID–19 *vis maior* helyzetnek?¹

1. Bevezetés

Tényként állapítható meg, hogy a koronavírus okozta COVID–19 betegség mint tényleges pandémia, azaz epidémiából kifejlődő világijárvány az emberiség számára egy újszerű, eddig ebben a formájában lényegében ismeretlen veszélyhelyzetet teremtett. Tedrosz Adhamon Gebrejeszusz, az Egészségügyi Világszervezet (WHO) főigazgatója 2020. március 11-én Genfben jelentette be, hogy a COVID–19 vírushatás világijárvány szintjére lépett. E tanulmány írásakor ugyan már több védőoltás is létezik a vírus ellen, azonban világméretű áttörtségről még nem lehet beszélni.

Tagadhatatlan, hogy a járványnak jelentős egészségügyi, gazdasági hatásai mellett értelemszerűen a polgári jogra, a polgári jogi szerződéses jogviszonyokra nézve is nagyon komoly következményei vannak. Jelen írásban – mely részben egy már korábban megjelent tanulmányom alapul² – azt kíséreljük meg bemutatni, hogy a COVID–19 jelenleg ismert megjelenési formája a magyar polgári jogban a szerződéses jogviszonyokat milyen formában, milyen módon befolyásolhatja.

A jelen tanulmány írásakor rendelkezésre álló információk kapcsán az minden bizonnyal kijelenthetőnek és rögzíthetőnek tűnik, hogy a koronavírus megjelenése és következménye polgári jogi értelemben elméletileg *vis maior* helyzetet generál, annak azonban tényleges megítélése, *vis maior*ként való minősítése az egyes konkrét esetkörökben változhat.

A *vis maior* kapcsán elsődlegesen a római jogra szükséges és egyben célszerű utalni. Ennek megfelelően a *vis maior* – *act of God, höhere Gewalt, qeou bia* – olyan ellenállhatatlan erő, amelynek az emberi gyengeség nem bír ellenállni. Más szavakkal az erőhatalom (*casus maior / vis maior*) olyan károsító esemény, amely-

¹ A kézirat lezárva: 2021. november 21.

² Lásd Boóc (2020), 85–94.

ről teljességgel bizonyos, hogy a vele szembeni védekezés eleve lehetetlen, illetve eredménytelen (*casus cui resisti non potest*).³ A római jognak a *vis maior* kapcsán fontos és lényeges szabálya – melynek témánk szempontjából is kiemelt jelentősége van –, hogy a *vis maior*ért az is felel, aki a *vis maior* lehetőségét szerződésben vállalta.⁴

A régebbi, 1959. évi Polgári Törvénykönyv (régí Ptk.) elfogadása előtti magyar magánjog *per definitionem* nem tartalmazta a *vis maior* fogalmát, ugyanakkor a joggyakorlat természetesen ismerte és időnként alkalmazta is azt. Régi magyar magánjogunk szerint a *vis maior* olyan esemény, amelyet előre látni vagy ellene védekezni az egyes ember nem képes (elemi csapás, földrengés, háború, halál stb.). Ezzel kapcsolatban a *Jogi Hírlapban* XIII. 812. sz. alatt közölt eseti határozat azt rögzíti, hogy az emberi előrelátás és védekezés csak a gyakorlati tapasztalatból ismert, és a gazdasági, valamint pénzügyi lehetőségekkel arányban álló rendes (normális) szükséglet tekinteteit köteles figyelembe venni.⁵

Hatályos magyar magánjogunk szintén nem tartalmazza a *vis maior* fogalmát definitív módon, ugyanakkor egyes gyakorlati esetekben alkalmazása lehetséges. Ha és amennyiben – fentiek szerint – a koronavírust *vis maior*ként kiváltó oknak kezeljük, akkor azt kell megvizsgálni, hogy ez magánjogi értelemben milyen következményekkel járhat.

A jelenleg rendelkezésre álló információk szerint, habár teoretikusan minden bizonnyal a koronavírus *vis maior*ként kiváltó oknak tekinthető, általános jelleggel nem lehet azt kimondani, hogy minden egyes, a magánjog hatálya alá tartozó szerződésben biztosan eredményezni is fogja a *vis maior* lényegében történetileg, intézménytörténeti szempontból kialakult – és egyes esetekben a hatályos jog által is elismert – joghatását.

Érdeemes ezzel kapcsolatban a német jog megoldására utalni. A Német Polgári Törvénykönyv (BGB) 206. §-a ugyanis kimondja azt, hogy az elévülés felfüggesztésre (*Hemmung*) került abban az esetben, ha az elévülési idő utolsó hat hónapjában a jogosult *vis maior* (*höhere Gewalt*) okán akadályozva volt a jogérvényesítésben.⁶

³ Ezzel kapcsolatban lásd különösen FÖLDI – HAMZA (2012), 430; BENEDEK – PÓKECZ KOVÁCS (2017), 271.

⁴ Fentiekkel kapcsolatban lásd különösen VISKY (1942); FÖLDI (1988), 7–23; HAMZA (1989), 31–48; MARTON (1993); MOLNÁR (1998); SIKLÓSI (2015).

⁵ Lásd FEHÉRVÁRY (1941), 366.

⁶ Lásd § 206 Hemmung der Verjährung bei höherer Gewalt Die Verjährung ist gehemmt, solange der Gläubiger innerhalb der letzten sechs Monate der Verjährungsfrist durch höhere Gewalt an

Ez a szabály az új, 2013. évi magyar Polgári Törvénykönyvben (Ptk.) szereplő, az elévülés nyugvására vonatkozó rendelkezés megfelelője, azzal a lényeges különbséggel azonban, hogy a Ptk. 6:24. §-a az elévülés nyugvásának feltételként azt írja elő, hogy a jogosult igényét menthető okból ne tudja érvényesíteni, azaz a magyar Ptk.-ban nem a *vis maior* kifejezés kerül használatra.

A járványügyi helyzet elmúltát követően vélhetően többen fognak az elévülés nyugvására hivatkozni a járvánnyal kapcsolatban. Erre figyelemmel érdemes lehet a fentiekben említett német magánjogi példa nyomán menthető oknak tekinteni egyes esetekben a koronavírus okozta helyzetet, amennyiben az *vis maior*nak tekinthető. Természetesen ez is esetről esetre vizsgálandó körülmény.

2. A Ptk. által szabályozott lehetetlenné válás szabályának jelentősége

Amennyiben az adott szerződéses jogviszonyban, egy már megkötött szerződés esetében a *vis maiorra* mint a teljesítés alóli lehetséges kimentésre kívánunk hivatkozni, akkor elsődlegesen a teljesítés lehetetlenné válásának lehetőségét kell megvizsgáljunk.

A Ptk. 6:179. §-a értelmében, amennyiben a teljesítés lehetetlenné válik, az a szerződés megszűnéséhez vezet. A Ptk. 6: 179–180. §-ai szabályozzák a teljesítés lehetetlenülését. Ebben a körben – egyebek mellett – szabályozást nyer az, hogy miképpen szükséges abban az esetben eljárni, ha a lehetetlenülés egyik félnek sem felróható, illetve ha azért csak az egyik, vagy esetleg mindkét fél felelős.

Témánk szempontjából fontos rámutatni arra a kérdésre, hogy ezen rendelkezések arra a helyzetre vonatkoznak, amikor a szerződés keletkezésekor a teljesítés még nem lehetetlen, de valamilyen – alapvetően külső – körülmény bekövetkezésével azzá válik. Ha a lehetetlenülés egyik félnek sem felróható módon következik be, az a felek között egy elszámolási jogviszonyt keletkeztet, azaz a már nyújtott szolgáltatások ellenértékét meg kell téríteni. Amennyiben arra kívánunk hivatkozni egy konkrét jogvitában, hogy a koronavírus okán válik lehetetlenné a szerződés teljesítése, úgy annak bizonyítása fontos kérdés, hogy a teljesítés lehetetlenné válása valóban olyan okból következett be, amelyért egyik fél sem felel.

der Rechtsverfolgung gehindert ist. <https://bit.ly/34jA8dl>. Ezzel kapcsolatban lásd továbbá KÖHLER (1983), 53.

A szerződések általános szabályai között olvasható lehetetlenülést érdemes egy konkrét, a gazdasági életben igen gyakori szerződés példáján, a vállalkozási szerződésen keresztül is megvizsgálni.

Figyelemmel arra, hogy a vállalkozási szerződés teljesítése sok esetben több alvállalkozó közreműködésével valósul meg, lényeges kérdés, hogy a fővállalkozó az alvállalkozóval szemben is megfelelő módon tudja érvényesíteni a teljesítéssel kapcsolatos jogait. A vállalkozási szerződésekkel kapcsolatosan – számos esetben a vállalkozás sajátosságaiból adódó módon – igen gyakori az, hogy a teljesítés olyan okból válik lehetetlenné, amelyért egyik fél sem felelős. Ebben az esetben a Ptk. 6:248. §-a értelmében az alábbiak szerint kell eljárni.

Amennyiben a lehetetlenné válás oka mindkét fél érdekkörében vagy érdekkörén kívül merült fel, a vállalkozót az elvégzett munka és költségei fejében a díj arányos része illeti meg. Ebben az esetben a felek közötti elszámolásra van szükség, melyet a korrekt módon elkészített szerződés, továbbá a szerződéses jogviszony során a megfelelő dokumentálás jelentős mértékben segíthet. Amennyiben a lehetetlenné válás oka a vállalkozó érdekkörében merült fel, díjazásra nem tarthat igényt. Ebben az esetben tehát a szerződés nem a vállalkozó miatt lehetetlenült, ha nem a lehetetlenné válás oka a vállalkozó érdekkörében merült fel. A jogkövetkezmény azonban a vállalkozó részére hátrányos, hiszen díjazásra igényt nem tarthat.

Amennyiben a lehetetlenné válás oka a megrendelő érdekkörében merült fel, a vállalkozót a díj megilleti, de a megrendelőnek jogában áll levonni azt az összeget, amelyet a vállalkozó a lehetetlenné válás folytán költségben megtakarított, továbbá amelyet a felszabadult időben másutt keresett vagy nagyobb nehézség nélkül kereshetett volna. A megrendelő ebben az esetben két jogcímen vonhat le összeget a vállalkozótól. Az egyik jogcím az, hogy a vállalkozó költségmegtakarításait levonhatja, a másik pedig a vállalkozónak a kieső időben egyébként megszerzett vagy megszerzhető jövedelmét jelenti. Megjegyzést érdemel, hogy egy esetleges, ezen kérdésre vonatkozó bizonyítási eljárás során igen lényeges lehet a szerződés megfelelő módon történő dokumentálása.⁷

A konkrét példa szerepeltetése megítélésünk szerint azért is fontos, mert igen jól érzékelteti: egyáltalán nem közömbös, hogy egy vállalkozási szerződés lehetetlenülése mely félnek felróható, vagy *vis maior* esetében egyik félnek sem róható fel, hiszen igen eltérő, a felek helyzetét különbözően, de meghatározó módon befolyásoló jogkövetkezményeket társít hozzá a magánjog.

⁷ Ezzel kapcsolatban lásd különösen Boóc – SÁNDOR (2020), 60–69.

A koronavírus jelenlegi szakaszában megítélésünk szerint minden bizonyosan nem minden megkötött szerződés esetében beszélhetünk arról, hogy a *vis maior* rendelkezés alkalmazható, azaz a felek biztosan mentesülnek a szerződéses kötelezettségek alól. Konkrét jogesetben egészen biztosan szükséges vizsgálni az előreláthatóság alapelvének megjelenését, azaz azt, hogy a szerződés megkötésekor, esetlegesen annak teljesítése megkezdésekor bármely fél volt-e avagy lehetett-e olyan helyzetben, hogy a koronavírus esetleges jogkövetkezményeivel, hatásaival számolnia kellett.

A Ptk., igaz alapvetően a tapadó károk vonatkozásában nevesíti az ún. előreláthatósági korlát fogalmát, ez a zsinórmérték vélhetően egy *vis maior* helyzet megítélésénél és igen fontos lehet.⁸ Ennek megfelelően álláspontunk szerint egy adott jogviszony megítélése során egyedileg szükséges annak vizsgálata, hogy a jogviszonyban részt vevő feleknek a koronavírus esetleges hatásaival a szerződés megkötésekor reálisan kellett-e számolniuk.⁹

Értelemszerűen a helyzet teljesen eltér akkor, ha a felek már a jelenleg fennálló helyzetben, a koronavírus ismeretében kötnek egymással szerződést. Habár a pandémia természetéből adódóan nem tudható az, hogy az elkövetkező időszak milyen további következményekkel jár, magánjogi értelemben kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a felek olyan módon kötöttek egymással szerződést, hogy nem vitatható módon tudomással bírtak a koronavírus létezéséről, annak a mindennapi életre, a gazdasági életre már gyakorolt hatásairól. Ebben az esetben ugyanis – visszautalva a római jogi alapokra – mondhatjuk azt, hogy a felek a szerződést a fennálló *vis maior* ismeretében kötötték meg, vagyis annak kockázatát vállalták. Ennek jogkövetkezménye pedig az, hogy ha és amennyiben a *vis maior* helyzet nem eredményez *ab initio* lehetetlen kötelmet – azaz a kötelelem teljesítése a *vis maior* okán magától értetődő módon nem lehetetlen –, akkor az ilyen módon megkötött szerződés a felek között vélhetően érvényes és kikényszeríthető kötelezettségeket fog teremteni.

Fontos kérdés továbbá az is, hogy ha és amennyiben a felek a megkötött szerződésükben rendelkeztek a *vis maior*ról, akkor ez a klauzula vajon a járvány fogalmára kiterjed-e (nevesíti-e a szerződés *vis maior* esetkörként a járványt), illetve tartalmaz-e a szerződés olyan *vis maior* rendelkezést, mely alá a járvány esetköre szubszumálható. Az is nyilvánvaló, hogy amennyiben a felek a jelen helyzetben kötnek egymással szerződést, akkor célszerű, ha *vis maior* eseményként definiálják a járványt.

⁸ Ezzel kapcsolatban lásd különösen FUGLINSZKY (2019), 1–7.

⁹ Lásd FUGLINSZKY (2021), 371–373.

3. Néhány további – a Ptk.-ban szereplő és a Ptk.-n kívüli – releváns jogszabályhely elemzése

A koronavírus által okozott egyes jogvita helyzetek feloldására – meghatározott szerződések esetében – alkalmazhatónak tűnik a *clausula rebus sic stantibus* szabálya is. A Ptk. ezt a szabályt a régi Ptk.-hoz képest jelentős mértékben finomította, és szabályait kidolgozottabbá tette.¹⁰ A Ptk. 6:192. §-a értelmében: „6:192. § [Bírósági szerződésmódosítás] (1) Bármelyik fél a szerződés bírósági módosítását kérheti, ha a felek közötti tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, és a) a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható; b) a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; és c) a körülmények változása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe.”

A fenti jogszabályhelyet azért lényeges szó szerint idézni, ugyanis ekként válik láthatóvá és érzékelhetővé az, hogy mennyivel részletesebb a Ptk. szabályozás a korábbihoz képest, és azt is szükséges kiemelni, hogy a Ptk. által létrehozott rendelkezések sokkal jobban megfelelnek a modern kor társadalmi-gazdasági körülményeinek, és ekként talán – *nolente-volente* – a koronavírus által keletkezett jogi helyzetek kezelésére is alkalmasabb választ tudnak adni. Lényeges kiemelni, hogy ezen elv kizárólag a felek közötti tartós – azaz semmiképpen sem eseti – jogviszony során kerülhet alkalmazásra, és ennek értelmében az a fél, akinek a szerződés fennálló feltételei szerint történő teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, bíróság előtt kérheti a szerződés módosítását, feltéve, ha a jogszabályban meghatározott kivételek egyike sem áll fenn.

A koronavírus természetéből adódóan a Ptk. 192. § (1) bekezdés b) és c) pontja vélhetően nem releváns, ugyanakkor az a) pont kiemelkedően fontos lehet, azaz – hasonlóan a lehetetlenülés jogintézményéhez – itt is azt kell vizsgálni, hogy a koronavírus, illetve annak esetleges hatásai a szerződő felek által mennyiben és milyen mértékben voltak előreláthatóak.

Érdemes kiemelni, hogy Nochta Tibor a *clausula rebus sic stantibus* elvére az előszerződés kapcsán az alábbiak szerint mutat rá: „A *clausula rebus sic stantibus* elvének következménye az is, hogy az előszerződés megkötését követően a szerződés megkötését bármelyik fél megtagadhatja, ha bizonyítja, hogy az

¹⁰ A *clausula rebus sic stantibus* elvről a régi Ptk.-ban lásd különösen Boóc – FÁBIÁN – SÁNDOR – TÖRÖK (2009), 193. Érdemes kiemelni, hogy a *clausula rebus sic stantibus* jelentőségére, és annak a *Treu und Glauben* mint objektív jóhiszeműség fogalommal való szoros kapcsolatára Szalma József az új Ptk. kodifikációs munkálatai során is felhívta a figyelmet. Lásd SZALMA (2003), 24.

előszerződés megkötését követően előállott körülmény következtében az előszerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené: a körülmények megváltozásának lehetősége az előszerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható; a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; a körülmények megváltozása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe.¹¹ A fentiekből az a következtetés adódik, hogy akár egy előszerződés alapján történő szerződés megkötésének megtagadásakor érvként lehet hivatkozni a *clausula rebus sic stantibus*-ra, ekként a koronavírusra is.

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény – mely az első veszélyhelyzet megszűnésének napjától (2020. június 18.) hatálytalan – egyebek mellett az alábbiakat is tartalmazza: „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-, vagyoni- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”¹²

A fenti – igen széleskörű – felhatalmazó rendelkezések következtében az első veszélyhelyzet alatt értelemszerűen számos rendkívüli intézkedés, rendkívüli rendelet megalkotására került sor, melyek magánjogi viszonyokat is érintenek.

A magánjogi viszonyok tekintetében különös jelentősége volt a 47/2020. (III. 18.) Korm. rendeletnek, melynek 1. § (1)–(3) bekezdései azt rögzítették, hogy a felek eltérő rendelkezése hiányában az adósnak a hitelező által üzletszerűen nyújtott hitel- és kölcsönszerződésből, illetve pénzügyi lízingszerződésből (a továbbiakban: szerződés) eredő tőke-, kamat-, illetve díjfizetési kötelezettsége akként módosul, hogy az adós a szerződésből eredő tőke-, kamat-, illetve díjfizetési kötelezettsége teljesítésére fizetési haladékat kap. Ez a moratórium eredetileg 2020. december 31. napjáig tartott.

Ugyanezen jogszabályhely a turisztikai, a vendéglátóipari, a szórakoztatóipari, a szerencsejáték, a filmipari, az előadóművész, a rendezvényszervező és a sportszolgáltatást nyújtó ágazatok tekintetében a nem lakás céljára szolgáló helyiségre vonatkozó bérleti szerződésekre 2020. június 30-áig felmondási tilalmat vezetett be, azaz ezen – a koronavírusnak leginkább kitett – iparágak tekintetében jogszabályi rendelkezés zárta ki a szerződés felmondásának lehe-

¹¹ Lásd NOCHTA – PAPP (2018), 59.

¹² T/9790. sz. iromány. <https://bit.ly/3HulJJA>

tőségét, amely mindenképpen a magánjogi viszonyokba történő igen erőteljes beavatkozást jelent.

A 186/2020. (V. 6.) Korm. rendelet az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló ingatlanokkal kapcsolatos bérleti szerződések lejáratára, illetve meghosszabbítására tekintetében tartalmazott igen lényeges rendelkezéseket. Kimondta, hogy a veszélyhelyzet fennállása alatt lejáró, az állam vagy helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra kötött lakásbérleti szerződés, valamint az állami vagy önkormányzati tulajdonú helyiségekre vonatkozó bérleti szerződés új pályázat kiírása nélkül a bérlő egyoldalú, a veszélyhelyzet fennállása alatt – de legkésőbb a szerződés lejártának utolsó napján – megtett írásbeli nyilatkozata alapján a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbodik.

A 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet az ott hivatkozott bérleti szerződések felmondását zárta ki lényegében az első veszélyhelyzet alatt, illetőleg egyes hitel- és kölcsönviszonyok tekintetében fizetési moratóriumot vezetett be, míg a 186/2020. (V. 6.) Korm. rendelet az ott meghatározott ingatlan bérleti szerződések meghosszabbításának lehetőségét tartalmazta a veszélyhelyzetre való hivatkozással.

Érdemes megemlíteni a német jog ezzel kapcsolatos megoldását. Az EGBG, a BGB-hez készült bevezető törvény (*Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche*) a COVID-19 okán kiegészült a 240. §-sal. Ezen paragrafus többek között a folyamatos, közérdeket is ellátó szerződések (pl. kötelező biztosítás) esetében a fogyasztó számára megadja a jogot 2020. június 30-ig a szerződésből folyó kötelemények teljesítésének megtagadására, amennyiben a szerződés 2020. március 8. előtt került megkötésre. Ugyanezen paragrafus a kölcsönök törlesztése, illetve a bérleti szerződések felmondása tekintetében – a magyar joghoz hasonlóan – moratóriumot vezet be.¹³ Értelemszerűen annak, hogy az adott szerződéseknek 2020. március 8. előtt kellett megkötésre kerülniük, azért van jelentősége, mert ezen időpontot követően a szerződő fél a kialakult járványügyi helyzet tudatában, esetlegesen annak kockázatát vállalva köthette meg a szerződését.

A lehetetlenülés vonatkozásában különösen utalni kívánunk az első veszélyhelyzet ideje alatt az utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekre alkalmazandó különös szabályokról szóló 242/2020. (V. 27.) Korm. rendeletre, mely kimondta, hogy e rendeletet kell alkalmazni akkor, ha a koronavírus-világjárvány következtében az utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződés teljesítése a Ptk. 6:179. § (1) bekezdése szerint lehetetlenné vált. Ez témánk szempontjából azért nagyon jelentős, mert itt a koronavírus egyértelműen a szerződés lehetetlenü-

¹³ Ezzel kapcsolatban lásd különösen MELBER – STARRE (2021).

léséhez vezető tényezőként, körülményként kerül megjelölésre.¹⁴ Megemlítendő, hogy a rendelet szabályozása értelmében ilyen esetben az utazásszervezőnek – amennyiben a felek az utazási csomagra és az utazási szolgáltatás együttesre vonatkozó szerződésekről szóló 472/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó szerződést kötöttek – vagy utalványkiállítás (*voucher*), vagy pénzvisszafizetési kötelezettsége keletkezik a lehetetlenülés következtében. Érdekes kitétel tartalmaz továbbá a 3. § (1) f) pont, amelynek értelmében a kiállított utalványnak egyértelműen tartalmaznia kell, hogy a koronavírus világjárvány miatt került kiállításra.

Kitekintésszerűen kívánunk ezzel kapcsolatban utalni a német jog megoldására, a BGB ugyanis az utazási szerződés esetében a *vis maior* (*höhere Gewalt*) bekövetkezésekor – amennyiben az a szerződés megkötésekor nem volt előre látható – felmondási jog lehetőségét biztosítja.¹⁵

Ezen példák alapján úgy tűnik, hogy a jogalkotó bizonyos helyzetekben *vis maior*nak vagy *vis maior*t előidéző tényezőnek tekinti a koronavírust, általános jelleggel azonban ez kimondásra nem kerül.

4. Észrevételek a jelenlegi joggyakorlat vonatkozásában

A jelenlegi joggyakorlatot figyelembe véve természetesen számos olyan probléma, ügy merült fel, ahol elsődlegesen a bérleti díj elengedése vált központi kérdéssé. (Értelemszerűen ezekben a kérdésekben ma még felsőbb bírósági ítéletek, melyek esetleg elvi megfontolásokat tartalmazhatnak, nem állnak rendelkezésre.)

A PricewaterhouseCoopers (PwC) magyarországi irodája fentiekkel kapcsolatban még 2020-ban az alábbi álláspontot tette közzé: „A koronavírus-járvány miatt bevezetett intézkedésekre tekintettel a Ptk. 6:336.§ (2) bekezdése alapján a bérleti díj elengedése csak kifejezetten szűk körben merülhet fel: arra csak akkor kerülhet sor, ha a bevezetett korlátozás közvetlenül érinti a bérlemény működését és a használatot lehetetlenné teszi. Amennyiben a korlátozások csak közvetetten érintik a bérlemény használatát, de nem lehetetlenítik el

¹⁴ Az utazási szerződésről (annak a régi Ptk.-ban szereplő szabályairól) összefoglalóan lásd SALAMON (2001).

¹⁵ Lásd: § 651j (1) Wird die Reise infolge bei Vertragsabschluß nicht voraussehbarer höherer Gewalt erheblich erschwert, gefährdet oder beeinträchtigt, so können sowohl der Reiseveranstalter als auch der Reisende den Vertrag allein nach Maßgabe dieser Vorschrift kündigen. <https://bit.ly/3EUij10>

azt, úgy a bérlők nem mentesülnek a bérletidíj-fizetési kötelezettségük alól a Ptk. 6:336 § (2) bekezdése alapján.”¹⁶

A PwC Ügyvédi Iroda véleményének lényege az, hogy csak abban az esetben lehetséges a bérleti díj fizetés alól mentesülni egy ingatlan bérleti szerződés esetén a COVID-19-re történő hivatkozással, amennyiben a vírus okán bevezetett korlátozás kifejezetten érinti a bérlemény működését és a használatot kizárja vagy akadályozza. Megítélésem szerint amennyiben a kialakuló bírói gyakorlat ezt az álláspontot elfogadja, az igen széleskörű diverzifikációhoz fog vezetni az egyes eseti döntések során, hiszen minden egyes ügy, minden egyes kontraktus vonatkozásában alaposan, már-már tesztszerűen kell azt vizsgálni, hogy az adott időszakban irányadó, a vírusból következő kormányzati rendelkezés a bérlemény tényleges használatára milyen következményekkel járhatott, lehetetlenné tette-e a bérlemény használatát. *Argumentatio a contrario* következik ebből az is, hogy amennyiben a vírussal összefüggő kormányzati intézkedések befolyásolják ugyan a bérlemény használatát, de azt nem lehetetlenítik el, akkor az nem járhat a bérleti díj fizetés alóli mentesüléssel.

Az SCWP Schindhelm Ügyvédi Iroda által szintén 2020-ban közzétett elemzés hasonló véleményt fogalmaz meg abban a vonatkozásban, hogy kiemeli: minden egyes esetben az egyes bérleti szerződések vizsgálata szükséges a lehetséges és irányadó jogkövetkezmények levonásához.¹⁷ Ugyanez a vélemény egyébként utal arra, hogy amennyiben a szerződés tartalmaz vis maior klauzulát, akkor annak rendelkezéseit is megvizsgálva lehetséges a szerződés sorának megítélése. Ezzel kapcsolatban elsődlegesen arra kívánunk hivatkozni, hogy olyan bérleti szerződések, melyek már a COVID-19-re mint jogi jelenségre is reagálva tartalmaznak vis maior klauzulát, vélhetően már a világjárvány kitörése után keletkeztek, azaz nagy valószínűséggel, ha egy korábbi bérleti szerződésben szerepel is vis maior klauzula, az a COVID-19 által generált helyzetet kevésbé kezelheti.

A koronavírus 2020 őszi hulláma során ugyancsak felmerült e kérdéskör, jelesül, hogy a koronavírus okán bevezetett korlátozások eredményezhetik-e a bérleti szerződés alapján a bérleti díj alóli mentesülést. Álláspontom szerint az, hogy a koronavírus okán még a 2020 novemberében bevezetett korlátozások sem eredményezhetik automatikusan a bérlők számára a bérletdíj fizetés alóli mentesülést. Fontos utalni arra is, hogy olyan bérlemények – például szabadidős

¹⁶ PwC Magyarország: A koronavírus-járvány hatásai a bérleti szerződésekre, elsősorban a bérletidíj-fizetési kötelezettség szempontjából. <https://pwc.to/3pR9iSi>

¹⁷ SCWP Schindhelm COVID-19 csapat: Bérleti díj fizetése a COVID-19 járvány idején. <https://bit.ly/3eKZUsP>

létesítmények – esetében, ahol a korlátozások értelmében a használat kizárt, mert a nevezett időszakban zárva kellett tartaniuk, felmerülhet a bérleti díj alóli mentesülés. Itt is feltétlenül meg kell azt vizsgálni azonban, hogy a bérlemény más célra nem használható-e, és amennyiben igen, úgy a bérleti díj fizetés alóli teljeskörű mentesülés nem lehetséges.

Fenti logika alapján véleményünk szerint például egy addig alapvetően helyszíni fogyasztást kínáló étterem esetében nem lehet arról beszélni, hogy a bérleti díjfizetés alóli automatikus mentesülés alkalmazható lenne, hiszen a korlátozó intézkedések okán az étterem a kiszállításra történő ételkészítéstől semmilyen módon nincs elzárva, azaz semmilyen módon nem lehet azt állítani, hogy a bérlemény használata lehetetlenült, legfeljebb az addigi szolgáltatásokat időlegesen és részben a vendéglátóipari szolgáltatások kissé más szegmenseinek kell helyettesíteniük.

Érdemes utalni a Ptk. legújabb, 2021-ben megjelent – azaz nyilvánvalóan a pandémiára is tekintettel lévő – Kommentárjára, mely a bérleti díj elengedése (Ptk. 6:336. §) vonatkozásában az alábbiakat rögzítette: „Általában csak akkor tagadhatja meg a bérlő a bér fizetését, ha olyan körülmény miatt nem tudja a dolgot használni, amely a bérbeadó szavatossági felelősségét alapozza meg, vagy amely mindkét fél érdekkörén kívül álló okból (természeti csapás, a dolognak harmadik személy általi megrongálása) következett be (a bérlő körülményeiben, akaratán kívül bekövetkezett változás: esetleges betegsége, szabadságvesztés büntetésének töltése, stb. tehát nem ilyen, mert ezek a bérlő érdekkörében felmerült események).”¹⁸

Határozott álláspontunk szerint a COVID-19 mint pandémia a Kommentár által hivatkozott esetkörök alá nem szubsumálható. Ezt igazolja az is, hogy a Kommentár – bár 2021-ben, azaz a világjárvány kitörése után egy évvel jelent meg – nem nevesíti a pandémiát mint a bérleti díj elengedésére lehetőséget biztosító okot. Ha és amennyiben a pandémia is automatikusan olyan oknak minősülne, amely alapján a Ptk. 6:336. §-a alkalmazható lenne, nyilvánvalónak tűnik, hogy a Ptk. legújabb, 2021-ben megjelent Kommentárja is kiemelten felhívja erre a figyelmet.

Feltéve, de meg nem engedve, hogy a COVID-19 mint pandémia hatással lehet egy bérleti szerződésben szereplő bérleti díjra, akkor semmilyen módon nem lenne igazságos vagy méltányos ezt a jogkövetkezményt kizárólag a bérbeadóra terhelni azzal, hogy a bérlő a bérleti díj fizetése alól teljes mértékben mentesül. Ebben az esetben megítélésünk szerint a deliktuális felelősségre vo-

¹⁸ Lásd Kőrös (2021), 400.

natkozó szabályok között szereplő kármegosztás intézményét lehetne olyan módon kölcsönvenni, hogy a bekövetkezett helyzet következményeit például egy bérleti díj csökkentés orvosolhatná, azaz ebben az esetben mind a bérlőnek, mind a bérbeadónak viselnie kell a kialakult helyzet következményeit. Jelenleg ez csupán *per analogiam* lehetséges megoldás, de amennyiben a COVID-19-járvány hosszabb távú magánjogi jogalkotásokhoz vezet, akkor álláspontunk szerint *de lege ferenda* megfontolható lehet egy ilyen megoldás alkalmazása.

Fentiek alapján az is rögzíthető, hogy azon bérleti jogviszonyok esetében, ahol a bevezetett korlátozás által nem lehetetlenült el a bérlő működése, a bérleti díj csökkentésének egyetlen – biztonságosnak tűnő – módja a felek között közös megegyezéssel létrejövő szerződésmódosítás.

5. Következtetések

A fenti – vázlatos – kitekintés alapján megítélésünk szerint az alábbi végkövetkeztetések vonhatóak le.

Bizonyosnak tűnik, hogy a COVID-19-vírusjárvány megjelenésével egy, a korábbi járványhelyzetekhez (pl. spanyolnátha) sok tekintetben hasonló, ugyanakkor több szempontból (pl. világméretű kiterjedtségét tekintve) újszerű egészségügyi, közegészségügyi helyzet alakult ki, amely számos gazdasági-társadalmi következménnyel, és ezzel egyidejűleg jogkövetkezménnyel jár, így értelemszerűen magánjogi jogviszonyokra is kihatással lehet.

Elméleti szinten vizsgálódásaink szerint a koronavírus polgári jogi értelemben tekinthető *vis maior* helyzetnek, azonban korántsem biztos az, hogy egy konkrét jogügyletben ténylegesen *vis maior*ként kerülne megítélésre. Más szavakkal, általános jelleggel nem lehet azt kimondani, hogy minden egyes, a magánjog hatálya alá tartozó szerződésben biztosan eredményezni is fogja a *vis maior* lényegében történetileg, intézménytörténeti szempontból kialakult – és egyes esetekben a hatályos jog által is elismert – joghatását.

Az a lényeges következtetés is levonható, hogy önmagában véve a koronavírus okozta járvány, illetve járványhelyzet nem jár azzal az automatikus jogkövetkezménnyel, hogy ezen időszakra egy ingatlan bérleti díj esetében a bérleti díj fizetési kötelezettség szünetelne. E körben ismét utalunk arra, hogy azon bérleti jogviszonyok esetében, ahol a bevezetett korlátozás által nem lehetetlenült el a bérlő működése, a bérleti díj csökkentésének egyetlen – biztonságosnak tűnő – módja a felek között közös megegyezéssel létrejövő szerződésmódosítás.

Omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim ut non subverti possit – a magánjogban minden definíció veszélyes, mivel könnyen kiforgatható. Ezen régi szentenciának *mutatis mutandis* a jelen körülmények között is különleges jelentéstartalma lehet.

Mindezekből az is következik, hogy a fentiekben körvonalazott főbb elvek, irányvonalak figyelembevételével minden egyes esetet külön-külön – nyilvánvalóan további kutatások lefolytatásával – kell majd vizsgálni, és ebben értelemszerűen a vélhetően jelentős számú ügyet feldolgozó, a későbbiekben kialakuló bírói gyakorlatnak megkerülhetetlen és sok esetben elvi jelentőségű szerepe lesz.

IRODALOM

- BENEDEK FERENC – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 52017.
- BOÓC Ádám – FÁBIÁN Ferenc – SÁNDOR István – TÖRÖK Gábor: *A civilizisztika dogmatikája*. Budapest, HVG-ORAC, 2009.
- BOÓC Ádám – SÁNDOR István (szerk.): *Előadásvázlatok a kötelmi jog különös részéből*. Budapest, Patrocínium, 2020.
- BOÓC Ádám: „Megjegyzések a Covid-19 vírus hatásairól a magyar szerződési jogban, különös figyelemmel a vis maior fogalmára”. *Glossa Iuridica*, (2020) 7 (Különszám): 85–94.
- FEHÉRVÁRY Jenő: *Magyar magánjog kistükre*. Budapest, [magánkiadás], 1941.
- FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 172012.
- FÖLDI András: „A jogi felelősség fogalmáról”. *Acta Fac. Pol.-Iur. Univ. Budapest*, 30 (1988) 7–23.
- FUGLINSZKY Ádám: „Az előreláthatósági klauzula értelmezésének újabb dilemmái”. *Gazdaság és Jog*, (2019) 7–8: 1–7.
- FUGLINSZKY Ádám: Felelősség szerződésszegéssel okozott kárért. In: WELLMANN György (szerk.): *Polgári Jog. Kötelmi Jog. Első és Második rész*. Budapest, HVG-ORAC, 2021, 336–380.
- HAMZA Gábor: A felelősség elemzése és az antik jogok. *Acta Fac. Pol.-Iur. Univ. Budapest*, 31 (1989) 31–48.
- KÖHLER, Helmut: *BGB Allgemeiner Teil. Ein Studienbuch*. München, C.H. Beck, 181983.
- KŐRÖS András: A használati szerződések. In: WELLMANN György (szerk.): *A PTK. magyarázata. VI./VI. Kötelmi jog. Harmadik, Negyedik, Ötödik és Hatodik Rész*. Budapest, HVG-ORAC, 2021, 393–414.
- MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*. Budapest, Triorg Kft., 1993.

- MELBER, Michael Thomas – STARRE, Mario: *COVID-1: German Act to Mitigate the Consequences of the Pandemic*. 30 March 2020. <https://bit.ly/3sXV4Rl>
- MOLNÁR Imre: *Die Haftungsordnung des römischen Privatrechts*. Szeged, Diligens GmbH, 1998.
- NOCHTA Tibor – PAPP Tekla: *Üzleti kockázat a szerződéses viszonyokban*. Budapest, Medzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., 2018.
- SALAMON András: *Az utazási szerződés*. Budapest, Geomédia Kiadó, 2001.
- SIKLÓSI Iván: „Custodia-felelősség és dolog rongálása klasszikus római jogban”. *JURA*, 21 (2015) 1: 121–135.
- SZALMA József: „Kodifikáció és/vagy inkorporáció”. *Polgári Jogi Kodifikáció*, (2003) 5: 23–27.
- VISKY Károly: *A vis maior a római jog forrásaiban*. Budapest, Pázmány Péter Tudományegyetem, 1942.

Pusztahelyi Réka

COVID–19 mint tudatosan vállalt kockázat? A járványos megbetegedésekért való felelősség korlátozása illetve kizárása¹

COVID–19-pandémiával sújtott mindennapjainkban egyre-másra jelentkeznek olyan, az esetleges megbetegedésért való felelősségre vonatkozó jognyilatkozatok, egyoldalú figyelemfelhívó tájékoztatók, amelyeknek célja legtöbbször a fennálló kártérítési vagy sérelemdíj fizetése iránti felelősség korlátozása vagy kizárása. Ezen túlmenő szerepük továbbá a szolgáltatást igénybe vevő személyekben (fogyasztókban) tudatosítani, hogy messze az elvárható szintű védőkötelezettségeket meghaladó szintű e vírusos megbetegedés és annak terjedése elleni védekezés, ezért elháríthatatlan veszélyforrás. Jelen tanulmány célja e felelősségkizáró, illetve kockázatvállaló nyilatkozatok érvényességének vizsgálata, amelyhez segítségül hívjuk a *volenti fit non injuria*² maximájából kifejlődött német, osztrák, francia és angolszász dogmatikát: a „Handeln auf eigene Gefahr”, az „allgemeines Lebensrisiko” és az „assumption of risk” ta nait. Mindemellett kitérünk az általános szerződési feltételekben, fogyasztókkal szemben kikötött felelősségkizáró nyilatkozatok jogi értékelésére is.

1. Bevezetés

Magyarországon is mind több és több szolgáltató, rendezvény- vagy kiállítás-szervező, hotel- és más szálláshelytulajdonos folyamodik ahhoz a megoldáshoz, hogy honlapján vagy a helyszínen közzétett tájékoztatójában nemcsak a koronavírus veszélyeire, a vendég által követendő házirendre vagy speciális biztonsági szabályokra hívja fel a figyelmet, hanem olykor a megbetegedés és

¹ Jelen tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alap K 124797 sz. Az *érvénytelenség és hatálytalanság vizsgálata az új Ptk. tükrében* című projektje keretében, a K 17 pályázati program finanszírozásában készült. A kézirat lezárva: 2021. november 20.

² „... nulla iniuria est, quae in volentem fiat.” Ulpianus: Corpus Iuris Civilis Digesták, 47. könyv, 10 fejezet, 1 szakasz, 5 bekezdés. <https://bit.ly/3mloKnc>; vö. ZIMMERMANN (1996), 1013.

következményei miatti felelősségét is kizárja, vagy a vendég által aláírandó felelősségkizáró nyilatkozatot alkalmaz.³ E jognyilatkozatok, szerződési kikötések vagy pusztán egyoldalú figyelemfelhívó tájékoztatók ezenkívül tudatosítani kívánják a szolgáltatást igénybe vevő személyekben (jellemzően a jogviszonyokban a fogyasztókban) azt is, hogy az elvárható szintű védőkötelezettségeket messze meghaladja a vírusos megbetegedés terjedése elleni teljeskörű védekezés, ezért elháríthatatlan veszélyforrás. Üzenetük értelmében mindenki a saját veszélyére cselekszik ezekben a helyzetekben, ahol a tömeges érintkezés folytán a megfertőződés esélye jelentősen nagyobb.

Napjaink kontraktuális kárfelelősségi szemléletére mind nagyobb befolyást gyakorol a kockázatalosztási-kockázattelepítő szempont, továbbá az, hogy a bírói gyakorlatban tendenciaként észlelhető a károsultvédelem növekvő szerepe. A mérleg másik serpenyőjében viszont a károsulttól elvárható kockázat-felmérés és tudatos kockázatvállalás található, amelyek a kárkompenzációs védelme érdeke ellen vethetők.⁴ Ezért merült fel annak szükségessége, hogy a COVID-19-járványra adott jogi válaszok körében a *volenti non fit injuria* fogalmával újból⁵ foglalkozzunk.⁶

A kockázat tudatos vállalásának, a károsulti beleegyezésnek kiemelt figyelem jut az egészségügyi beavatkozások és a sporttevékenységek területén, különösen pedig a sportolói szerződések körében, nemcsak a nemzetközi, hanem a hazai szakirodalomban és bírói gyakorlatban is.⁷ Az adott sporttevékenységgel együttjáró, szokásos kockázatokhoz képest a 2020-as tokiói olimpiai játékok

³ Egy példa: „Tudomásul veszem, hogy minden nyilvános illetve zárt helyen megtartott rendezvények látogatásával növekszik az esélye a megfertőződésnek. A fenti kockázatot önként felvállalva veszek részt az rendezvényein. Tudomásul veszem, hogy az nem felelős semmilyen esetlegesen kialakuló fertőzöttségért, és az ebből fakadó vagyoni vagy nem-vagyoni károkért. Az ilyen károk megtérítése iránti igény jogi úton nem érvényesíthető. Vállalom, hogy a fertőzés veszélyének kiküszöbölése érdekében betartom az által alkalmazott szabályokat és a személyzettel minden esetben, teljes mértékben együttműködöm a hatályos járványügyi rendelkezések betartása érdekében.”

⁴ Ezt a tendenciát jelzi véleményünk szerint a BDT 2018.3878. számon közzétett eset is, amelyben a bíróság nem állapította meg a csúszda üzemeltetőjének felelősségét, pontosabban szerződésszegését, mert a vendég nem a piktogramokkal jelzett és előírt pozícióban csúszott le és ezért sérülést (kulcscsonttörést) szenvedett.

⁵ PUSZTAHELYI (2018), 385–395; PUSZTAHELYI (2017), 19–33.

⁶ A *volenti non fit injuria* nemcsak a károsulti beleegyezés mögöttes kérdéseként jelentkezik, hanem két további jelentéstartalommal is bír, amelyek az előző alkalmazási területen túlmutatnak. Alkalmanként a szerződéses ígéretek kötelező erejének magyarázatára vagy a szerződéses kötelezettségek érvényesítésére irányuló állami kényszer legitimálására is felhívják. Vö. OHLY (2002), 63.

⁷ NOCHTA (2021), 9–18.

kapujában, a versenyre utazó sportolók által kötelezően aláírandó nyilatkozatban egy meglehetősen szokatlan többletkikötés került a figyelem és a vita középpontjába: „Beleegyezem abba, hogy a játékokon a saját veszélyemre és felelősségemre veszek részt, beleértve a részvételre és/vagy a teljesítményre ható bármely tényezőt, komoly testi sérülést, akár az elhalálozást is, amely abból fakad, hogy a játékokon való jelenlétem során potenciális egészségügyi kockázatoknak teszem ki magam, úgymint a COVID-19 és egyéb járványos megbetegedéssel való megfertőződésnek vagy az extrém hőségnek.”⁸

E példától eltekintve jelen tanulmánynak nem célja a sporttevékenységekre koncentrálni vizsgálva a károsulti beleegyezés egyes kérdéseit, ahogyan nem kifejezett célja a munkavállalók COVID-19 kockázatvállalásának, erre vonatkozó nyilatkozataiknak az elemzése sem.

Abban a kérdésben, hogy az alábbiakban mit vizsgálunk a vendéglátó és szabadidős szolgáltatásokkal összefüggésben felmerülő COVID-19 kockázatok alatt, Beck Salamon meghatározásából indulunk ki. Beck szerint a veszély a saját érdekkörbe eső károsodási kockázat. Így a kockázat kezelése nem pusztán egy jövőbeli esemény hátrányos következményeinek viselését, hanem a veszélyviselés elkerülhetőségét is magában foglalja.⁹ A kockázat kezelése tehát a kockázat elosztására és a kár telepítésére hivatott szerződési kikötésekben, feltételekben valósulhat meg,¹⁰ amelyek jelentőségét fokozza a szigorú (jelen esetben kontraktuális) felelősség és a nagyfokú sérülési – károsodási – kockázat.¹¹

Asztalos László a veszély vállalása mögötti motívumokat helyezi a középpontba: a „kockázat az anyagi érdekeltségnek azt az oldalát fejezi ki, hogy a várható előnyök érdekében a személyek, a dolgok és az érdekek (ide értve a várható jövedelmet és hasznot is) az elveszés vagy elpusztulás veszélyének tétetnek ki.”¹² A potenciális károsult kockázatvállalása során tehát mérlegeli azokat az előnyöket is, amelyek mellett az ismert vagyoni és nem vagyoni hátrányokkal számol, amelyek kárként, egyéb veszteségként, jelentkezhetnek, illetve egészsége

⁸ „I agree that I participate in the Games at my own risk and own responsibility, including any impact on my participation to and/or performance in the Games, serious bodily injury or even death raised by the potential exposure to health hazards such the *transmission of COVID-19 and other infectious disease* or extreme heat conditions while attending the Games.” A szerző kiemelése. Idézi: BUSHNELL (2021).

⁹ BECK (1939), 34–46.

¹⁰ NOCHTA – PAPP (2019), 74.

¹¹ Ezzel összefüggésben vö. jelen kötetben a Menyhárd Attila és Szalai Ákos szerzőpáros, valamint Boóc Ádám és Fuglinszky Ádám tanulmányait.

¹² ASZTALOS (1966), 329.

és biztonsága veszélyeztetéséből vagy sérelméből fakadhatnak.¹³ Az alábbiakban a megbetegedés mint kockázat tudatos vállalása kérdésére fókuszálunk.

A COVID–19 megbetegedésből eredő vagyoni és nem vagyoni sérelmek köre alapvetően felleltározhatatlan, ha csak pusztán arra tekintünk, hogy maga a betegség lefolyása is egyénenként változó. A későbbiekben fellépő egyéb szövődmények, tartós egészségromlás az egyén által pontosan fel nem mérhető kockázat.

2. A károsult beleegyezése mint mentesítő körülmény a magyar bírói gyakorlatban

A Ptk. a károkozó magatartás (6:520. §), illetve a személyiségi jogsértés [2:42. § (3) bekezdés] esetében a károsulti beleegyezést, mint jogellenességet megszüntető körülményt nevesíti. A régi Ptk.-val ellentétben a Ptk. a károkozás jogszerűvé válásához már nem kívánja meg többletfeltételként, hogy az ne sértsen vagy veszélyeztessen társadalmi érdeket vagy közérdeket.

A magyar bírói gyakorlatban és szakirodalomban ezzel szemben általánosan elterjedt a károsulti beleegyezés mellett a tudatos kockázatvállalás, mint mentesítő ok figyelembevétele is.¹⁴ Harmathy Attila is a károsult beleegyezésétől elhatárolandó kérdésnek tekinti a kockázat tudatos vállalását.¹⁵

Fuglinszky Ádám szintén kitér arra, hogy a magyar tételes jogi szabályozással és a homályos bírói gyakorlattal szemben más jogrendszerek önálló felelősségkizáró jelentőséget tulajdonítanak a kockázat tudatos vállalásának is.¹⁶ Így a *common law* jogrendszer a *volenti non fit injuria* doktrínája, illetve az „assumption of risk” fogalma által, míg a német jog az „allgemeines Lebensrisiko” és a „Handeln auf eigene Gefahr” fogalmakkal kívánja ezt a kérdést lefedni.

3. A károsult beleegyezése és tudatos kockázatvállalása a DCFR és a PETL rendszerében

Az európai magánjog egységesítését szolgáló hatalmas vállalkozás, a szerződési és kötelmi modellszabályok gyűjteményeül szolgáló ún. Közös Elvi Keretrendszer

¹³ A magáncélú utazások, illetve szállásfoglalások körében a fogyasztói döntések háttérében álló COVID–19 kockázata mérlegelésről készült empirikus kutatások eredményeire lásd: KIM (2021), 1–18.

¹⁴ FUGLINSZKY (2014), 2239.

¹⁵ HARMATHY (2013), 440.

¹⁶ FUGLINSZKY (2015), 226.

Tervezete (Draft of Common Frame of References, DCFR) a károsult beleegyezése mellett további jogellenességet kizáró körülményként nevesíti a kockázat tudatos vállalását is. Megállapítja, hogy a károsulti beleegyezés valamennyi európai államban felelhető, bár nem minden országban jelentkezik jogszabályi rendelkezésben megszövegezett módon.¹⁷

Beleegyezés alatt kizárólag a károsodást megelőzően tett nyilatkozatot értjük. Nem kell kifejezetten jognyilatkozat formájában megvalósulnia, akkor is megadottnak tekinthető, ha a körülményekből egyértelműen következik. Attól a személytől kell származnia, akinek vagyoni vagy nem vagyoni érdeke a veszélynek kitett, és aki az adott érdek veszélyeztetése vonatkozásában a vagyontárgy felett rendelkezési joggal bír. A beleegyezés hatályáról, kiterjedéséről a károsult dönt, más személynek e körben való tévedése legfeljebb a károkozó magatartás felróhatóságának (vétkességének) megállapítását zárhatja ki. Egyébiránt a beleegyezés érvényességének alapvető feltétele a cselekvőképesség megléte.

A károsult beleegyezését csak tudatos, szándékolt károkozó magatartás kifejtéséhez adhatja, amely alapján a károsodás mikéntje, mértéke megbecsülhető, mellyel tehát a károsult tisztában volt, vagy tisztában lehetett volna. Ha a magatartás károkozó hatása előre nem tervezett, akkor az abba való beleegyezés sem értelmezhető. Ebben az esetben csak a károsodás veszélyének, a kockázatnak a vállalására kerül sor. A károsult elfogadja a veszély realizálódásának lehetőségét, de bízik abban, hogy nem történik meg. A beleegyezés esetében ezzel szemben mind a két fél a károsodással közvetlenül számol.¹⁸ A DCFR magyarázata ezenkívül egyértelműen leszögezi, hogy a károsulti beleegyezésre nem alkalmazandók az egyes felelősség-kizáró, illetve -korlátozó nyilatkozatok semmisségére irányadó szabályok, amely kérdésre a későbbiekben még visszatérünk.

A saját kockázatra való cselekvés a DCFR kártérítési rendszerében tehát szintén a felelősség, a magatartás jogellenessége kizárásához vezethet.¹⁹ Fő alkalmazási területe vita nélkül a küzdősportok és a veszélyes sportágak, azonban a DCFR szerint sem szűkíthető le kizárólag ezekre a területekre, így megjelenhet a termékfelelősség, a közlekedési kártérítési jog, vagy például az

¹⁷ VON BAR – CLIVE – SCHULTE-NÖLKE (2009).

¹⁸ DCFR VI.-5:101: Consent and acting at own risk (1) A person has a defence if the person suffering the damage validly consented to the legally relevant damage and was aware or could reasonably be expected to have been aware of the consequences of that consent. Vö. VON BAR – CLIVE – SCHULTE-NÖLKE (2009), 3459.

¹⁹ DCFR VI.-5:101: Consent and acting at own risk (2) The same applies if the person suffering the damage, knowing the risk of damage of the type caused, voluntarily takes that risk and is to be regarded as accepting it.

állattartót terhelő felelősség területén is. A kockázat tudatos vállalása csak akkor értelmezhető, ha a károsító személy magatartása nem szándékos, hanem pusztán gondatlan vagy vétlen.

Fontos szerep jut annak, hogy a kockázatvállalásra milyen körülmények között került sor. Ahogyan egyébként a magyar szakirodalom is utal rá, a kockázat tudatos vállalása kizárólag az adott tevékenységgel együtt járó szokásos, tipikus és ismert kockázatra terjed ki, főszabályként függetlenül a károsodás mértékétől. A potenciális károsultnak tisztában kell lennie azzal, hogy milyen típusú károk, hátrányok érhetik (testi sérülés, tényleges kár stb.). A kockázatvállalás megállapításánál az a döntő szempont, hogy a személy önként tegye ki magát az általa ismert veszélynek, és a külső szemlélő számára is nyilvánvaló legyen, hogy ez a személy a károsodási kockázatot (vagy esetleg magát a károsodás bekövetkezését is) elfogadta. A kockázat vállalásának a felelősséget kizáró hatása megállapításához első lépésként azt kell megvizsgálnia, hogy vajon a károkozó betartotta-e a rá kötelező szabályokat (így például sport esetében a *fair play* elvét).²⁰ A saját kockázatra cselekvés a DCFR rendszerében a felelősséget kizáró ok, így azt közrehatásként értékelni lehetetlen.

A szintén jogegységesítési célokat szolgáló, az Európai Kártérítési Jogi Kutatócsoport (European Group in Tort Law) által 2005-ben publikált Európai Kártérítési Jogi Alapelvek (Principles of European Tort Law, PETL) szintén a kártérítési követeléssel szembeni védekezésésként tárgyalja a károsulti beleegyezést, és amellet külön kiemeli a kockázat vállalását is.²¹ A PETL magyarázata kitér arra, hogy e rendelkezés nemcsak a *volenti non fit injuria* elvét foglalja magába, hanem a kapcsolódó egyéb fogalmakat is.²² A károsulti beleegyezés fogalmát a közvetlen károsító hatás elszenvedésébe történő beleegyezésre tartja fenn, míg a skála másik végpontján, egyfajta minimumként, a kárveszély tudatos vállalása áll.

²⁰ VON BAR – CLIVE – SCHULTE-NÖLKE (2009), 3463.

²¹ PETL Art. 7:101. Defences based on justifications: „(1) Liability can be excluded if and to the extent that the actor acted legitimately [...] d) with the consent of the victim, or where the latter has assumed the risk of being harmed.”

²² European Group on Tort Law (2005), 126.

4. A károsult beleegyezése és kockázatvállalása – összehasonlító jogi kitekintés

4.1. A német „allgemeines Lebensrisiko” és a koronavírus

A releváns német dogmatika ismertetését megelőzően ki kell térni az „allgemeines Lebensrisiko” kifogására. Lényege, hogy az étellel általánosan együtt járó veszélyforrásból eredő hátrány megtérítésének igénye kívül esik a kártérítési jog által teremtett érdekvédelem körén, így arra nincs lehetőség. Esetről esetre mérlegelni szükséges azonban, hogy a károsultnál realizálódott kár, hátrány szorosabb összefüggésben áll-e a károkozó által teremtett veszélyhelyzettel, vagy ahhoz a kapcsolódása pusztán véletlenszerű. Ez utóbbi esetben ugyanis a károsult saját érdekkörében beálló kockázatnak tekinthető, amelyet ő maga tartozik viselni, a bekövetkező károk megtérítését mástól nem követelheti.²³ E kockázattelepítési szempontot kifejezésre juttató fogalom a COVID-19-járvány hatására is újraértékelést igényelt a német bírói gyakorlatban. A koronavírussal összefüggésben az „allgemeines Lebensrisiko”-ra hivatkozás úgy jelent meg, mint a károsult utas követelésével szembeni védekezés, különösen a járvány miatt lehetetlenült utazási szerződések körében.²⁴ A befizetett részvételi díjak visszatérítése, illetve az útlemondási díj követelhetősége körében a döntő szempont az volt, hogy az utas-fogyasztó mikor, azaz már a koronavírus veszélyeiről és terjedéséről közzétett információk tükrében kötött-e meg a szerződést, azaz számolhatt-e már ekkor az utazás körében e jelentős bizonytalansági faktorról vagy még nem.

Az utazási szerződésre irányadó rendelkezések körében a német polgári törvénykönyv (BGB) 651i. §-a kiforrott gyakorlata alapján nem felel az utazásszervező az utazás során bekövetkező olyan eseményért vagy körülményért, amely az utas érdekkörébe tartozik, illetve amely a mindennapi étellel együtt járó veszélyforrásból ered.²⁵

A vállalt kockázat és a mindennapi étellel együtt járó veszély viselése közötti elmosódó határ szempontjából is tanulságos a Hannoveri Kerületi Bíróság 2021. áprilisi ítélete,²⁶ amelynek értelmében az utas nem követelheti a részvételi díj visszafizetését abban az esetben, ha a szálloda egyik alkalmazottjának

²³ GRÜNEBERG (2019), 296.

²⁴ Corona-Pandemie als „allgemeines Lebensrisiko”, 04.09.2020. <https://bit.ly/3JgTQqe>

²⁵ NJW 2017, 958. ECLI:DE:BGH:2016:061216UXZR117.15.0.

²⁶ AG Hannover, Pressemitteilung vom 15.04.2021 zum Urteil 570 C 12046/20 vom 12.04.2021 (nrkr). <https://bit.ly/3slXDfd>

pozitív vírus tesztje miatt az elrendelt hatósági intézkedés alapján a vendégeknek azonnal haza kellett utazniuk vagy vállalniuk azt, hogy utazásuk végéig a szobáikban, karanténban maradnak. A bíróság döntése szerint a felperesek nem tudták bizonyítani, hogy a felek kifejezetten megállapodtak volna: az utazási szolgáltatás tartalmát képezi az a feltétel, hogy az üdülőhely egyetlen alkalmazottja sem betegedhet meg COVID-19-ben, illetve, hogy az üdülőhelyen semmilyen járványügyi hatósági intézkedést nem kell végrehajtani, vagy hogy a vendégekre azok nem lennének kötelezők. Ilyen elvárásokat – kifejezett megállapodás hiányában – a vendégek az utazási szolgáltatás tartalmát illetően általában nem támaszthatnak. Az alkalmazott koronavírusos megbetegedése és annak következményei ezért nem minősíthetők a szolgáltatás hibás teljesítésének, az az élettel együtt járó szokásos kockázat körébe tartozik.²⁷

Itt kell megjegyeznünk, hogy a hazautazni kényszerült vendégek nem betegedtek meg, tehát nem egészségromlásukkal összefüggésben érvényesítettek követelést. E döntés kizárólag az utazási szolgáltatás tartalmát illető, a zavartalan pihenést megakadályozó olyan bizonytalan eseményre reagált, amely a vendég és a szálláshelyszolgáltató ellenőrzési körén kívül esik, és amelynek elháríthatatlan következménye a kontaktszemélyek hatósági karanténba vonulása volt.

4.2. A károsulti beleegyezés és a „Handeln auf eigene Gefahr” a német jogban

Ha a koronavírussal való megfertőződés veszélyére, mint fokozott kockázatra tekintünk, akkor a német–osztrák jogban ismert saját veszélyére való cselekvés, a „Handeln auf eigene Gefahr” esetkörére is rá kell irányítanunk a figyelmet. Bár korábban a károsulti beleegyezésből vezették le a saját veszélyére cselekvés esetkörét, mára ez a megközelítés elavultnak tekinthető, viszont még mindig vitatott, hogyan határolható el a károsulti beleegyezéstől. Határesetet képeznek itt olyan sportágak, amelyek elkerülhetetlenül testi sérülésekkel járnak, továbbá olyan veszélyes tevékenységek, amelyeket akarattal és a kockázat teljes tudatában fejtenek ki.²⁸ A „Handeln auf eigene Gefahr” bírói gyakorlata tehát a sport- és szabadidős tevékenységek, a közúti közlekedés és az állattartás körére összpontosul.

A „Handeln auf eigene Gefahr” megvalósul azáltal, ha valaki a személyes károsodási kockázattal fenyegető jellegről tudva mégis kiteszi magát az adott

²⁷ AG Hannover Az. 570 C 12046/20. <https://bit.ly/3pad5ts>

²⁸ OHLY (2002), 15.

körülményeknek. Amíg a korábbi gyakorlat ebben az esetben a jogellenesség kizárását a potenciális károsult részéről ráutaló magatartással kifejtett beleegyezéssel erősítette meg, mára az az egységes álláspont, hogy a saját kockázatra történő cselekvés mint felróható önveszélyeztetés a BGB 254. § hatálya alá tartozik, azaz a károsult felróható közrehatásaként értékelendő. Felelősségkizáró oknak kizárólag a jogilag vagy erkölcsileg tiltott károsulti magatartás minősül, illetve még a „Gefährdungshaftung” felelősségi tényállása körében értékelendő hasonlóképpen. Állat által okozott kár esetében pedig csak akkor, ha a sérült az állat természetéből adódó átlagos mértéket meghaladó veszélynek tette ki magát. A saját veszélyére cselekvés feltételezi tehát azon kockázatok átvállalását, amelyek a megszokott mértéket jóval meghaladják, és a károsodás bekövetkeztével közvetlenül fenyegetnek.²⁹

A koronavírusos megbetegedésekkel kapcsolatosan a „*Handeln auf eigene Gefahr*” alkalmazását nem leltük fel a német bírói gyakorlatban a kézirat lezárásának időpontjáig.

4.3. „*Handeln auf eigene Gefahr*” az osztrák jogban

Az osztrák deliktális kártérítési felelősség körében a károsulti beleegyezés szintén a károkozó magatartás jogellenességét kizáró, és ezáltal a magatartását jogszerűségét megalapozó tény. Vitatt az osztrák irodalomban a beleegyezés jogi természete. Mivel a károsodásba vagy a veszélyeztetésbe való beleegyezés nem más, mint a jog vagy vagyontárgy feletti rendelkezési jog gyakorlása, ezért az általános szakirodalmi vélemény szerint ez jogügyleti nyilatkozatot feltételez.³⁰ Ha valamely oknál fogva, a károsult vagy a veszélyeztetett személy általi beleegyezés mint nyilatkozat érvénytelennek minősül is, mégsem marad minden joghatás nélkül: ugyan a magatartás jogellenességét nem zárja ki, azonban a megtérítendő kár mértékét az osztrák polgári törvénykönyv (ABGB) 1304. §-a alapján csökkentheti, mivel ezáltal a károsodáshoz hozzájárult a károsult magatartása is, így kisebb jogvédelemre lesz csak érdemes.³¹

Az osztrák bírói gyakorlatban egyébként a károsodásba való beleegyezést is gyakran a „*Handeln auf eigene Gefahr*” esetében hívják fel. Többnyire azonban ténylegesen a sérülésbe való hallgatólágos (ráutaló magatartással tett) be-

²⁹ GRÜNEBERG (2019), 336.

³⁰ KOZIOL (1997), 182–185.

³¹ Uo.

leegyezéséről itt sem beszélhetünk. Ugyan a veszélyeztetett a veszélynek kiteszi magát, azonban ez még nem jelenti azt, hogy a saját felismerhető károsodásába is beleegyezett volna, hanem inkább azzal számolt, hogy nem fog megsérülni.

Koziol szerint a saját kockázatra való cselekvés igazi értelme a „Verschuldenshaftung” területére tartozik, miszerint a veszélyeztető a veszélyeztetett személy irányában alapvetően semmilyen védőkötelezettséggel nem tartozik.³² Egyébiránt a „Gefährdungshaftung”, tehát a szigorú felelősség területén is előállhat olyan érdekhelyzet, amelynél fogva a károsultat ilyen előnyös jogvédelem nem illetheti meg. Amíg a tulajdonképpeni értelemben vett saját kockázatára való cselekvés („echtes Handeln auf eigene Gefahr”) a felelősség kizárásához vezet, addig más esetekben („unechtes Handeln auf eigene Gefahr”) az ABGB 1304. §-a alapján az önveszélyeztetés pusztán közös felelősséghez vezet („Mitverantwortung”).³³

Amennyiben a koronavírussal történő megfertőződés veszélyének tudatos vállalása jogi következményét és a „Handeln auf eigene Gefahr” alkalmazhatóságát kívánjuk feltárni, akkor nézetünk szerint a kulcsot a veszélyeztető/károkozó felet terhelő védőkötelezettség szintje fogja jelenteni. Azt, hogy a szolgáltató a koronavírussal szembeni védekezés körében valamennyi észszerűen elvárható kötelezettségének eleget tett-e, kizárólag esetről-esetre lehet elbírálni. Így a szolgáltatást nyújtó, a rendezvényszervező van elsődlegesen abban a helyzetben, hogy a veszély magas fokát, a felmerülő kockázatokat kellőképpen feltárhassa, pusztán a saját veszélyére való cselekvés, a tudatos kockázatt vállalás nem mentesítheti a felelősség alól a veszélyeztetőt. Meglátásunk azonban az, hogy mivel a koronavírussal kapcsolatos biztonsági intézkedések mindenkit terhelnek, így a szolgáltatót és a szolgáltatást igénybe vevőt is egyaránt, ezért nem zárható ki annak a lehetősége sem, hogy a károsult személy magatartása, önveszélyeztetése a felelősség megosztásához („Mitverantwortung”) vezessen.

³² Bernard Koch szabadidős tevékenységekkel összefüggésben (gokart-eset) emelte ki a német bírósági gyakorlat azon álláspontját, amely a (szerződéses) védőkötelezettségek túlfeszítésétől való tartózkodásra figyelmeztet. Vö. KOCH (2002), 539.

³³ KOZIOL (1997), 228–229.

4.4. A *volenti non fit injuria*, azaz a „voluntary assumption of risk” angolszász doktrínája

Feltételezésünk az, hogy a COVID-19-járvánnyal összefüggő felelősségkizáró nyilatkozatok terjedése a *common law* befolyását tükrözik. Az angolszász *volenti non fit injuria* doktrínája hármassal feltétel mellett érvényesül: a károsult tisztában van az adott körülménnyel, a körülmény veszéllyel fenyeget, azaz a károsodás kockázatát hordozza és a károsult ennek a veszélynek önkéntesen teszi ki magát. A kockázat vállalása lehet kifejezett („expressed”), vagy beleértett („implied”), azaz arra utaló, konklúdens magatartásból megállapítható. A kockázat kifejezett vállalása meglátásunk szerint kifejezett joglemondó nyilatkozatok formájában valósulhat meg. A beleértett kockázatvállalás tipikus esete a különböző labdajátékok (baseball, hoki, golf) meccseire ellátogató nézők által vállalt kockázat, amelynek viszont előkérdése, hogy a kárért felelőssé tett személy, azaz a mérkőzés szervezője megtette-e az észszerűen elvárható előzetes védőintézkedéseket.³⁴

Finke is hasonlóképp világít rá arra, hogy az angolszász jogrendszer a saját veszélyére cselekvést a némethez képest teljesen eltérő módon ragadja meg, nem úgy kezeli, mint a közrehatás egyik esetét. Előadása szerint a *volenti non fit injuria* elve sokkal inkább önálló intézményként ismert, és a felelősség teljes kizárását eredményezi.³⁵ Továbbá ez az intézmény nemcsak abban az esetben merül fel, amikor a károsult kifejezett vagy ráutaló magatartásával megállapodik a károkozóval, hogy vállalja a károsodás kockázatát a károsodás természete és kiterjedése ismeretében.³⁶

Az *assumption of risk* doktrínának elsődleges abszolút, felelősségkizáró természete figyelhető meg az amerikai jogban is.³⁷ Az amerikai irodalom a beleértett kockázatvállaló nyilatkozatok körében további különbséget tesz az elsődleges („primary”) és másodlagos („secondary”) kockázatvállalás között. Az elsődleges beleértett kockázatvállalás esetében a károkozó magatartást kifejtő nem is tartozik védőkötelezettséggel a károsult irányában, vagy a kár nem kötelezettsége megszegésének következménye.³⁸ A másodlagos kockázatvállalás azt az esetkört foglalja magában, amikor a károkozó hanyag, gondatlan

³⁴ ROSSELLI (2019).

³⁵ FINKE (2006), 268.

³⁶ Uo. 308.

³⁷ DEWOLF – HANDER (1990).

³⁸ Példaként ide vonható a labdajátékokra vagy a hokimeccsekre kilátogató nézők által vállalt kockázat.

magatartása idézi elő azt a veszélyhelyzetet, amelynek a károsult tudatosan kiteszi magát. Ez utóbbi esetben még tovább vizsgálható, vajon a károsult észszerűen járt-e el vagy sem ezen veszély vállalásakor.³⁹ A károsult oldalán a veszély indokolatlan vállalása ugyanis olyan magatartás, ahol a felróható közrehatás („contributory fault”) és az „assumption of risk” kategóriája egymással átfedésbe kerülnek.

Mint látjuk, az „assumption of risk” tanában a kiindulópont szintén az, hogy a szolgáltató nem tartozik védőkötelezettségekkel a potenciális károsult irányában, nem kell felelnie a biztonságáért. A következő kérdés, vajon az erre irányuló kifejezett felelősségkizáró nyilatkozatok, illetve megállapodások érvényesnek tekintendők-e minden esetben? Egyes tagállamok joga ugyanis kifejezetten közrendbe-közérkölcsebe („public policy”) ütköző jogügyletnek minősíti egyes szerződési jogviszonyokban az ilyen jellegű megállapodásokat.⁴⁰ A közrendbe ütköző jelleg megállapításakor a bírói gyakorlat többek között mérlegelésébe von olyan tényezőket, mint például a nyújtott szolgáltatás alapvető szükséglet jellege, a felelősségét kizáró vállalkozás javára fennálló meghatározó tárgyalási erőfölény.⁴¹

Így például New York állam általános kötelmi törvénye (General Obligation Law) többek között érvénytelennek tekint minden olyan szerződést, megállapodást, amely uszoda, tornaterem, szórakozóhely vagy egyéb kikapcsolódást nyújtó helyen a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevő között jön létre, és amelynek célja a szolgáltató vagy alkalmazottai hanyag magatartásából eredő kárért való felelősség kizárása.⁴² Több állam törvényhozása is tilalmazza ezen egyoldalú felelősségkizáró nyilatkozatok alkalmazását.⁴³

Fel kell azonban hívni a figyelmet arra is, hogy a „contributory negligence” elvét alkalmazó tagállamokban a kockázat vállalásán kívül, a károsult kismértékű vétkessége, hanyagsága is kizárja kártérítési igénye érvényesíthetőségét. Azonban a kár megosztását javasoló modelltörvény⁴⁴ elfogadása az egyes tagállamokban bár nem vita nélkül, de folyamatban van,⁴⁵ amely a felelősséget és

³⁹ TODDY (1984), 1063.

⁴⁰ FRANKLIN – RABIN (1992), 404.

⁴¹ GREY – ORWOLL (2020–2021), 20–21. lj. 100.

⁴² Vö. New York Consolidated Laws, General Obligations Law – GOB § 5-326. Agreements exempting pools, gymnasiums, places of public amusement or recreation and similar establishments from liability for negligence void and unenforceable. <https://bit.ly/3ss9GZb>

⁴³ Pl. Louisiana, Montana és Virginia. Vö. RICHARDS (2021), 516.

⁴⁴ Uniform Apportionment Of Tort Responsibility Act (UATRA). <https://bit.ly/3H1bnAy>

⁴⁵ STEENSON (2016), 1–24.

a kár megtéríthetőségét teljes mértékben kizáró doktrínák helyébe a maga tartás vétkességének összemérésére lehetőséget adó „comparative fault” elvét állítja.⁴⁶ Ezáltal az „assumption of risk” korábbi kijegecesedett gyakorlata is oldódni látszik.⁴⁷ Az önkéntes kockázatvállalás így részben beleolvad a károsulti közrehatás vizsgálhatóságába.⁴⁸

A *volenti non fit injuria* elvének alkalmazása nem korlátozódik a szerződésszegésért való felelősség területére. Témánk szempontjából azonban most kifejezetten azok az esetek relevánsak, amikor a fogyasztóközönség számára nyújtott szolgáltatással összefüggésben, a megbetegedés nagyfokú kockázata miatt merül fel a vendéglátó, rendezvényszervező felelőssége.

Megjelentek tehát a megbetegedési kockázat kifejezett vállalásáról szóló COVID-19 joglemondó nyilatkozatok.⁴⁹ A tanácsolt minta szerint e nyilatkozatok érvényességének feltétele, hogy konkrétan meghatározzák a fennálló veszélyforrást, annak hátrányos következményeit, gondosan kerüljék a szolgáltató súlyosan gondatlan vagy szándékos károkozásából eredő felelősség kizárását, ne ütközzenek a közrendbe, a közerkölcsbe vagy konkrét jogszabályi rendelkezésekbe.⁵⁰ Alkalmazásba vették ezeket vállalkozások, iskolák, szórakozóhelyek, 2020 őszén már a középiskolák és a felsőoktatási intézmények is átvették, megjelentek a fodrászszalonokban és az edzőtermekben.⁵¹ Azonban még az általában liberális amerikai gyakorlatban is megkérdőjeleződött e felelősségkizáró nyilatkozatok érvényessége.

A megfertőződés következményeiért való felelősségkorlátozás, illetve az ilyen tartalmú egyoldalú kockázatvállalási nyilatkozatok érvényességét megengedők a szerződési szabadságon és a felek önrendelkezési jogán túlmenően azzal érvelnek, hogy az újrainytási fázisban elengedhetetlenül fontos a vállalkozások támogatása. Alaposan megfontolandó azonban, hogy fogyasztók és alkalmazottak védelme érdekében e nyilatkozatokat kivétel nélkül semmisnek minősítsük, mert megengedésük a vállalkozásokat arra ösztönözné, hogy a biztonsági, illetve védőintézkedéseikkel alábbhagyjanak, hiszen a felelősségrevonás alól szerződési nyilatkozatok által mentesültek.⁵² Nem hagyható figyel-

⁴⁶ Jelenleg már csak öt tagállamban alkalmazzák a tiszta „contributory negligence” rendszerét. Vö. MATTHIESEN – LEHRER (2021).

⁴⁷ EVETT (2014), 27–28.

⁴⁸ TODDY (1984), 1061. Ohio tagállam 1980-ban módosított törvényhozása alapján.

⁴⁹ LEECH – HAYNES (2020).

⁵⁰ Uo.

⁵¹ RICHARDS (2021), 516.

⁵² GREY – ORWOLL (2020), 21.

men kívül az a körülmény sem, hogy ezáltal a vállalkozások a kötelező vagy ajánlott biztonsági protokoll követését is elhanyagolják.

4.5. A *volenti non fit injuria* érvényesülése a francia gyakorlatban

Franciaországban a veszély elfogadásának jogi következményei az eredeti doktrína szerint aszerint alakultak, hogy az objektív értelemben vett vétkeneségen alapuló („*fault*”) vagy vétlen felelősségről (vö. „*fait des choses*”) volt-e szó. Vétkeneségen alapuló felelősség esetében sem felelősségcsökkentő, sem felelősségkizáró hatása nem volt, kivéve, ha egyébként károsulti közrehatásnak minősült. Ellenben a vétlen felelősség eseteiben, így az állatok és a dolgok által okozott károkért való felelősség körében, ha valaki magát szándékosan veszélynek teszi ki, általában azt vonta maga után, hogy a károsult kártérítési igénye nem lett megalapozott.⁵³ Napjainkban a kockázat vállalásának elmélete kizárólag a versenysportokban jelentkezik és nem alkalmazható a nem versenyre irányuló sporttevékenységekben és a rögtönzött sportrendezvényeken.⁵⁴ A tudatos kockázatvállalásnak a kifejezett károsulti beleegyezéshez képest még elmosódottabbak a határai, amelynek feltételeit a bírói gyakorlat dolgozta ki. Kizárólag adott tevékenységgel rendszerint együtt járó normál kockázatokra terjed ki, így a bírói gyakorlat kizárja olyan kockázatok elfogadhatóságát, amelyek meghaladják az észszerű mértéket vagy halállal fenyegetnek.⁵⁵ A bírói gyakorlat is visszafogott alkalmazásáról árulkodik.⁵⁶

A francia polgári törvénykönyv a Catala-javaslat és a Terré-javaslat ellenére⁵⁷ a legutóbbi kötelmi reform során sem bővült ki a *volenti non fit injuria* elvét megtestesítő szabállyal.⁵⁸ A 2020. júliusában benyújtott polgári jogi felelősségi reformjavaslat sem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést a felelősséget kizáró, illetve a felelősség alól mentesítő körülmények között pedig a büntető törvénykönyvben felsorolt okokat is megismétli.⁵⁹ A jogellenességet kizáró körülményeket a polgári

⁵³ ESMEIN (1952), 683–691.

⁵⁴ VON BAR – CLIVE – SCHULTE-NÖLKE (2009), 3469.

⁵⁵ LE MAGUERESSE (2008), section 52.

⁵⁶ GONÇALO DIAS PEREIRA – DEL PILAR DE SALAS MURILLO (2004), 111–132.

⁵⁷ MORÉTEAU (2013), 775.

⁵⁸ Rapport Catala Art 1350. A victim cannot recover any reparation where he deliberately sought the harm. La victime est privée de toute réparation lorsqu'elle a recherché volontairement le dommage.

⁵⁹ No. 678 Proposition de Loi portant réforme de la responsabilité civile, 29.07.2020.

törvénykönyv helyett egyébként a büntető törvénykönyv sorolja fel, azonban a veszély vállalása („acceptance des risques”) ezek között sem szerepel.

5. Felelősségkorlátozó kikötések, joglemondó nyilatkozat és a kockázat vállalása

A Ptk. 6:152. § alapján a szándékosan okozott, továbbá emberi életet, testi épséget vagy egészséget megkárosító szerződészegésért való felelősséget korlátozó vagy kizáró szerződési kikötés semmis. E szerint a COVID-19 miatti megfertőződés, mint egészséget károsító szerződészegés miatti felelősséget nem lehet érvényesen kizárni vagy korlátozni. Ez a szabály azonban a károsulti beleegyezést még nem fosztja meg jogi hatásától. Így többek között a károsulti beleegyezéssel összefüggésben a felelősségkizáró és -korlátozó kikötésekre vonatkozó rendelkezés óvatos alkalmazására int Fuglinszky Ádám is, legfeljebb analógia útján hívhatók fel ezek a szabályok, mivel a kettő nem ugyanazon helyzetet kívánja rendezni.⁶⁰

A hagyományos megközelítés szerint a felelősségkorlátozó kikötések akkor válnak a szerződés részévé, ha a másik fél azokat elfogadja. Beleegyezésével egyrészt kifejezi a szerződészegésből egyébként eredő (kártérítés, sérelemdíj stb. iránti) igény érvényesítéséről való lemondását. Másrészt vállalja a károsodás kockázatát, bár annak elmaradásában bízik. A felelősségkizáró kikötések és az előzetes joglemondás között olyan szoros összefüggés áll fenn, amely miatt a potenciális károsult részéről a kártérítési igényekről való előzetes joglemondást a magyar gyakorlat is több esetben a jogellenességet kizáró károsulti beleegyezésként értékelte.⁶¹

Mindebből arra következtethetünk, hogy a Ptk. 6:520. § alapján – amely szerződészegésből fakadó károk, illetve sérelemdíj esetében is alkalmazandó –, a károsult beleegyezése kizárja magát a károkozás jogellenességét, annak ellenére, hogy az élet, a testi épség sérelmére vonatkozó felelősségkizáró kikötés egyébként érvénytelen. Nyilvánvaló, hogy a testi épség, az egészség védelme érdekében szükséges gátat szabni a felelősségkorlátozó kikötéseknek, mint látjuk azonban, a károsult tudatos kockázattvállalása folytán e kikötések mégis közvetett jogi hatással bírnak. A hangsúly azonban itt mindenképpen a koc-

⁶⁰ FUGLINSZKY (2014), 53. skk.

⁶¹ A Kúria egyik eseti döntésében kifejtette, hogy a felperes a szerződésben tudomásul vette a sporteszköz használatával járó kockázatot, a sporttevékenysége során elszenvedett kárt maga viseli. Pfv.III.20.069/2012/10.

kázat tudatos vállalásán van, amely a beleegyezés alapját képező tájékozottságon, a fennálló veszélyről alkotott reális tudáson alapszik.

A Ptk. 6:520. § a) pontja szerint a károsulti beleegyezés jogi hatásához már nem feltétel az, hogy a károkozás társadalmi érdeket ne sértsen, vagy ne veszélyeztessen. Bár továbbra is kérdéses, hogy a polgári jog megengedheti-e, hogy minden esetben joghatás fűződjön a legmagasabb értékek, az emberi élet, a testi épség sérelmét eredményező jognyilatkozatokhoz, azonban mégis úgy értékelhetjük, hogy az ember önrendelkezési szabadsága ezáltal nagyobb teret kap.⁶²

Lábady Tamás érzékeltette azt a körülményt, hogy a károsulti beleegyezésnek gyakorlatilag határt szab a felelősségkizáró, illetve -korlátozó klauzulák körében az életben, testi épségben, egészségben okozott károk megtérítését védő szabály, ő tehát az ezt csorbító kikötéseket semmisnek tekintette.⁶³ Harmathy Attila szerint szintén beáll a semmisség attól függetlenül, hogy a felek között ténylegesen felelősségkizáró vagy korlátozó szerződési megállapodás nem született.⁶⁴

A Ptk. 6:8. § (3) bekezdése szerint jogról lemondani vagy abból engedni kifejezett jognyilatkozattal lehet. Ha valaki jogáról lemond, vagy abból enged, jognyilatkozatát nem lehet kiterjesztően értelmezni. A jogról való lemondás kifejezett módja és kiterjesztő értelmezésének tilalma a felelősségkizáró, illetve korlátozó kikötések érvényességén túlmutató sajátosság. A joglemondás megvalósulhat a kár, sérelem keletkezését megelőzően, vagy azt követően is. Az utólagos joglemondás már nem minősíthető felelősséget korlátozó megállapodásnak.⁶⁵ Az előzetes joglemondást hatályos jogunk általában nem tekinti semmisnek, biztosítva a felek magánautonómiáját, ilyen abszolút védelmi korlátot nem állít fel.

Következő megfogalmazott kérdésünk az, hogy elegendő-e COVID-19 felelősségkizáró kikötéseknek általános tájékoztatóban vagy általános szerződési feltételek közötti szerepeltetése.⁶⁶

A fogyasztóvédelmi jog területén több külföldi jogalkotási produktumban is fellelhetünk olyan rendelkezést, amely eleve kizárja a kockázat tudatos vál-

⁶² „Nem egyértelmű, hogy vajon azt tekinti-e a jog fontosabbnak, hogy a sérelmet szenvedett személy mindenképpen igényelhesen sérelemdíjat, vagy azt, hogy önrendelkezési joga feltétlenül – esetleg saját rovására is – érvényesüljön.” MISKOLCZI-BODNÁR (2019), 244.

⁶³ LÁBADY (2014), 2239.

⁶⁴ HARMATHY (2013), 440.

⁶⁵ CSÉCSY (2014), 377–378.

⁶⁶ A fogyasztókkal szemben alkalmazott felelősségkorlátozó kikötések érvénytelenségéről lásd bővebben: PUSZTAHELYI (2020), 1–6.

lalása, a felelősségkizáró, illetve -korlátozó kikötés elfogadása és a kártérítési követelésről való lemondás közötti egyenes megfeleltetési kapcsolatot, azaz az egyikből a másik meglétére való egyszerű következtetést.

Az Egyesült Királyságban a közelmúltban megvalósult fogyasztói jogvédelmet erősítő jogszabálmódosítás (Consumer Rights Act, CRA, 2015) sem helyezte hatályon kívül az 1977-es Unfair Contract Terms Act (UCTA) észszerűségi tesztjét és egyéb, adott felelősségkorlátozó kikötések abszolút érvénytelenségét kimondó szabályát. A CRA kifejezetten rögzíti, hogy a fogyasztói szerződésnek vagy egyéb egyoldalú kikötésnek az elfogadása vagy tudomásul vétele, amelynek célja a gondatlan magatartásért való felelősség kizárása vagy korlátozása, még nem jelenti azt, hogy a fogyasztó ténylegesen vállalta is a kockázatot. Ezt a kereskedőnek bizonyítani szükséges [CRA 65. szakasz (2) bekezdés].

A fogyasztói érdekek, illetve a vélelmezetten kedvezőtlen szerződési pozíció védelmének hatóköre⁶⁷ a Ptk. 6:152. §-ával részben átfedésbe kerül. Így például a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13 EKG irányelv melléklete (annak egyébként nem kimerítő jellegű felsorolása) alapján tisztességtelen kikötésnek minősül az is, amelynek tárgya vagy hatása az, hogy kizárja vagy korlátozza az eladó vagy szolgáltató jogi felelősségét a fogyasztó halála vagy testi sérülése esetén, amit az eladó vagy szolgáltató cselekedete vagy mulasztása idézett elő. A magyar Ptk. 6:104. §-ából ez az esetkör hiányzik, hiszen a Ptk. 6:152. §-a alapján nemcsak fogyasztói szerződésekben, hanem általánosan tilalmazott az életet, testi épséget vagy egészséget megkárosító szerződésszegésért való felelősség korlátozása. Ebben az esetben a törvényhalmazatot⁶⁸ a jogalkotó a Ptk. 6:152. §-a segítségével oldotta fel.

6. Felelősség a halálos véletlenért. Záró gondolatok

E néhány példán keresztül látható, hogy az egyes vizsgált nemzeti jogok, illetve az Európai Unió joga a fogyasztóvédelem, továbbá az élet, testi épség, egészség, mint kiemelt jogtárgyak védelme folytán a COVID-19 felelősségkizáró kikötéseket érvényesnek általában nem ismerheti el.

Továbbá, az általános szerződési feltételek alkalmazásából fakadó egyoldalúság, a tulajdonképpeni értelemben vett konszenzus hiánya, és a felek közötti egyensúlyhiány, és hogy e feltételeket egyedileg nem tárgyalták meg, indukálják

⁶⁷ EÖRSI (1975), 215–235; MENYHÁRD (2001), 19–23.

⁶⁸ FÜRST (1934), 119.

azt, hogy a potenciális károsultak részéről a károsodásba való beleegyezésre, a tudatos kockázatvállalásra is csak megfelelő tájékoztatást követően, és kifejezett módon kerülhet sor. Amint láttuk, az ÁSZF-be foglalt felelősségkizáró nyilatkozat pusztán elfogadása, „tudomásulvétele” a kockázat tudatos vállalásaként sem vélelmezhető.

A beleegyező nyilatkozat sem fedheti el a szolgáltató vállalkozásnak a potenciális károsultak irányában fennálló gondossági, illetve védőkötelezettségeit. Ezért is válhat fontossá, hogy a károsult konkrétan milyen kockázatokat és milyen körülmények között fogadott el. A vírusos megbetegedés súlyos lefolyása nem az egyetlen következmény. Hosszan elhúzódó, akár maradandó szövődményeket okoz, amelyekkel egy adott kockázatvállalási-felelősségkizáró nyilatkozat aláírásakor, vagy pusztán egy adott rendezvényre való ellátogatáskor a potenciális károsult legtöbbször nem is számol.

A szerződésszegés következményei alóli mentesítés érdekében a COVID-19-járványnak az élettel együtt járó szokásos kockázatok körébe sorolása nem szerencsés. Elfedi mind a két szerződő felet egyaránt terhelő elővigyázatossági és gondossági kötelezettségeket. Itt kell újból megjegyeznünk, hogy a Hannoveri Bíróság előtti ügyben a hatósági, jogszabályi előírások betartása végett kényszerült az osztrák szálláshely a vendégeit döntés elé állítani, és szerencsére nem valamely vendég megbetegedése miatt jelentkezett kárigény.

Egyetértünk azzal, hogy a fürdőhelyek, szabadidős centrumok és sportlétesítmények nemcsak, hogy nem zárhatják ki érvényesen a szerződésszegéssel összefüggésben okozott a testi sérülésekért, egészségkárosodásért való felelősségüket, de az ilyen tartalmú kockázatvállalási-joglemondási nyilatkozatok sem érvényesek, az élet, testi épség és egészség, mint kiemelt jogtárgyak védelme, nemkülönben a fogyasztókat megillető biztonsághoz való jog védelme érdekében.

Ha a károsulti beleegyezés érvényességi határait képező közrendre és társadalmi érdekre tekintünk, akkor előtérbe kerül az a lényeges szempont, hogy a koronavírussal szembeni védekezés a társadalom minden tagjának kötelezettsége. Különösen kidomborodik ez a sajátosság a nemzetközi vizeken vagy légtérben közlekedő személyszállítási vállalkozásokat terhelő felelősség esetében.⁶⁹ Ebből a szempontból a gondossági kötelezettségek, védőkötelezettségek nem a szerződésből eredő vagy abban, kizárólag a másik fél irányában vállalt kötelezettségek. Véleményünk szerint tehát a nyilatkozatoknak a közrendbe ütköző jellege egy újabb dimenzióval tágul: a pandémiával szembeni általános védekezés miatt szintén vizsgálendő. Amíg egy fokozottan veszélyes sport- vagy hobbitevékeny-

⁶⁹ SIPOS (2020), 287–322; VASILJ – ERCEG – PERKOVIC (2021), 293–325.

ség folytatásakor mindenki csak a saját bőrét viszi a vásárra, addig ilyen megbetegedés „bevállalása” mások élete és egészsége kockáztatását is eredményezi.

Véleményünk szerint a szolgáltató, rendezvényszervező e nyilatkozatokkal a felelősség alól nem mentesülhet sem a felelősség kizárásával, sem a potenciális károsultak általi kockázatvállalással. További kérdés viszont, hogy a károsult maga hogyan védekezett, betartotta-e az előírt intézkedéseket, felróható közrehatása vezethet-e a kár megosztásához, a sérelemdíj csökkentéséhez.

IRODALOM

- ASZTALOS László: *A polgári jogi szankció*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966.
- VON BAR, Christian – Eric CLIVE – Hans SCHULTE-NÖLKE: *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR)*. Outline Edition. Otto Schmidt – De Gruyter, 2009.
- BECK Salamon: A veszély magánjogi értékelése In: *Emlékkönyv Kolosváry Bálint jogtanári működésének negyvenedik évfordulójára*. Budapest, Grill Kiadó, 1939, 34–46.
- BUSHNELL, Henry: „Olympians must sign waiver assuming COVID-19 risk to compete in Tokyo Games.” 28.05.2021. <https://yhoo.it/3skETgy>
- CSÉCSY Andrea: A Ptk 6:152.§-hoz fűzött magyarázat. In: Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. Budapest, Opten Kiadó, 2014, 377–379.
- DEWOLF, David K – Deborah G.HANDER: „Assumption of risk and abnormally dangerous activities: a proposal”. *Montana Law Review*, 51 (1990) 1: 161–189.
- ESMEIN, Paul: „L'idée d'acceptation des risques en matière de responsabilité civile”. *Revue internationale de droit comparé*, 4 (1952) 4: 683–691.
- European Group on Tort Law: *Principles of European Tort Law. Text and Commentary*. Wien – New York, Springer, 2005.
- EÖRSI Gyula: „The Validity of Clauses Excluding or Limiting Liability”. *The American Journal of Comparative Law*, 23 (1975) 2: 215–235.
- EVETT, Joshua: „Rountree v. Boise Baseball, LLC – The End of Assumption of the Risk as a Defense in Idaho”. *The Advocate*, (2014) 8: 27–28.
- FINKE, Tilman: *Die Minderung der Schadensersatzpflicht in Europa: zu den Chancen für die Aufnahme einer allgemeiner Reduktionsklausel in ein Europäisches Schadensrecht*. Universitätsdrucke Göttingen, 2006.
- FRANKLIN, Mark A. – Robert L. RABIN: *Cases and Materials on Tort Law and Alternatives*. Westbury – New York, The Foundation Press, ⁵1992.
- FUGLINSZKY Ádám: A Ptk. 6:520.§-ához fűzött magyarázat. In: Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. IV. k. Budapest, Opten Kiadó, 2014, 49–63.

- FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.
- FÜRST László: *A magánjog szerkezete*. Budapest, Grill Kiadó, 1934.
- GONÇALO DIAS PEREIRA, André – Sofia DEL PILAR DE SALAS MURILLO: „Cour de Cassation française, 2e chambre civile, 4 juillet 2002 – On the Assumption of Risk”. *European Review of Private Law*, 12 (2004) 1: 111–132.
- GREY, Betsy J.– Samantha ORWOLL: „Tort Immunity in the Pandemic”. *Indiana Law Journal*, 96 (2020–2021): 1–23.
- GRÜNEBERG, Christian: Vorbemerkungen § 249. In: *Palandt Bürgerliches Gesetzbuch*. 78. *aufgabe*. München, C.H. Beck, 2019. 296.
- HARMATHY Attila: Hatodik Könyv Negyedik Rész XXVI. Cím 6:520.§-hoz fűzött magyarázat. In: WELLMANN György (szerk.): *Az új Ptk. magyarázata*. VI./VI. k. Budapest, HVG-ORAC, 2013.
- KIM, Jungkeun, et al.: „COVID-19 and Extremeness Aversion: The Role of Safety Seeking in Travel Decision Making”. *Journal of Travel Research*, Apr. (2021): 1–18.
- KOCH, Bernard A.: „Haftung für Gokart-Unfälle nach österreichischem Recht”. *European Review of Private Law*, 10 (2002) 4: 537–542.
- KOZIOL, Helmut: *Österreichisches Haftpflichtrecht*. Band I. Allgemeiner Teil. Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1997. 3
- LÁBADY Tamás: Hatodik Könyv Negyedik Rész. 6:20. §-hoz fűzött magyarázat. In: VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. II. k. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.
- LEECH, Timothy – Savannah HAYNES: *Risky Business: Waivers & Assumption of the Risk of COVID-19 Exposure*. Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, 2020. <https://bit.ly/3s-na3E0>
- LE MAGUERESSE, Yannick: *Des comportements fautifs du créancier et de la victime en droit des obligations*. Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007.
- MATTHIESEN, Wickert – S.C. LEHRER: *Contributory Negligence/Comparative Fault Laws in all 50 States*. 2021. <https://bit.ly/3GYdRj7>
- MENYHÁRD Attila: „Fogyasztóvédelem és felelősségkorlátozás”. *Gazdaság és Jog*, 9 (2001) 12: 19–23.
- MISKOLCZI-BODNÁR Péter: „A kártérítési felelősség egyes közös szabályainak mögöttes szabályként való alkalmazhatósága”. *Jogtudományi Közlöny*, 74 (2019) 6: 241–250.
- MORÉTEAU, Olivier: „French Tort Law In the Light of European Harmonization”. *Journal of Civil Law Studies*, 6 (2013) 2: 759–801.
- NOCHTA Tibor: „A veszély, kockázat és kárfelelősség sportjogi összefüggéseiről - különös tekintettel a Covid-19 hatásaira”. *Sportjog*, 1 (2021) 1: 9–18.
- NOCHTA Tibor – PAPP Tekla: *Üzleti kockázat a szerződéses viszonyokban*. Budapest, Menedzser Praxis Kiadó, 2019.
- OHLY, Ansgar: *Volenti non fit iniuria: die Einwilligung im Privatrecht*. Mohr Siebeck, 2002.
- PUSZTAHELYI Réka: Volenti non fit iniuria és a veszélyes üzemi felelősség. In: Boóc Ádám – HOMICSKÓ Árpád Olivér – SZUCHY Róbert (szerk.): *Studia in honorem József*

- Szalma: 70. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2018, 385–395.
- PUSZTAHELYI Réka: „Assumption of Risk and Express Consent from the Viewpoint of Liability for Highly Dangerous Activities”. *European Integration Studies*, 13 (2017) 1: 19–33.
- RICHARDS, Michelle L.: „Going Viral?: Discouraging the Premature Use of Civil Liability Strategies as a Response to COVID-19”. *University of New Hampshire Law Review*, 19 (2021) 2: 491–522.
- ROSSELLI, Anthony C.: „Time for a Reassessment of Assumption of Risk in Golf? Don't Count on it”. *The Physical Educator*, 76 (2019) 4: 1128–1133.
- SIPOS Attila: „A légi fuvarozó kárfelelőssége és a légiutas egészségi állapota. A légifuvarozó kárfelelőssége és a légiutas egészségi állapota.” In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnoszisek: a COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan Kiadó, 2020. 287–322.
- STEENSON, Mike: „Minnesota Comparative Fault – Statutory Reform”. *Journal of Law and Practice*, 9 (2016) 1: 1–24.
- TODDY, Matthew J.: „Assumption of Risk Merged with Contributory Negligence: Anderson v. Ceccardi”. *Ohio State Law Journal*, 45 (1984) 4: 1059–1076.
- VASILJ, Aleksandra – Biljana Cincurak ERCEG – Aleksandra PERKOVIC: „Air Transport and Passenger Rights Protection during and after the Coronavirus (COVID-19) Pandemic”. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 5 (2021) 1: 293–325.
- ZIMMERMANN, Reinhard: *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford University Press, 1996.



Völcssey Balázs

A COVID-19-járvány hatása a magánjogi jogérvényesítésre, figyelemmel az anyagi jogi összefüggésekre

1. Bevezetés

2020 márciusában Magyarországon is megjelent a COVID-19-járvány, amely egészségügyi vonatkozásai mellett, illetve azzal összefüggésben nagymértékben befolyásolta a bírósági eljárásokat. Jelen tanulmányban a magánjogi jogérvényesítés szempontjából vizsgálom a pandémia hatását, külön kitekintéssel az anyagi jogi összefüggésekre.

A fentiekre tekintettel részletesen elemzem a COVID-19-járvány bírósági eljárásokra, ezen belül a polgári (peres) eljárásokra gyakorolt hatásait. Ennek során – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952. évi Pp.) és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) mellett – figyelemmel vagyok a jogalkotó által megalkotott speciális rendeleti jogszabályokra:

- a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendeletre (a továbbiakban: Veir. I.),
- a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendeletre (a továbbiakban: Veir. II.),
- valamint a veszélyhelyzet megszűnésével kapcsolatban megalkotott törvényi rendelkezésekre: a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Vmtv. I.); a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIC. törvény (a továbbiakban: Vmtv. II.).

A vizsgálat komplexitása megköveteli a Kúria Polgári Kollégiuma által megalkotott vélemény áttekintését is. Lényeges ugyanakkor, hogy nem céloz az előbb felsorolt jogszabályok valamennyi perjogi rendelkezéseinek vizsgálata, kizárólag azon szabályok bemutatására vállalkozom, amelyek a peres eljárások szempontjából koncepcionális jelentőséggel bírnak, vagy garanciális szerepet hordoznak.

Tanulmányomban röviden elemzem egyrészt a COVID-19 miatti eljárásjogi rendelkezések alkotmányjogi összefüggéseit, valamint a pandémia és a magánjog kapcsolattrendszerét az elévülés lehetséges megszakítása és nyugvása aspektusából.

2. Eljárásjogi rendelkezések

2.1. Első szakasz: 2020. március 15. napjától 2020. március 31. napjának 15:00 órájáig tartó időszak

2020. március 15. napján a 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet 1. §-a alapján a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke és a legfőbb ügyész javaslatára rendkívüli ítélkezési szünet került elrendelésre.

A 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet egyéb rendelkezéseket nem tartalmazott, így nem értelmezte, mit jelent a „rendkívüli ítélkezési szünet”. Ennek kapcsán többféle, egymás mellett, önállóan is adekvát jogértelmezés jelent meg:

1. Az ítélkezési szünet rendkívülisége abban nyilvánult meg, hogy az nem a Pp. 148. § (1) bekezdésében szabályozott időtartamra vonatkozott, hanem 2020. március 15. napjától határozatlan időtartamra került elrendelésre. Ez egyben azt is jelentette, hogy a rendkívüli ítélkezési szünetben – az időtartamon kívül – valamennyi, a Pp. 148. §-ában szabályozott rendelkezés érvényesült. Ezek közül a legfontosabb az, hogy a Pp. 148. § (1) bekezdése alapján a napokban, munkanapokban megállapított határidőbe a rendkívüli ítélkezési szünet időtartama nem számít bele, továbbá a bíróságok fő szabályként nem tarthatnak tárgyalást. Azért „csak” fő szabályként, mert azon perekben, amelyekre a jogalkotó soron kívüliséget írt elő (például: végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perek¹), tárgyalás tartása továbbra is kötelező lett volna.²

2. Az ítélkezési szünet rendkívülisége abban nyilvánult meg, hogy a bíróságoknak nem kell tárgyalást tartaniuk, egyebekben azonban a határidők tovább folynak, tehát a Pp. 148. §-ának szabályrendszere nem alkalmazandó. Ez az interpretáció abban az értelemben összhangban állhatott a jogalkotó célkitűzésével, hogy a járvány első hullámában a cél a személyes kontaktusok minimalizálása volt.

¹ Pp. 533. §.

² Pp. 148. § (3) bekezdés a) pont.

3. Ha a folyamatban lévő peres eljárásban a soron következő eljárási cselekmény a tárgyalás megtartása lett volna, úgy a bíróságok megállapították az eljárás félbeszakadását a Pp. 119. § (1) bekezdés e) pontja alapján. Ezt erősítette az Országos Bírósági Hivatal Elnökének 35.SZ/2020. (III. 15.) határozatának 4. pontja, amely szerint a bíróságok a rendkívüli ítélkezési szünet alatt nem tartanak előkészítő ülést, tárgyalást és nyilvános ülést.

A jogalkotó felismerte, hogy a 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet divergáló értelmezéseket tesz lehetővé, így a Veir. I. 97. § (2)–(3) bekezdése egyértelmű szabályozási környezetet teremtett, azáltal, hogy rögzítette, miszerint: ha a határidő a polgári peres és nemperes eljárásokban a 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet 1. §-ával bevezetett rendkívüli ítélkezési szünet elrendelése és a Veir. I. hatálybalépését követő 15. napig terjedő időszakban jár le, a határidő meghosszabbodik a Veir. I. hatálybalépését követő 30. napig;³ ha a polgári peres és nemperes eljárásokban, a 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet szerinti rendkívüli ítélkezési szünet elrendelésére hivatkozással az eljárás félbeszakadását állapították meg, az eljárás félbeszakadása megszűnik a Veir. I. hatálybalépésével.

A Veir. I. hatálybalépését követően a félbeszakadásról a Veir. I.-ben foglalt eltérésekkel alkalmazott törvényi rendelkezések szerint hozható döntés.⁴

A fentiekből álláspontom szerint két következtetés vonható le. Az egyik, hogy a Veir. I. 97. § (2) bekezdése alapján a határidők a rendkívüli ítélkezési szünetben nem folytak, így a határidők le sem telhettek. Azaz ennyiben a Pp. 148. §-ában szabályozott ítélkezési szünet norma rendszere volt irányadó, azzal az eltéréssel, hogy míg a Pp. 148. § (1) bekezdése csak a napokban és a munkanapokban megállapított határidőre vonatkozik, addig a Veir. I. 97. § (2) bekezdése bármilyen módon megállapított határidő esetén érvényesült. Ellenkező értelmezés esetén funkciótlan lenne a Veir. I. 97. § (2) bekezdése. A másik, hogy nem volt helye a rendkívüli ítélkezési szünetre tekintettel az eljárás félbeszakadása megállapításának, éppen ezért 2020. március 31. napján a jogszabály erejénél fogva szűnt meg az eljárás félbeszakadása.

A Veir. I. hatálybalépésével az első szakasz 2020. március 31. napján 15:00 órakor megszűnt,⁵ azzal, hogy a Veir. I.-et a hatálybalépésének napján folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kellett.⁶

³ Veir. I. 97. § (2) bekezdés.

⁴ Veir. I. 97. § (3) bekezdés.

⁵ Veir. I. 95. § (1) bekezdés.

⁶ Veir. I. 97. § (1) bekezdés.

2.2. Második szakasz: 2020. március 31. napjának 15:00 órájától 2020. május 31. napjáig tartó időszak

A Veir. I. megalkotásával a jogalkotó törekedett egy olyan eljárásjogi szabályösszességet megalkotni, amely egyidejűleg biztosítja az eljárások további folytatásának lehetőségét, ugyanakkor minimalizálja a bírósági dolgozók, valamint az eljárás résztvevői⁷ közötti személyes találkozást, ezzel is csökkentve a COVID-19 terjedésének lehetőségét.

Hangsúlyozandó, hogy első pillanatra az a benyomás alakulhatott ki a jogalkalmazó és a jogkereső közönségben, hogy az eljárásjogi rendelkezéseket kizárólag a 10. cím (A polgári peres és bírósági polgári nemperes eljárásokra vonatkozó rendelkezések eltérő alkalmazásáról) alatt található 20–30. §-ok rendezték. Ténylegesen azonban releváns eljárásjogi normát tartalmazott az 1. § is a kézbesítési kifogás és az igazolási kérelem előterjesztése kapcsán a 12. § – a szóban előterjesztendő kérelem és indítvány jegyzőkönyvbe foglalására [12. § (1) bekezdés], valamint a bírósági kezelőirodák személyes ügyfélfogadására vonatkozóan [12. § (2) bekezdés] –, továbbá a 97. §, amely a március 15. és március 31. közötti időszak közötti átmeneti szabályokat foglalta magában.

Releváns, hogy a Veir. I. az 1952. évi Pp., illetve a Pp. hatálya alá tartozó ügyekben is alkalmazandó volt.⁸ A könnyebb áttekinthetőség kedvéért a továbbiakban a Pp. szempontjából elemzem a Veir I.-et.

A Veir. I. 21. § (1) bekezdése rögzítette, hogy a határidők folyását a veszélyhelyzet nem érinti. Ez a rendelkezés egyértelművé tette, hogy önmagában a veszélyhelyzetre tekintettel az eljárások félbeszakadására nem kerülhet sor, hiszen a félbeszakadás egyik legfontosabb joghatása, hogy annak bekövetkeztével minden határidő megszakad,⁹ valamint a félbeszakadás tartama alatt tett minden – a per érdemére vonatkozó – bírói rendelkezés, valamint a felek által teljesített minden eljárási cselekmény hatálytalan.¹⁰

A Veir. I.-nek azonban összhangot kellett teremtenie azon két célkitűzés között, hogy a személyes kapcsolatok minimalizálásra kerüljenek, ugyanakkor

⁷ E körben tudatosan ezt a terminológiát használom. Az „eljárás résztvevői” alatt nemcsak a feleket, az egyéb perbeli személyeket [V. Fejezet], hanem a bizonyítási eljárásban közreműködő személyeket is értem, így a kirendelt szakértőt, az okirat, illetve a szemletárgy birtokosát, és mindazokat, akiknek a bizonyításban történő részvételét a bíróság szükségesnek tartja [Pp. 271. §].

⁸ Veir. I. 20. §.

⁹ Pp. 120. § (3) bekezdés.

¹⁰ Pp. 120. § (4) bekezdés.

az eljárások időszerű (észszerű) lefolytatása is biztosított legyen, akként, hogy ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog sem sérülhet.

A bíróságon történő személyes kapcsolatfelvétel szempontjából az egyik legkardinálisabb kérdés a perfelvételi tárgyalás megtartása volt, ezen eljárási cselekmény esetén ugyanis nem értelmezhető a „tárgyalás felek távollétében történő megtartása”.¹¹ A perfelvételi tárgyalás ugyanakkor alapvető jelentőségű lehet a jogvita jogi és ténybeli kereteinek meghatározásához, vagy, ha az alperes viszontkereset-levelet, illetve beszámítást tartalmazó iratot terjesztett elő.¹² Ekkor ugyanis a bíróság csak azon perfelvételi módot választhatta, amely szükségszerűen eredményezi a perfelvételi tárgyalás tartását.¹³

A jogalkotó a fenti két célkitűzés közötti kompromisszumos megoldásként egy *sui generis*, kifejezetten a veszélyhelyzetben irányadó perfelvételi módot vezetett be, amely alapján a perfelvételt a perfelvételi tárgyalás mellőzésével kellett lefolytatni azzal, hogy a bíróság – szükség esetén – további nyilatkozatok írásban történő benyújtására is felhívhatta a feleket, illetve ha a jogi képviselő vagy a fél személyes meghallgatása volt szükséges, a 21. § (7) bekezdésben foglalt módon járt el a perfelvétel lezárása érdekében.¹⁴ Ez egyben azt is eredményezte, hogy a Pp. 187. §-ában szabályozott perfelvételi módok nem voltak alkalmazhatók. A kötelező írásbeli perfelvétel kapcsán jegyezte meg a jogirodalom, hogy az lényesen nehezebb és hosszadalmasabb, mint egy a felek jelenlétével tartott perfelvételi tárgyalás, azzal, hogy ez az állítás mind a jogi képviselővel rendelkező, mint a jogi képviselővel nem rendelkező felek esetén irányadó. Ezen értelmezés szerint perfelvételi szakban is indokolt lett volna az elektronikus eszközök útján megtartott tárgyalás tartása lehetőségének biztosítása¹⁵ [Veir. 21. § (3) bekezdés – részletes elemzését lásd az „Érdemi tárgyalási szak különleges rendelkezései” alcím alatt].

Releváns, hogy a Veir. I. nem biztosította a perfelvételi szakban az elektronikus eszközök útján megtartott tárgyalások tartásának lehetőségét, hanem a 21. § (7) bekezdése rögzítette, hogy személyes meghallgatás szükségessége esetén a nyilatkozatokat írásban, vagy a személyazonosítást lehetővé tevő elektronikus eszköz igénybevétele útján kell beszerezni, és szükség szerint jegyzőkönyvben rögzíteni. Ezen rendelkezés igazi jelentősége elsődlegesen a személyi állapotot érintő perekben volt, ezen eljárásokban ugyanis a perfelvételi tárgya-

¹¹ Pp. 190. § (1) bekezdés.

¹² Pp. 213. § (1) bekezdés.

¹³ Pp. 187. § a) és b) pont.

¹⁴ Veir. I. 21. § (2) bekezdés.

¹⁵ RAINER (2020), 88

lason a fél személyes megjelenése kötelező. A bíróság pedig a perben a feleket köteles személyesen meghallgatni.¹⁶

A jogalkotó szándéka szerint „[e]nnek indoka, hogy a személyi állapotot érintő perekben garanciális jelentősége van a felek személyes meghallgatásának, hiszen a bíróságnak közvetlenül meg kell győződnie arról, hogy pl. a házastársak bontási szándéka végleges, komoly, befolyástól mentes és nincs mód a felek kibékítésére, vagy, hogy a gondnokság alá helyezendő személy valóban nem rendelkezik azzal a belátási képességgel, tájékozottsággal, amely a mindennapi életben való önálló eljáráshoz szükséges, illetve az apaság megállapítása iránti perben a felek hogyan nyilatkoznak a közöttük fennállt kapcsolatról stb.” [Pp. Javaslat¹⁷ 429. oldal].

A perjogi kódex a személyes meghallgatás kötelezettsége alól két kivételt rögzítette: ha a fél ismeretlen helyen tartózkodik, vagy ha a meghallgatása elháríthatatlan akadályba ütközik.¹⁸

A Veir. I. 21. § (2) bekezdése alapján ugyanis az ott írt speciális perfelvételi mód a személyi állapotot érintő perekben is alkalmazandó volt. Azaz a Pp. 432. § (6) bekezdését, valamint a Veir. I. 21. § (2) bekezdését együtt értelmezve arra a következtetésre lehetett jutni, hogy a veszélyhelyzet alatt a felek meghallgatása elháríthatatlan akadályba ütközött. Ennek kapcsán kiemelendő, hogy a Veir. I. 21. § (7) bekezdése is vaglyagosan szabályozza a nyilatkozatok írásban, vagy személyazonosítást lehetővé tevő elektronikus eszköz igénybevétele útján történő beszerzését. A szabályozásban megjelenő jogalkotói szándék azonban az volt, hogy akként történhessen meg a felek személyes nyilatkozattétele, hogy az nem jár személyes, jelenléttel történő kapcsolatfelvétellel. A jogalkotói elhatározást erősítette az, hogy a Veir. I. 21. § (2) bekezdése egyértelműen rögzítette, hogy a bíróság a felek kérelmére sem tart perfelvételi tárgyalást.

Valamennyi pertípusban érvényesülő garanciális rendelkezésként deklarálta a Veir. I. 21. § (2) bekezdése, hogy a bíróság a perfelvétel lezárása előtt a feleket erre írásban figyelmezteti, és lehetőséget biztosít további nyilatkozatok írásban történő megtételére. A bíróság a perfelvétel lezárását írásban közli a felekkel. Ez a rendelkezés ténylegesen a Pp. 194. § (2) bekezdésének szerepét töltötte be, azaz a bíróságnak a Veir. I. értelmében is „[a] perfelvétel lezárásához kapcsolódó joghatások folytán a bíróság a berekesztéshez hasonlóan figyelmezteti a feleket arra, hogy a perfelvételt le kívánja zárni” [Pp. Javaslat 340. oldal].

¹⁶ Pp. 432 § (6) bekezdés.

¹⁷ T/11900. számú törvényjavaslat a polgári perrendtartásról.

¹⁸ Pp. 432. § (6) bekezdés.

A korábban írtak alapján célszerű lett volna, ha a jogalkotó biztosítja a jogvita kereteinek meghatározásához – a felek személyes meghallgatásának¹⁹ indokoltsága esetén – a perfelvételi tárgyalás Veir. I. 21. § (3) bekezdésében írtak szerinti megtarthatóságát, vagy kivételesen, a Veir. I. 21. § (4) bekezdésének mintájára az eljárás akadályozottságának megállapítását.

A Veir. I. 21. § (3) bekezdése az osztott perszerkezet alapján az érdemi tárgyalási szak szabályait rögzítette, azzal, hogy az érdemi tárgyalást lehetőség szerint elektronikus hírközlő hálózat vagy más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján kell megtartani. Ha ennek feltételei nem biztosítottak a tárgyalás megtartása helyett, a tárgyaláson felveendő nyilatkozatokat a bíróság írásbeli formában szerzi be, vagy a személyazonosítást lehetővé tevő elektronikus eszköz igénybevétele útján szerzi be, és szükség szerint jegyzőkönyvben rögzíti.

A fenti jogszabályhely alapján rögzítendő, hogy a jogalkotó szándéka szerint „hagyományos” tárgyalást ekkor sem tarthattak a bíróságok, azonban kifejezetten az érdemi tárgyalási szakra jellemző bizonyítás lefolytatása miatt²⁰ a Veir. I. törekedett előmozdítani, hogy a bíróságok valamiképp tarthassanak tárgyalást. A speciális módon megtartott tárgyalásnak két módját rendezte: elektronikus hírközlő hálózat vagy más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján történő megtartás.

Kérdéses volt azonban, hogy mindez a gyakorlatban, technikai értelemben miként valósulhat meg. Az elektronikus hírközlő hálózat körében a válasz könynyebben megtalálható: a Pp. 622–627. §-ai rendezik az elektronikus hírközlő hálózat igénybevitelére vonatkozó szabályokat, azaz a távmeghallgatásra [Pp. Javaslat 485. oldal] irányadó normákat. Ezen rendszer kapcsán azonban lényeges szempont, hogy „[a]z elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatáshoz a helyiséget bíróság vagy egyéb – az elektronikus hírközlő hálózat működésének és a meghallgatás lefolytatása egyéb körülményeinek biztosításához szükséges feltételekkel rendelkező – szerv bocsátja rendelkezésre”.²¹ Azaz elektronikus hírközlő hálózat alkalmazása esetén a feleknek, illetve a bizonyítási eljárásban résztvevő más személyeknek a bíróságon vagy egyéb olyan szerv hivatalos helyiségében kellett megjelenniük, ahol a távmeghallgatás technikai feltételei biztosítottak.

¹⁹ Pp. 230. § (1) bekezdés; Pp. 253. § a) pont.

²⁰ Pp. 214. § (1) bekezdés.

²¹ Pp. 623. § (3) bekezdés.

Bár dinamikusan fejlődnek a bíróságokon ennek technikai feltételei,²² de a jogalkotó is számolt azzal, hogy vagy egészségügyi szempontból (egyszerre annyi fél ne jelenjen meg a bíróságon, hiszen ezt a rendszert a bírósági dolgozóknak kell működtetniük) vagy technikai okokból az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatás nem kivitelezhető. Erre az esetre rendelkezik a Veir. I. 21. § (3) bekezdése akként, hogy az érdemi tárgyalást „más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz” útján kell megtartani.

Sajnálatos azonban, hogy a Veir. I. nem határozta meg, mit is jelent a „más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz”, így ennek meghatározása jogértelmezés kérdése maradt. A Kúria Polgári Kollégiuma 2020. április 30. napján fogadta el a veszélyhelyzet ideje alatt az elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján megtartott tárgyalás feltételeiről szóló 2/2020. (IV. 30.) PK véleményt (a továbbiakban: PK vélemény), amely iránymutatást tartalmazott ezen tárgyalási módról. A PK vélemény rögzíti, hogy bár a Veir. I. más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz körében nem utal a Pp. 622–627. §-ainak alkalmazására, célszerű ezt a szabályozást is figyelembe venni a más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján tartott tárgyalásoknál (a továbbiakban: e-tárgyalás). A PK vélemény azt is megállapította, hogy „[a] Skype for Business ugyanis alkalmas a személyazonosítás biztosítására, ha a technikai feltételek a bíróságon adottak”.²³

Azaz a fenti mondat alapján a bíróságok a Skype for Business programon keresztül tarthattak e-tárgyalást, azzal, hogy az eljárás valamennyi résztvevőjének rendelkeznie kell ezen program működtetéséhez szükséges technikai feltételekkel. Rendkívül fontos a PK vélemény azon következtetése, amely szerint „[a] bíróságnak hivatalból kell vizsgálnia ezeket a feltételeket, és ha minden érintettnek rendelkezésére áll, – a Veir. eltérő rendelkezése hiányában – hivatalból köteles e-tárgyalást tartani. A Veir. megalkotásának célja, a személyes kontaktusok elkerülése ugyanis ezzel biztosítható.”²⁴

Így a bíróságnak Skype for Business programon keresztül kellett volna az érdemi tárgyalási szakban e-tárgyalást tartani. A feltételes mód használata azért indokolt, mert a 2020. április 30. napján elfogadott PK véleményt követően a Veir. 21. § (3) bekezdése mindösszesen 2020. május 31. napjáig volt hatályban, azaz szűk egy hónap állt a bíróságok rendelkezésére, hogy valamennyi résztvevőtől

²² A távmeghallgatás rendszere országos szinten került kiépítésre, 2020. évben 20.569 távmeghallgatást bonyolítottak le a bíróságok [Országos Bírósági Hivatal elnökének 2020. évi beszámolója, 55. oldal – B/17332. számú iromány].

²³ PK vélemény 1. pont indokolása.

²⁴ PK vélemény 1. pont indokolása.

beszerezzék a szükséges technikai feltételek fennálltára vonatkozó nyilatkozatot, és ezt követően az érdemi tárgyalás kitűzésére is sor kerülhetett. A felek, közreműködők és más személyek részvételének a Skype útján tartott e-tárgyaláson az a feltétele, hogy a bíróság felhívására előzetesen bejelentsék az e-mail címüket, valamint, hogy rendelkezzenek internet kapcsolattal és olyan mobil eszközzel, amely alkalmas a kép és a hang továbbítására [PK vélemény 1. pont indokolás].

E körben arra is figyelemmel kell lennie, hogy a jogi képviselővel nem rendelkező felek esetén nagy valószínűséggel nem állt rendelkezésre a szükséges technikai feltétel.

A PK vélemény 4. pontja rögzíti azt is, hogy az e-tárgyalásra is megfelelően alkalmazható a Pp. 624. § (2) bekezdése, amely szerint az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatás esetén a tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni azzal, hogy a nyilvánosságot a tárgyalás „kitűzött helyszínén” kell biztosítani, ami a bíró jelenléti helyét jelenti. Ez szükségszerűen azt is jelenti, hogy átgondolandó azon érvelés, amely szerint a bíró saját otthonában²⁵ is tarthat e- tárgyalást, ekkor ugyanis kizárt az e-tárgyalás nyilvánosságának biztosítása. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a zárt tárgyalás elrendelésének és tartásának feltételei speciálisak: a bírónak be kell szereznie a résztvevők (peres felek, tanú) nyilatkozatát, hogy náluk is fennállnak-e a nyilvánosság kizárásának a feltételei. Ha erről nyilatkoznak, akkor a bíró azt rögzíti a jegyzőkönyvben, hogy biztosítottak a zárt tárgyalás feltételei [PK vélemény 4. pont indokolás].

A fentiek összességében indokolhatják, hogy csekély számban kerülhetett sor e-tárgyalás tartására. Bár a technikai feltételek intenzíven javultak,²⁶ jogi szempontból észszerű kételyek merülhettek fel az érdemi tárgyalás e-tárgyalás formájában történő megtartása körében.

Mint arra korábban is utaltam az érdemi tárgyalási szak a bizonyítás lefolytatásáról²⁷ szól, így érdemes megvizsgálni a legfőbb bizonyítási módok²⁸ vonatkozásában mennyiben lehet hatékony ezen tárgyalási „mód”.

²⁵ RAINER (2020), 89.

²⁶ „Személyes részvétellel zajló egyeztetések mellőzése érdekében minden bírói munkaállomáshoz beszerzésre kerültek a szükséges kommunikációs kiegészítő eszközök, úgymint kamera és mikrofon” [Országos Bírósági Hivatal elnökének 2020. évi beszámolója, 42. oldal – B/17332. számú iromány].

²⁷ Pp. 214. § (1) bekezdés.

²⁸ Pp. 267. §.

E körben érdemes különbséget tenni a bizonyítási módok között a körben, hogy szükséges-e valakinek a személyes meghallgatása, nyilatkozattétele, vagy a bizonyítás írásbeli úton is lefolytatható. Ez alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy mindenképpen szóbeli bizonyítást indokolt: a tanúbizonyítás lefolytatása;²⁹ a kirendelt szakértői bizonyítás esetén, ha a bíróság a szakértőt a tárgyalásra idézte,³⁰ vagy a szakvélemény szóbeli kiegészítését rendelte el;³¹ magánszakértői vélemény kiegészítése esetén, ha az azt benyújtó fél szóbeli kiegészítést indítványoz;³² valamint ha a magánszakértői vélemények között a szakkérdésben ellentét áll fenn, és bármelyik fél indítványozza a magánszakértői vélemények tárgyaláson szóban történő kiegészítését.³³

A fentiek közül is külön kezelendő a tanúbizonyítás és a kirendelt szakértő útján történő bizonyítás, mert ők közreműködőnek³⁴ minősülnek. A Pp. 278. § (2) bekezdése alapján pedig a bíróság a közreműködőkhöz a ténybeli nyilatkozataik valós tartalmának tisztázása, a közreműködő szavahihetőségének és illetéktelen befolyástól való mentességének ellenőrzése, a tudomásszerzés körülményeinek [...] feltárása érdekében kérdéseket intézhet.

Véleményem szerint a Pp. 278. §-a a bizonyítás felvétele során megkülönböztetett jelentőséggel bír, mert a bíróságot megillető kérdezési jog tartalmát határozza meg. Fő szabályként a kérdezési jog tartalmát a felek tényállításai határozzák meg. Azaz a bíróság a köztudomású vagy hivatalos tudomásának körébe nem tartozó tényeket csak az esetben értékelhet, ha arra a felek valamelyike hivatkozott. Jóllehet a hivatalos tudomás körébe vonhatók azon tények, tényállítások is, amelyeket a bíróság a bizonyítás felvétele során ismer meg, habár arra a felek egyike sem hivatkozott. Ide sorolandó például a tanúnak a vallomása során tett olyan tudomáskijelentése, amelyre nem terjedt ki a felek tényelődadása, de a kereseti kérelem elbírálása szempontjából relevanciával bírhat. A bíróság a tanúk által elmondott tényeket figyelembe veheti, akkor is, ha arra a felek nem hivatkoztak. A bíróság a Pp. 342. § (1) bekezdése alapján a kereseti kérelemhez, míg a Pp. 342. § (3) bekezdése alapján az állított joghoz van kötve, azaz a tényekhez nincs, éppen ezért lehetséges a tanúk által elmondott tények értékelése.

A Pp. 278. § (2) bekezdésében biztosított kérdezési jog azonban minőségileg eltér a fentebb írtaktól, ez ugyanis nem új tények felderítését, hanem a bizo-

²⁹ Pp. 294. §.

³⁰ Pp. 308. § (3) bekezdés.

³¹ Pp. 314. §.

³² Pp. 304. § (2) bekezdés.

³³ Pp. 304. § (3) bekezdés.

³⁴ Pp. 271. §.

nyíték tartalmát és bizonyító erejét hivatott tisztázni.³⁵ Azaz a Pp. 278. § (2) bekezdése alapján megismert információ a Pp. 279. § (1) bekezdése körében – a bizonyítás eredményének mérlegelése során – lényeges lehet.

Álláspontom szerint azonban a Pp. 278. § (2) bekezdése nem érvényesülhet maradéktalanul az e-tárgyalások során. A bíróság ugyan tehet fel kérdéseket a nyilatkozat valós tartalmának tisztázása, a közreműködő szavahihetőségének ellenőrzése körében, azonban éppen a tárgyalás speciális módjára tekintettel nem tudja ellenőrizni az illetéktelen befolyástól való mentességet. Távmeghallgatás keretében a meghallgatott személy bíróság vagy egyéb szerv hivatalos helyiségében van jelen, és a jegyzőkönyvnek ki kell terjednie az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatás lefolytatása körülményeinek, valamint az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatásra kialakított helyiségben jelen lévők személyének rögzítésére is,³⁶ azaz egyértelműen eldönthető a közreműködő illetéktelen befolyástól mentesen tette-e meg vallomását, válaszolt a kérdésre. E-tárgyalás tartása esetén azonban mindez nem garantálható, így meglátásom szerint nem biztosítható, hogy a bíróság a közreműködő vallomása, nyilatkozata bizonyító ereje körében megalapozottan tud állást foglalni, ez pedig a Pp. 279. § (1) bekezdése alapján a bizonyítékok szabad mérlegelése körében is aggályos lehet, ebből következően az így létrejövő bizonyíték bizonyító ereje és annak az érdemi döntéshozatal során történő felhasználása kérdéses. A PK vélemény sem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy a Pp. 278. § (2) bekezdésében foglaltak miként ellenőrizhetők, mindösszesen annyit rögzít, hogy tanúk esetén az azonosításhoz akár az idézésben is adható olyan „kód”, amellyel ellenőrizhető a személyazonosságuk a személyi adataikon túlmenően.³⁷

Mindezek alapján igazolhatónak látom azt a bírói meggyőződést, hogy tanúbizonyítást vagy kirendelt szakértő szóbeli meghallgatását igénylő szakértői bizonyítást e-tárgyalás keretében nem tart kivitelezhetőnek.

Magánszakértő alkalmazása esetén is problémásnak tartom az e-tárgyalás tartását, mert ha a fél az általa benyújtott magánszakértői vélemény szóbeli kiegészítését indítványozza,³⁸ úgy a bíróságnak nincs mérlegelési lehetősége, a magánszakértő szóbeli meghallgatását kell biztosítani (ezzel ellentétben: kirendelt szakértő esetén a bíróság dönt a szakvélemény szóbeli vagy írásbeli kiegészítéséről).

³⁵ VARGA – ÉLESS (2016), 425. Tartalmában ezzel egyezően: DÖME (2018), 1187. [2975. margószám].

³⁶ Pp. 627. §.

³⁷ PK vélemény 6. pont indokolás.

³⁸ Pp. 304. § (2) bekezdés.

szítése között³⁹). Ugyancsak nincs diszkrecionális jogköre a bíróságnak, ha a magánszakértői vélemények között a szakkérdésben ellentét áll fenn, mert ez esetben bármelyik fél indítványozhatja, hogy a magánszakértők a magánszakértői véleményeket az ellentét indokainak az ismertetése vonatkozásában ugyanazon a tárgyaláson szóban egészítsék ki.⁴⁰ Ez esetben már a felek is csak a szóbeli kiegészítést indítványozhatják. Lényeges, hogy a magánszakértő az egyik fél megbízása alapján jár el, így a magánszakértő pártatlansága,⁴¹ illetéktelen befolyástól való mentességének ellenőrzése⁴² kiemelkedő jelentőséggel bír. A bíróság azonban a Pp. 278. § (2) bekezdésének nyelvtani, literális értelmezése alapján nem jogosult e körben a magánszakértőhöz kérdéseket intézni, mert a magánszakértő nem minősül közreműködőnek. Ugyanakkor mérlegelendő az, hogy a magánszakértő a perben köteles a bíróság kérdéseire válaszolni,⁴³ amely kérdések csak a bizonyítandó tényállítások körében korlátozottak,⁴⁴ egyebekben az alaki pervezetés⁴⁵ alapján a tárgyalást az elnök vezeti. Értékelendő azon szabály is, amely szerint a bíróságot bejelentési kötelezettség terheli, ha a magánszakértő nem pártatlan,⁴⁶ így egyetértek azon értelmezéssel, amely szerint a bíróságnak lehetősége van a magánszakértő pártatlansága körében kérdéseket feltenni a tárgyaláson a magánszakértő részére.⁴⁷ Ennek hiányában nem garantálható a felek részére a tisztességes eljáráshoz való jog.⁴⁸

Mindezekből az is következik, hogy a bíróságnak kötelessége a magánszakértő illetéktelen befolyástól való mentességének ellenőrzése, ez azonban – utalva a korábban írtakra – nem biztosítható maradéktalanul e-tárgyalás tartása esetén. Így – véleményem szerint – a magánszakértő meghallgatása esetén is észszerű aggályok merülhetnek fel e-tárgyalás tartását illetően.

Ha a korábban kifejtettek alapján e-tárgyalás tartására nem volt lehetőség, akkor a Veir. I. 21. § (3) bekezdése értelmében a tárgyalás megtartása helyett, a tárgyaláson felveendő nyilatkozatokat a bíróság írásbeli formában szerzi be, vagy a személyazonosítást lehetővé tevő elektronikus eszköz igénybevétele útján szerzi be, és szükség szerint jegyzőkönyvben rögzíti.

³⁹ Pp. 313. § (3) bekezdés.

⁴⁰ Pp. 304. § (3) bekezdés.

⁴¹ Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (Szaktv.) 52. § (5) bekezdés.

⁴² Pp. 278. § (2) bekezdés.

⁴³ Pp. 303. § (2) bekezdés d) pont.

⁴⁴ Pp. 304. § (5) bekezdés, 308. § (2) bekezdés.

⁴⁵ Pp. 233. §.

⁴⁶ Szaktv. 55. § (1) bekezdés f) pont; Szaktv. 52. § (5) bekezdés.

⁴⁷ PARLAGI (2018), 1289–1290. [3267. margószám].

⁴⁸ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

Ezen pont kapcsán az alábbiakat szükséges kiemelni: itt is indokolt különbséget tenni az írásbeli bizonyítási eljárás, valamint a szóbeli bizonyítási eljárás között, ugyanis a szóbeli bizonyítási eljárás kapcsán ismételten relevanciával bír a Pp. 278. § (2) bekezdésében foglaltak. Sőt, ez esetben hatványozott szereppel rendelkezik, hiszen a bíróság nemcsak az illetéktelen befolyástól való mentességét nem tudja ellenőrizni, de a közreműködő szavahihetőségének kontrollálása sem biztosított megfelelően. Éppen ezen garanciális elemekre tekintettel a Pp. nem tesz lehetővé az írásbeli tanúvallomást sem.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy e pont kapcsán igazán csak a tanúvallomás bír relevanciával, mert a kirendelt szakértő esetén a bíróság minden esetben dönthet úgy, hogy a szakvélemény írásbeli előterjesztésére hívja fel a szakértőt, illetve a szakvélemény írásbeli kiegészítését is biztosítja a törvény, azzal ugyanakkor, hogy számos olyan eset képzelhető el, ahol éppen a szakértőnek felteendő kérdések miatt a bíróság célszerűbbnek látná a szakvélemény szóbeli kiegészítését.

Kérdéses továbbá, mit jelent „a személyazonosítást lehetővé tevő elektronikus eszköz” fogalma. Ebben a kérdésben sem a Veir. I., sem a PK vélemény nem ad eligazítást, így a gyakorlatban sem alakult ki ennek egységes fogalma.

Mindezek alapján nem meglepő, hogy a Veir. I. hatálya alatt nem alakult ki széles gyakorlata sem az e-tárgyalás tartásának, sem az összetettebb bizonyítást igénylő ügyekben a bizonyítási eljárás írásban történő lefolytatásának. Vélhetően ezen megfontolásokra tekintettel a jogalkotó is biztosított egy kivétel szabályt a bizonyítási eljárás körében, amely értelmében ha az eljárási cselekmény lefolytatása olyan személyes közreműködést igényel, ami a Veir. I. 21. § (3) bekezdés szerinti módon nem fogantatosítható, a bíróság a továbbiakban a tárgyaláson kívüli, valamint a Veir. I. 21. § (3) bekezdés szerint fogantatosítható eljárási cselekményeket folytatja le. Ha ezeket az eljárási cselekményeket a bíróság lefolytatta, vagy nincs ilyen lefolytatandó eljárási cselekmény, ettől az időponttól a személyes közreműködést igénylő, de a (3) bekezdés szerinti módon nem fogantatosítható eljárási cselekmény akadályának elhárultáig vagy a veszélyhelyzet megszűnéséig tartó időszak a határidőkbe nem számít bele. A bíróság végzésben állapítja meg az akadály bekövetkezésének időpontját, valamint tájékoztatást ad a jogkövetkezményekről.⁴⁹ (A Veir. I. 21. § (4) bekezdésének jelentőségét részletesen lásd a következő pontban.)

A fentebb kifejtettekre tekintettel megállapítható, hogy a jogalkotó reális esélyt látott arra, hogy a Veir. I. 21. § (3) bekezdése nem lesz alkalmazható, a az,

⁴⁹ Veir. I. 21. § (4) bekezdés.

hogy a személyes közreműködést igénylő eljárás cselekmény egyik, a Veir. I. által biztosított módon sem folytatható le. Erre az esetre az eljárás akadályoztatottságát kellett megállapítani, azzal, hogy ez nem minősül az eljárás félbeszakadásának, így a per érdemére vonatkozó eljárási cselekmények sem hatálytalanok,⁵⁰ illetve a határidők sem szakadnak meg.⁵¹

Hangsúlyozandó azonban, hogy az eljárás akadályozottságának megállapítására a Veir. I. 21. § (3) és (4) bekezdésének együttes értelméből következően kizárólag az érdemi tárgyalási szakban kerülhetett sor, azaz a perfelvételi szak ezen az alapon történő átmeneti „megállítására” nem kerülhetett sor. Ez a korábban bemutatott szempontok miatt számtalan esetben csak nehezen kezelhető megoldást eredményezett. Célszerű lett volna, ha a jogalkotó rendkívül indokolt esetben akár a perfelvételi szakban is biztosította volna ezen eljárásjogi megoldást.

Kiemelendő, hogy a Veir. I. 24. §-a rögzítette: a veszélyhelyzet ideje alatt a keresetlevelet, a keresetet tartalmazó iratot, a viszontkeresetlevelet, a beszámítást tartalmazó iratot és az írásbeli ellenkérelmet a jogi képviselő nélkül eljáró fél kizárólag írásban, a jogszabályban előírt nyomtatvány alkalmazása nélkül is előterjesztheti.

Ez a rendelkezés részben könnyítette a bírósághoz fordulást, hiszen eltörölte a nyomtatvány-kényszert, ugyanakkor azáltal, hogy deklarálta, miszerint kizárólag írásban lehet előadni a legfontosabb nyilatkozatokat, a jogi képviselővel nem rendelkező felek esetén egyfajta korlátozást is bevezetett. Ezzel állt összhangban a Veir. I. 12. § (1) bekezdése, amely értelmében a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfél által szóban előterjesztendő kérelem és indítvány jegyzőkönyvbe foglalására meghatározott ügyfélfogadás szünetel. Véleményem szerint ugyanakkor ezen szabály bevezetése indokolt volt; az Ügyfélszolgálaton ugyanis nem lehetett elkerülni a személyes kontaktust, ez pedig hatványozottan növelte a járvány terjedésének kockázatát.

Figyelemreméltó szabályt tartalmaz a Veir. I. 27. §-a, amely alapján, ha a veszélyhelyzet ideje alatt az eljárásban hirdetményi kézbesítésnek van helye, az eljárás félbeszakad a hirdetményi kézbesítés okának megszűnéséig vagy a veszélyhelyzet megszűnéséig.

A szabálymegalkotását indokolhatta a 47.SZ/2020. (IV. 1.) OBHE határozat 4. pontjában meghatározott előírás is, amely értelmében a bírósági épületekbe kizárólag a hivatali kötelezettségét ellátó bíró és igazságügyi alkalmazott, to-

⁵⁰ Pp. 120. § (3) bekezdés.

⁵¹ Pp. 120. § (3) bekezdés.

vább a bíróság érdekkörébe tartozó feladatot ellátó személy, valamint az *eljárási cselekményre idézettek léphetnek be*.⁵² Az OBHE határozat eljárási cselekményre történő idézést követel meg, amely a bíróság hirdetőtáblájának megtekintése során nem értelmezhető. Ezt támasztja alá, hogy a Veir. I. hatálybalépését követően meghozott a bírósági épületekben tartózkodás rendjének veszélyhelyzet idejére történő szabályozásáról szóló 49.SZ/2020. (IV. 3.) OBHE határozat 2. a) alpontja is rögzítette, miszerint a bíróság épületében ügyfél csak a veszélyhelyzet idején a bíróságok működéséről és a bírósági épületek használati rendjéről szóló 47.SZ/2020. (IV. 1.) OBHE 4. pontjában meghatározott követelmény teljesülése esetén, az eljárási cselekmény fogantatásának ideje alatt tartózkodhat.

Az is tényként megállapítható, hogy a hirdetményi kézbesítés mellőzésével is csökkenteni lehetett a személyes kontaktusok számát a bíróságokon. A hirdetményi kézbesítés körében azonban tekintettel kell lenni arra, hogy míg az 1952. évi Pp. hatálya alatt a kézbesítés szempontjából bíróság hirdetőtábláján való kifüggesztés volt a döntő [1952. évi Pp. 102. § (5) bekezdés], addig a hatályos Pp. rendszerében a honlapon történő közzététel a releváns [Pp. 145. § (6) bekezdés]. Mindez azt is jelenti, hogy a hirdetményi kézbesítéshez kapcsolódóan személyes érintkezés igazán az 1952. évi Pp. hatálya alá tartozó ügyekben fordulhat elő.

A Veir. I. 27. §-a körében kérdésként merülhetett fel továbbá, vajon a félbeszakadást ezen ok miatt megállapító végzés ellen biztosított-e a fellebbezési jog. A Pp. 120. § (2) bekezdése alapján a félbeszakadást megállapító végzés ellen külön fellebbezésnek van helye. Értelemszerűen ugyanakkor a Pp. ezen rendelkezése kizárólag a Pp. 119. §-ában szabályozott félbeszakadási okokra vonatkozik. Az Alaptörvény 28. cikke szerinti jogértelmezésre figyelemmel, valamint arra, hogy a Veir. I. kifejezetten veszélyhelyzetre tekintettel került megalkotásra, azt a megközelítést tartom megalapozotabbnak, hogy a félbeszakadást a Veir. 27. §-a alapján megállapító végzés ellen is biztosított a perorvoslati jog.

Lényeges, speciális eljárásjogi szabályként került kodifikálásra, a Veir. I. 28. § (1) bekezdése, amely szerint, ha a perben a veszélyhelyzet kihirdetése előtt még megtartott tárgyalás elhalasztását követően a veszélyhelyzet ideje alatt további eljárási cselekmény fogantatása nem szükséges, vagy a bíróság a további eljárási cselekményeket az e rendelet szabályai szerint fogantatosította, a bíróság írásban figyelmezteti a feleket a tárgyalás berekesztésére, és lehető-

⁵² Kiemelés a szerzőtől.

séget biztosít további nyilatkozatok írásban történő megtételére. Releváns, hogy ez a szabály csak az esetben engedte meg a tárgyaláson kívül történő ítélethozatalt [Veir. I. 28. § (2) bekezdés], ha a veszélyhelyzet kihirdetése előtt már tartott a bíróság tárgyalást, ez a Pp. hatálya alá tartozó ügyekben érdemi tárgyalást, míg az 1952. évi Pp. hatálya alá tartozó ügyekben tárgyalás tartását jelentette. Azaz, ha a bíróság a veszélyhelyzet kihirdetése előtt egyáltalán nem tartott érdemi tárgyalást vagy tárgyalást, úgy a Veir. I. 28. § (1)–(2) bekezdése nem érvényesülhetett, ha nem a bíróságnak a Veir. I. 21. § (3)–(4) bekezdésében írtak szerint kellett eljárnia.

Arra az esetre, ha a bíróság a Veir. 21. § (2)–(3) bekezdésében írtak szerint a feleket nyilatkoztatni tudta, úgy biztosított volt a perbeli egyezség tárgyaláson kívül történő jóváhagyása, azzal, hogy ez esetben a jóváhagyó végzés elleni fellebbezésnek az egyezség végrehajtására halasztó hatálya volt.⁵³ A jogalkotó e körben tudatosan utalt a perfelvételi szakra irányadó Veir. I. 21. § (2) bekezdésére, valamint az érdemi tárgyalási szakban alkalmazandó Veir. 21. § (3) bekezdésére, mert számos esetben a felek a perfelvételi szakban kötötték meg az egyezséget, elsősorban illetékmérséklési szempontból.⁵⁴

2.3. Alkotmányjogi kérdések

Jelen pontban röviden elemzem, hogy a veszélyhelyzet, mint rendkívüli jogrendben az igazságszolgáltatásra irányadó legfontosabb, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott alapjogok miként, milyen szempontok alapján korlátozhatók. Nem célom azonban – tartalmi és terjedelmi korlátokra is tekintettel –, hogy teljes alkotmányjogi, alapjogi vizsgálatot végezzek.

Mindezeket követően hangsúlyozandó, hogy a veszélyhelyzet, mint a különleges jogrend egyik formája alatt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésére, amely szerint 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.

E körben releváns, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése nem szerepel a nem korlátozható jogokat szabályozó rendelkezések felsorolásában, azaz különleges jogrendben például nem minősül alapvető jognak sem a tár-

⁵³ Veir. I. 28. § (3) bekezdés.

⁵⁴ Vö. az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 58. § (1) bekezdés.

gyalás, sem a nyilvános tárgyalás tartásához való jog. Ez egyben azt is jelenti, hogy a Veir. I. azon rendelkezései, amelyek a perfelvételi szakban kizárják a tárgyalás tartását, az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján indokolható-nak tekinthető. Kérdéses ugyanakkor, hogy az alapvető jogok korlátozása meddig terjedhet veszélyhelyzet idején. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése anynyit rögzít, hogy az alapvető jogok a klasszikus alapjog korlátozási teszten, a szükségességi-arányossági teszten⁵⁵ túlmenően is korlátozható.⁵⁶

Az Alkotmánybíróság a 15/2021. (V. 13.) AB határozatában – a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 1. § (3)–(5) bekezdése kapcsán – az alábbiakat deklarálta. Az Alaptörvény teleologikus értelmezéséből az következik, hogy bár a rendkívüli helyzet rendkívüli intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is (Indokolás [33]). Megjegyezte továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a szubjektív teleologikus értelmezésből is az következik, hogy a törvényhozó a veszélyhelyzeti kormányrendelet intézkedésével szemben elvárja, hogy az a veszély elhárításához szükséges és a veszéllyel arányos legyen (Indokolás [35]).

Mindezek azért is kiemelendők, mert egyértelművé teszik, hogy az alapvető jogok korlátozása, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében írt alapvető jogok korlátozása is, csak a COVID-19-járvány következményeinek elkerülése, illetve enyhítése érdekében lehetséges. A Veir. I. pedig ezen elveket szem előtt tartva tett kísérletet egyes igazságszolgáltatási, illetve polgári perjogi alapelvek korlátozására.

Rögzítendő ugyanakkor, hogy a Veir. I. elfogadását követően, 2020. június 18. napjától került beiktatásra a Vmtv. I. 353. §-a által a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 51/A. §-a is, amelynek (2) bekezdése kifejezetten a szükségesség-arányosság kritériumára helyezi a hangsúlyt. A jogalkotó rögzítette ugyanis, miszerint „a javaslat az egyéb okból kihirdetett veszélyhelyzethez képest szélesebb cselekvési szabadságot biztosít a Kormánynak, amely

⁵⁵ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

⁵⁶ Részletesen lásd ÁRVA [2020].

a COVID-19-járvány kezelésének gyakorlati tapasztalattal igazoltan az emberek élete, egészsége és a nemzetgazdaság védelemének elengedhetetlen feltétele” azzal, miszerint „[g]aranciális jelentőségű, hogy a Kormány ezen jogkörét kizárólag – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan⁵⁷ – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.”⁵⁸

Így, álláspontom szerint, megfontolandó azon megközelítés, amelynek értelmében a COVID-19-járványra tekintettel elrendelt veszélyhelyzetben az alapvető jogok korlátozása során a szükségességi-arányossági tesztre kell figyelemmel lenni.

2.4. Harmadik szakasz: 2020. június 1. napjától 2020. június 17. napjáig, valamint 2020. június 18. napjától tartó időszak

2020. június 1. napján módosult a Veir. I., a 229/2020. (V. 25.) Korm. rendelet egyfajta átmeneti kormányrendeleti szabályozást vezetett be, amelynek célja volt a speciális eljárásjogi szabályok szerint lefolytatott perbeli cselekmények, illetve megtett bírói rendelkezések hatásainak fenntartása a veszélyhelyzet megszűntetését követő időszakra is, valamint, hogy ezen speciális perjogi szabályok után a Pp. rendelkezéseinek megfelelően lehessen folytatni a peres eljárásokat. Figyelemmel arra, hogy a Veir. I. ezen szabályait a Vmtv. 137. § (1)–(2) bekezdése, 2020. június 18. napjával tartalmában teljes mértékben átvette, így a szabályok értelmezésénél tekintettel voltam a Vmtv. kapcsolódó indoklására is, mint a jogalkotó célkitűzésére.⁵⁹

A Veir. I. 21. § (2) bekezdése szerint, ha a bíróság az e rendelet hatálybalépése és a 229/2020. (V. 25.) Korm. rendelet hatálybalépése közötti időszakban beszerezte a tárgyalás mellőzésével lefolytatott perfelvétel lezárásához szükséges – a jogvita kereteit meghatározó – nyilatkozatokat, a perfelvételt perfelvételi tárgyalás mellőzésével zárja le. A bíróság a perfelvétel lezárása előtt a feleket erre írásban figyelmezteti, és lehetőséget biztosít további nyilatkozatok írásban történő megtételére. A bíróság a perfelvétel lezárását írásban közli a felekkel. Azaz a Veir. I. 21. § (2) bekezdése „annak érdekében, hogy a perfelvételi szakamielőbb lezárható legyen, [...] a veszélyhelyzet megszűnését követően is lehetővé

⁵⁷ Kiemelés a szerzőtől.

⁵⁸ Vmtv. 353–354. §-ához fűzött indokolás.

⁵⁹ Alaptörvény 28. cikk.

teszi, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a bíróság már a 2020. március 31. napja és 2020. június 1. napja közötti időszakban beszerezte a tárgyalás mellőzésével lefolytatott perfelvétel lezárásához szükséges nyilatkozatokat, a perfelvétel perfelvételi tárgyalás mellőzésével kerüljön lezárásra.”⁶⁰

A szabályozás azonban figyelemmel volt arra is, ha a bíróság megkezdte a perfelvétel perfelvételi tárgyalás mellőzésével történő lezárását, arra azonban nem kerülhetett még sor, mert a felek nem tették meg valamennyi a jogvita kereteit meghatározó nyilatkozataikat, a bíróság a perfelvételt a perfelvételi tárgyalás kitűzésével vagy a Pp. 197. § (1) bekezdés b) és c) pontja szerinti eljárással folytatja.⁶¹ Azaz a bíróság vagy kitűzi a perfelvételi tárgyalást, vagy perfelvételi tárgyalás mellőzésével zárja le a perfelvételt, de – garanciális szabályként – figyelmezteti a feleket a perfelvétel lezárásának a következményére, és tájékoztatja őket, ha ezt bármelyikük tizenöt napon belül írásban kéri, perfelvételi tárgyalást tart.⁶²

A Veir. I. módosításának az igazán nagy novuma a 23. § (1) bekezdése volt, amely szerint, ha járványügyi intézkedések indokolják, a tárgyalás elektronikus hírközlő hálózat vagy más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján is megtartható.

Ezen rendelkezést szó szerint megegyező tartalommal fenntartotta a Vmtv. 138. § (1) bekezdése is. A jogalkotó szándéka szerint ugyanis „[a] veszélyhelyzet megszűnését követően is előfordulhat, hogy járványügyi intézkedések meghozatalára kerül sor. Erre az esetre a javaslat lehetővé teszi, hogy a tárgyalás elektronikus hírközlő hálózat vagy más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján is megtartható legyen.”⁶³

Ezen pont kapcsán mérlegelendő egyrészt mit jelent a „járványügyi intézkedés” fogalma, továbbá abból következően, hogy a jogszabály a „tárgyalás” kifejezést használja, levezethető-e az az interpretáció, hogy kizárólag az egész tárgyalás tartható meg távmeghallgatás vagy e-tárgyalás útján, vagy az is lehetséges, hogy a bíróság az eljárás csak azon résztvevőjét hallgatja meg a fentiek szerint, aki járványügyi intézkedéssel érintett.

A járványügyi intézkedés fogalmát az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 54–74/B. §-ai határozzák meg. Azaz az ott felsorolt intézkedés alapozhatja meg a Vmtv. 138. § (1) bekezdésének alkalmazását. Abban a kérdésben, hogy vajon csak az egész tárgyalás tartható-e meg így, vagy akár az eljárás

⁶⁰ Vmtv. I. 137. §-ához fűzött indokolás.

⁶¹ Veir. I. 21. § (3) bekezdés.

⁶² Pp. 197. § (1) bekezdés b) és c) pont.

⁶³ Vmtv. I. 138. §-ához fűzött indokolás.

egy-egy résztvevőjét is meghallgathatja-e a bíróság, az Alaptörvény 28. cikke értelmében józan ész szerinti jogértelmezés alapján érvelhetőbbnek látom azt a megközelítést, ha nem kizárólag az egész tárgyalás tartható meg így. Ez ugyanis indokolatlanul – mind technikailag, mind szervezési szempontból – megnehezítené a tárgyalások tartását.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy 2020. június 1. napjától mind a Veir. I. hatálya alatt,⁶⁴ mind 2020. június 18. napjától a Vmtv. hatálya alatt⁶⁵ a jogalkotó szándéka szerint „[a] veszélyhelyzet megszűnésével [a Veir. 21. § (3)–(4) bekezdésében foglalt szabályoknak⁶⁶] a fenntartása nem indokolt, ezért a javaslat előírja, hogy a bíróságnak a tárgyalás kitűzésével folytatnia kell az eljárást, ha arra még nem került sor. Abban az esetben, ha a bíróság a tárgyalást már a veszélyhelyzet ideje alatt kitűzte akként, hogy azt elektronikus hírközlő hálózat vagy más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján tartja meg, a bíróságnak aziránt kell intézkednie, hogy a tárgyalás személyes jelenléttel legyen megtartható. Ennek érdekében a bíróságnak meg kell határoznia a tárgyalás helyét, és erről értesítenie kell a tárgyalásra megidézetteket.”⁶⁷

A tárgyalásokat érintő további releváns rendelkezés a Vmtv. 138. § (2) bekezdése, amely szerint a bíróság a tárgyalásról a nyilvánosságot akkor is kizárhatja, ha az a járványügyi intézkedésnek a tárgyalóteremben történő betarthatóságát biztosítja. Egyértelmű, hogy ez a szabály is a COVID–19 következményeinek enyhítését célozza, a jogalkotó álláspontja szerint „[u]gyancsak az esetleges járványügyi rendelkezések betarthatósága érdekében a javaslat lehetővé teszi, hogy a bíróság erre tekintettel is kizárhassa a tárgyalásról a nyilvánosságot. A Pp. alapján a bíróság a nyilvánosságot kizáró végzését köteles indokolni és a felek ezt a végzést az ítélet elleni fellebbezésben támadhatják.”⁶⁸ A szabály kapcsán kiemelendő, hogy ez a rendelkezés a veszélyhelyzet megszűnését követően is lehetővé tette a nyilvános tárgyaláshoz való jog⁶⁹ korlátozását, ráadásul hivatalból. A szabály indoka azonban – álláspontom szerint – nem szorul különösebb magyarázatra. Éppen ezért garanciális elem, hogy a bíróságnak indokolni kell a döntését, amely határozat az ítélet elleni fellebbezésben támadható.⁷⁰

⁶⁴ Vö. Veir. I. 28. § (2)–(3) bekezdés.

⁶⁵ Vö. Vmtv. I. 142. § (2)–(3) bekezdés.

⁶⁶ A szerző megjegyzése.

⁶⁷ Vmtv. I. 142. §-ához fűzött indokolás.

⁶⁸ Vmtv. I. 138. §-ához fűzött indokolás.

⁶⁹ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

⁷⁰ Pp. 365. § (3) bekezdés.

2.5. Negyedik szakasz: a Veir. II. hatálybalépése, azaz 2021. március 8. napjától 2021. április 19. napjáig terjedő időszak

A Veir. II. hatálybalépésével egyidejűleg a jogalkotó bevezette a szigorított védekezés fogalmát,⁷¹ azzal, hogy ezen időtartamban a Veir. II. 15. §-a, valamint 21–28. §-ai szó szerint megegyeztek a Veir. I. kapcsolódó rendelkezéseiben írtakkal, azaz újra bevezette a jogalkotó a speciális perjogi szabályokat. Így az értelmezési kérdések kapcsán – azokat fenntartva – visszautalok a 2.1. pontban írtakra.

A Veir. II. alkalmazása körében a speciális szabályrendszert az adta, hogy a szigorított védekezés időtartama alatt is hatályban volt a Vmtv., így a Veir. II. 21. §-a alapján a Pp., az 1952. évi Pp. és a Vmtv. rendelkezéseit is a Veir. II.-ben foglalt eltérésekkel kellett alkalmazni. Ez ténylegesen kizárólag a Vmtv. 139. §-ának érvényesülését foglalta magában, azaz bár a Veir. II. kifejezetten nem szabályozta, de továbbra is irányadó volt az a rendelkezés, amely szerint fő szabályként nincs helye az eljárási cselekmény lefolytatásának, ha azt olyan helyen kellene foganatosítani, amely járványügyi intézkedés hatálya alatt áll,⁷² míg kivételesen a személyi szabadságot korlátozó intézkedésekkel összefüggő eljárási cselekményeket – ha nincs más módja – a járványügyi intézkedés hatálya alatt álló helyen is foganatosítani kellett.⁷³

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy 2021-ben a Pp. módosításának eredményeként a nyomtatványkényszert eltörlő szabályt nem kellett ismételtén a Veir. II.-nek bevezetnie, mert azt a Pp. 246. § (1) bekezdése generálisan biztosította.

2021. április 17. napjával – figyelemmel a szigorított védekezés megszüntetésére – módosításra került a Veir. II., amelynek 42. §-a lényegében a Vmtv. 137–143. §-ainak megfelelő rendelkezéseket tartalmazza. A szabály – bár lát-szólag annak tűnik –, de nem tekinthető duplikálásnak, mert míg a Vmtv. 137. §-a 2020. március 31. napja és 2020. június 1. napja közötti időszakot rendezte, addig a Veir. II. 42. §-a a szigorított védekezést követő időszakot. Hangsúlyozandó, hogy a Veir. II. 42. §-ában nem került kodifikálásra a Vmtv. 138. §-ának megfelelő rendelkezés (tárgyalás megtartásának speciális szabályai a járványügyi intézkedésekre tekintettel), így azt továbbra is a Vmtv. 138. §-a alapján rendelheti el a bíróság, a fentebb írtak szerint.

⁷¹ Veir. II. 1. §.

⁷² Vmtv. I. 139. § (1) bekezdés.

⁷³ Vmtv. I. 139. § (3) bekezdés.

2.6. A ma hatályos állapot

A veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény hatálybalépésére tekintettel egyes törvények eltérő alkalmazásáról szóló 647/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet 13. § 38. pontja alapján a Veir. II. 2021. december 1. napjával hatályát veszítette.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy kihirdetésre került a Vmtv. II., amely azonban a kézirat lezárásának idején (2021. december 7.) még nem lépett hatályba. A veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény hatálybalépéséről szóló 2021. évi CXV. törvény alapján fő szabályként a Vmtv. II. 2021. december 1. napján lép hatályba [1. §], azzal azonban, hogy a 2. §-a alapján a Vmtv. II. számos rendelkezése nem lép hatályba.

A Vmtv. II. is tartalmaz azonban perjogi szempontból is kiemelendő rendelkezéseket. Így a 3. §-a – egyezően a Vmtv. I. 93. §-ával – rögzíti, hogy a szigorított védekezés ideje alatti kézbesítés tekintetében a kézbesítési kifogás előterjesztésének, valamint a szigorított védekezés ideje alatti mulasztás igazolása iránti kérelem előterjesztésének törvényben meghatározott határidejébe a szigorított védekezés időtartama nem számít bele.

Kérdéses ugyanakkor ezen szabály gyakorlati érvényesülése, figyelemmel arra, hogy a Vmtv. II. 1. § b) pontja szerint a szigorított védekezés: a 2021. március 8. napja és 2021. április 19. napja közötti időszak. Azaz a Vmtv. II. 3. §-a által adott kedvezmény jelenleg már nem érvényesülhet, hiszen 2021. április 19. napjától az igazolási kérelem és a kézbesítési kifogás három hónapos objektív határideje⁷⁴ már eltelt, így a Vmtv. II. 3. §-ától függetlenül ezen eljárásjogi intézmények alkalmazására már nem kerülhet sor, ha az adott, kimentendő mulasztás, illetve kézbesítés a szigorított védekezés időtartama alatt történt.

A Vmtv. II. 43. §-a alapján ezen törvény rendelkezéseit a törvény hatálybalépésének napján folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. A Vmtv. II. 44. §-a ugyanakkor annyit tartalmaz, ha a bíróság a szigorított védekezés ideje alatt a perfelvétel lefolytatását a felek nyilatkozattételre történő felhívásával már megkezdte, perfelvételi tárgyalást tart vagy a jogvita kereteit meghatározó nyilatkozatok beérkezését követően a perfelvételt perfelvételi tárgyalás mellőzésével zárja le. A perfelvételi tárgyalás mellőzése esetén a bíróság a perfelvétel lezárása előtt a feleket erre írásban figyelmezteti, és lehetőséget biztosít további nyilatkozatok írásban történő megtételére. A bíróság a perfelvételi tárgyalás mellőzése esetén a perfelvétel lezárását írásban közli a felekkel.

⁷⁴ Pp. 138. § (2) bekezdés; Pp. 151. § (1) bekezdés.

Ezen rendelkezés kapcsán is lényeges, hogy a viszonyítási pont a 2021. április 19. napjával megszűnt szigorított védekezés, azaz ebből okszerűen következik, hogy ezen rendelkezés – hatálybalépése esetén – csak azon szűk esetekben bírhatna relevanciával, ha a bíróság az írásbeli perfelvételt a szigorított védekezés időtartam alatt kezdte meg, és a perfelvétel lezárásra a hatálybalépés napjával még nem került sor.

A kapcsolódó indokolás is kiemeli, hogy ezen jogszabály nem ismétli meg a Vmtv. I. 138. §-ában írtakat, de az továbbra is érvényesül,⁷⁵ hiszen a Vmtv. I. rendelkezéseit az ebben az alcímben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.⁷⁶

3. Magánjogi kérdések

A pandémiára tekintettel a magánjogi jogérvényesítést az eljárásjogi jogszabályok mellett az anyagi jogi rendelkezések is befolyásolták. Álláspontom szerint ez leginkább az alábbi kérdéskör mentén jelentkezett (és jelentkezik most is): nyugodhatott-e az elévülés arra hivatkozással, hogy azt igényt érvényesítő nem tudott bírósághoz fordulni, ez pedig azt is jelenti, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:25. § (1) bekezdés c) pontjában szabályozott megszakítási ok alkalmazására nem kerülhetett sor. Azaz az elévülés megszakítására a követelés bírósági eljárásban történő érvényesítésén keresztül nem kerülhetett sor. Mindez azt a kérdést veti fel: menthető oknak minősülhet-e az, hogy a COVID-19-járvány és az azzal kapcsolatos korlátozások miatt nem kerülhetett sor igényérvényesítésre

Így vizsgálandó mit jelenthet a „menthető ok” fogalma a Ptk. 6:24. §-ában. A Ptk. normatív szinten nem határozza meg a „menthető ok” jelentését, a Ptk. Javaslát⁷⁷ indokolása annyit rögzített, miszerint „[k]orábbi magánjogunkkal ellentétben már a Ptk. is általánosságban beszélt menthető okról, mint az elévülés nyugvásának feltételéről, konkrétan nem határozva meg – még példálózó jelleggel sem – a nyugvásra okot adó körülményeket. Ezt az utat járja a Javaslát is.”

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1959-es Ptk.) 1978. február 28. napjáig példálózó jelleggel a menthető ok körében a törvényes képviselő hiányát vagy a törvényes képviselő és a képviselt

⁷⁵ A Vmtv. II. 43–44. §-ához fűzött indokolás.

⁷⁶ Vmtv. II. 43. § (1) bekezdés.

⁷⁷ T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről.

közötti érdekellentétet ismerte, azzal, hogy egyebekben a joggyakorlat alakította ki a menthető ok jelentését.

Számos eseti döntés foglalkozik a „menthető ok” tartalmával, valamennyi esetben közös jellemző, hogy azokban a jogosult által nem befolyásolható körülmény alapozta meg a menthető ok fennállását. Így például kártérítési igénynyel kapcsolatban az elévülés nyugvását eredményező menthető oknak fogadta el a bíróság azt a tény, hogy a károsult nem lehetett tisztában az elszenvedett egészségkárosodás okával, és ennek folytán a károkozó személyével, azaz döntő körülményként volt értékelendő, hogy a károsult mikor került minden tekintetben a követelése érvényesíthetőségének helyzetébe, mikor jutott teljeskörűen az igényérvényesítéshez szükséges információk birtokába [EBH2004. 1120.; BH2005. 286.; BDT2013. 2912.; BDT2010. 2295.]. Idesorolandó továbbá, hogy a bíróság menthető okként értékelte a megtámadási ok ismeretének hiányát [BH2003. 205.]; kellékszavatosság körében a hiba felismerhetőségének hiányát [EBH2012. P.8.]. E körben releváns továbbá azon ítéleti megállapítás is, amely szerint hibás teljesítés esetén az elévülés nyugvását eredményező menthető ok megítélése során annak van jelentősége, hogy az adott hiba fennállta, keletkezési oka, az érdeksérelem nagyságrendje és természete a laikus megrendelő számára mikor vált egyértelműen felismerhetővé [BDT2010. 2275.].

Kapcsolódva a kellékszavatossághoz: menthető okként értelmezendő, ha a jogosult reálisan számolhatott a hibás teljesítés peren kívüli orvoslásában [Kúria Pfv. 21.759/2011/4.]. Menthető okként értékelte a bíróság – így nyugodott az elévülés –, hogy a felperest menthető ok – tulajdoni igényének érvényesítése – akadályozta a szerződés hatálytalanságának a megállapítása iránti követelésének az érvényesítésében [EBH2006. 1401.].

Az ítélkezési gyakorlat alapján rögzíthető, hogy az elévülés nyugvása körében a „menthető ok” fogalmának meglehetősen tág értelmet adnak a bíróságok. A jogirodalom ide sorolja továbbá az önhibán kívül előálló tudatszűkült állapotot, vagy ha a kötelezett személyében áll elő bizonytalanság (például ha a kötelezett meghal, az örökösök között pedig vita van az örökös személyét illetően is),⁷⁸ továbbá ha az igény megállapíthatósága egy előzetes – adott esetben peres – eljárás lefolytatásától függ.⁷⁹ Ez a kiterjesztő, adott esetben megengedő értelmezés helyes, nem lehet ugyanis az a jogalkotói célkitűzés, hogy a jogosultat indokolatlanul elzárja a jogszabály a bíróság előtti igényérvényesítés lehetőségétől.

⁷⁸ LESZKOVEN (2021), 1392.

⁷⁹ VÉKÁS (2016), 318.

Ezt követően mérlegelendő, miként alakult a bírósághoz fordulás joga, milyen könnyítő, illetve nehezítő szabályt tartalmazott a Veir I. A jogalkotó ugyanis bizonyos esetekben kifejezetten könnyítette, egyszerűsítette a bírósághoz fordulás jogát, így például a keresetlevelet, a keresetet tartalmazó iratot, a viszontkeresetlevelet, a beszámítást tartalmazó iratot és az írásbeli ellenkérelmet a jogi képviselő nélkül eljáró fél kizárólag írásban, a jogszabályban előírt nyomtatvány alkalmazása nélkül is előterjeszthette.⁸⁰ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ez a rendelkezés a jövőben a veszélyhelyzet fennálltától függetlenül érvényesül, a Pp. 2021. január 1. napjától ugyanis általános jelleggel eltörölte a nyomtatvány-kényszer alkalmazását.⁸¹

Ezzel szemben a Veir. 26. §-a szerint a veszélyhelyzet ideje alatt a beadványok a bírósági kezelőirodán személyesen nem adhatók be, azokat a bíróság bejáratánál lévő, zárt gyűjtőszekrényben lehet elhelyezni. Ennek megfelelően a Veir. I. 12. § (2) bekezdése is rögzítette, hogy a bírósági kezelőirodákon a személyes ügyfélfogadás szünetel.

Figyelemmel kell lenni továbbá a Veir. I. 12. § (1) bekezdésére, amely alapján a jogi képviselő vagy védő nélkül eljáró ügyfél által szóban előterjesztendő kérelem és indítvány jegyzőkönyvbe foglalására meghatározott ügyfélfogadás szünetel. Azaz az Ügyfélszolgálat a veszélyhelyzet alatt nem működött, így a Pp. 246. § (2)–(5) bekezdésében írtak sem érvényesülhettek. Álláspontom szerint azonban a Veir. I. 26. §-ában, illetve 12. §-ában írtak kifejezetten a COVID-19 következményeinek elhárítása, illetve csökkentése érdekében indokolt rendelkezéseknek tekinthetők, ezzel ugyanis a személyes találkozások számát minimalizálni lehetett.

Mindezek alapján – véleményem szerint – egyértelmű különbséget kell tenni a jogi képviselővel eljáró felek, illetve a jogi képviselővel nem rendelkező felek között. A különbségtétel indokoltságát megalapozza, hogy a Pp. 72. § (1) bekezdése alapján a peres eljárás során a jogi képviselet kötelező, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. Azaz a perjogi kódex rendszerében a distinkció a jogi képviselet kötelező léte vagy annak hiánya. Mindez azt is eredményezi, hogy törvényszék hatáskörébe tartozó perek esetén – ide nem értve például a munkaügyi pereket,⁸² illetve a gyorsított pereket⁸³ – kötelező a jogi képviselet, míg járásbíróság hatáskörébe tartozó perekben, a munkaügyi perekben és a gyorsított

⁸⁰ Veir. I. 24. §.

⁸¹ Pp. 246. § (1) bekezdés.

⁸² Pp. 509. § (1) bekezdés.

⁸³ A bűncselekménnyel okozott kár, illetve sérelemdíj megtérítése iránt indított gyorsított perről szóló 2020. évi LXX. törvény 5. § (1) bekezdés.

sított perekben, ha a fél jogi képviselőt vesz igénybe, azt a jogi képviselővel történő eljárás választásának kell tekinteni.⁸⁴ Ezzel összhangban áll, hogy a Veir. I. 12. §-a és a Veir. I. 26. §-ában írtak is a jogi képviselővel nem rendelkező felek esetén tartalmaznak speciális rendelkezéseket.

A jogi képviselővel történő eljárás esetén – figyelemmel a kötelező elektronikus kapcsolattartásra [az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdés b) pont] – önmagában a COVID-19-re történő hivatkozás nem alapozhatja meg az elévülés nyugvását a Ptk. 6:25. § (1) bekezdés c) pontja kapcsán, azaz az igényérvényesítés elmaradása nem értelmezhető menthető okként. Ahhoz, hogy egy jogi képviselővel rendelkező fél esetén a menthető ok fennállta megállapítható legyen, a pandémián túlmenő többlettényállási elem megvalósulása is szükséges, így például: a keresetlevél benyújtásához okiratok beszerzése, vagy az eljáró ügyvéddel mindenképpen személyes konzultáció szükséges.

A jogi képviselő nélkül eljáró felek kapcsán azonban, a fentieket is mérlegelve, a Ptk. 6:24. §-a körében a menthető ok kapcsán megengedő értelmezést látok indokoltnak, hiszen – bár észszerűen alátámaszthatóan – de nehezebb lett keresetlevelet benyújtani vagy fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmet előterjeszteni [a Veir. I. 9. § (1) bekezdése értelmében a közjegyzőnél a veszélyhelyzet megszűnését követő napig szóban beadvány nem terjeszthető elő], ebből okszerűen következően az elévülés megszakítását is nehezebb volt elérni.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy mindez nem azt jelenti, hogy jogi képviselővel eljáró fél esetén nem lehet megállapítható a „menthető ok” fennállta, pusztán a fentebb írt körülményekre (okiratok beszerzése vagy a jogi képviselővel történő személyes konzultáció elengedhetetlen) is tekintettel kell lenni.

4. Zárszó

Ezen elemzés alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a Veir. I., Veir. II. és a Vmtv. I. megalkotásával olyan jogszabályi környezetet kívánt megteremteni, amely egyszerre két – önmagában is kiemelkedő jelentőségű – értéknek és elvnek kívánt megfelelni: egyrészt a járvány következményeinek enyhítése érdekében a személyes találkozások számának minimalizálása, másrészt pedig

⁸⁴ Pp. 244. § (1) bekezdés.

a jogviták észszerű időn belüli elbírálásának garantálása, akként, hogy ez ne veszélyeztesse a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.

Véleményem szerint ezen jogszabályokkal mindenképpen megvalósult azon célkitűzés, amely a személyes találkozások számának minimalizálását célozta. Az is rögzíthető, hogy a veszélyhelyzeti jogszabályok jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a COVID-19-járvány ellenére is folytathatók legyenek a peres eljárások. Szerencsés lett volna azonban, ha a Veir. I. 21. § (2) bekezdése a perfelvételi szakban is biztosítja a perfelvételi tárgyalás Veir. I. 21. § (3) bekezdésében írtak szerinti megtarthatóságát, vagy kivételesen az eljárás akadályozottságának megállapítását a Veir. I. 21. § (4) bekezdésének mintájára. Az önálló kutatás tárgyát képezheti, hogy ezen jogszabályi rendelkezésekből melyek azok, amelyek a veszélyhelyzet elmúltát követően továbbra is fenntarthatók és a polgári perjog részévé teendők.

IRODALOM

- ÁRVA Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, [2020].
- DÖME Attila: A bizonyítási eljárás általános szabályai. In: VARGA István (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja. II. k.* Budapest, HVG-ORAC, 2018, 1167–1196.
- LESZKOVEN László: Általános rendelkezések. In: CSEHI Zoltán (főszerk.) BODZÁSI Balázs – TŐKEY Balázs (szerk.): *2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2021, 1365–1399.
- PARLAGI Mátyás: Szakértők. In: VARGA István (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja. II. k.* Budapest, HVG-ORAC, 2018, 1244–1388.
- RAINER Lilla: „A veszélyhelyzet tanulságai a polgári peres eljárások tekintetében”. *Közjogi Szemle*, 13 (2020) 3: 86–92.
- VARGA István – ÉLESS Tamás (szerk.): *Szakértői javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára*. Budapest, HVG-ORAC – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016.
- VÉKÁS Lajos: *Szerződési jog – Általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016.



Szeibert Orsolya

A COVID-19-járvány hatása a gyermek és a különélő szülő kapcsolattartására – családjogi és gyermekjogi vetületek¹

A COVID-19-járvány, amely valamennyiünk életét megváltoztatta, egyaránt mélyrehatóan érintette a családok és gyermekek életét, s nem képeztek kivételt azok a családok sem, ahol a szülők már nem éltek együtt, miközben a különélő szülő a gyermekkel kapcsolatot tart. A kapcsolattartás megoldása, annak folyamatos megvalósítása sok család esetében a járványnélküli világban sem egyszerű feladat, jogi és jogon túli nehézségeket egyaránt okoz, és ugyan a hazai jogszabályok igyekeznek megoldásokat adni, sikerük és hatékonyságuk távolról sem maradéktalan.

A pandémia teremtette új helyzet nyilvánvalóan nem enyhített ezeken a problémákon, sőt, az addig meglévőket felnagyította, és továbbiakat generált. A járványhelyzet önmagában kihívást jelentett, mint ahogyan az emiatt bevezetett, szabad mozgást korlátozó intézkedések is. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy 2020 márciusában hatályba léptek a kapcsolattartás végrehajtásának új szabályai, maga a végrehajtás bírósági hatáskörbe került, így 2020 tavaszán már a bíróságok tárgyalták a kapcsolattartások végrehajtása miatt indított ügyeket. Ezek között voltak olyanok is, amelyeket a különélő szülő azért kezdeményezett, mert a gyermeket a gondozó szülő a járványhelyzet miatt, illetve azzal kapcsolatban felmerülő okból nem adta át.

Mindez azt eredményezte, hogy korábban ismeretlen helyzetekre és mind-ezidáig nem tapasztalt szituációkban tanúsított magatartásokra nézve kellett új rendelkezéseket alkalmazni. Bár a döntések tárgya ugyan „csak” a kapcsolattartás végrehajtásának elrendelése volt, óhatatlanul választ adtak olyan kérdésekre is, hogy milyen jogilag értékelhető elvárások támaszthatók a járványhelyzetben a szülőkkal szemben. A végrehajtás körében hozott határoza-

¹ A tanulmány az NKFIH K 120623 ny. számú kutatás keretében készült; alapja a Magánjogot Oktatók Egyesülete 2020. november 20-i *COVID-19 és egyéb kihívások a magánjogban* c. konferenciáján elhangzott előadás.

tok a jogszabályi követelményeknek megfelelően a szülőkre fókuszálnak, a gyermekek és véleményük háttérbe szorulni látszott/látszik. Egy nem járványhelyzettel terhelt kapcsolattartásról történő hatósági/bírósági döntéshozatal (esetlegesen annak végrehajtása) esetében is kihívás a gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményeinek való megfelelés, így többek között a gyermek tájékoztatása, annak biztosítása, hogy véleményét elmondhassa, hogy legfőbb érdekére tekintettel döntsenek, s hogy a meghozott határozatot vele is gyermekbarát nyelven közöljék.

2020-ban olyan helyzet alakult ki, amely alkalmat teremt némi vizsgálódásra: látja-e a jogalkotó, illetve a jogalkalmazó a gyermeket a jogi szabályozás alanyaként az új rendelkezések járványhelyzet idején való alkalmazása során; tekintetbe veszi-e a gyermekjogok érvényesítése által megkövetelt gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményeit, így például a gyermek véleménynyilvánításhoz való jogát, illetve azt, hogy magának a gyermeknek milyen félelmei, szorongásai lehetnek egy világjárvány idején. A válaszkérés során foglalkozom a kapcsolattartás családjogi és gyermekjogi megközelítésének eltéréseivel, magából a kapcsolattartásból adódó mindennapi alapproblémákkal, a járvány kapcsolattartásra gyakorolt többrétű hatásaival, az új végrehajtási rendelkezésekkel, azoknak kevésbé gyermekbarát jellegével, a gyermekbarát igazságszolgáltatás alapelvárásaival, a gyermekek mentális egészségének járvány alatti sérüléseivel, s végezetül az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatával, abban bízva, hogy ezek a mozaikdarabok együttesen kiadják a képet, azaz a felvetett kérdésre adható választ.

1. A kapcsolattartás alapkérdései

A kapcsolattartást mint intézményt számos jogág szabályozza, hiszen sokféle élethelyzetben kerülhet sor arra, hogy jogi rendezést is nyerjen két vagy több személy személyes találkozója, illetve egyéb eszköz segítségével történő kommunikációja. Az alábbiakban csak a családjogi értelemben vett kapcsolattartás azon válfaja lesz a vizsgálat tárgya, amelynek keretei között a gyermek és a különélő szülő tart kapcsolatot.

1.1. A kapcsolattartás mint családjogi és gyermekjogi jelenség

A gyermek és a különélő szülő kapcsolattartásának koncepciója igen egyszerű, nem tűnik komplikáltnak, sok jogász szemében afféle „egyszerű kis családi ügy”. Bár így lenne!

Nem véletlen, hogy ennek a valóban nem túl összetettnek mutatkozó kérdésnek a szabályozása az eltelt évtizedek, illetve évek folyamán minden jogszabálymódosítással terjedelmesebb lett. A 2013. évi V. törvény (Ptk.) több rendelkezést tartalmaz a kapcsolattartással összefüggésben, mint a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.), s mindezt kiegészíti a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.) vonatkozó szabályainak összetett rendszere. Utóbbi abban határozza meg a kapcsolattartás célját, hogy a gyermek és a különélő szülő közötti családi kapcsolatot fenntartsa, valamint, hogy a különélő szülő figyelemmel kíséresse a gyermek fejlődését és a gyermeknek ebben segítsen. A jogok és kötelezettségek szintjén a Ptk. értelmében a gyermeknek joga a kapcsolattartásra, a különélő szülőnek egyaránt joga és kötelezettsége, hogy a gyermekkel kapcsolatot tartson, a gondozó szülő pedig köteles a zavartalan kapcsolattartás biztosítására. A gyermek jogaként a Ptk. a személyes és közvetlen kapcsolattartást nevesíti, a Gyer. azonban lényegesen differenciáltabb szabályozást adva nevezi meg a folyamatos kapcsolattartás körében a gyermeknek a meglátogatását, a rendszeresen meghatározott időtartamra történő elvitelét a visszaadás kötelezettségével, valamint a személyes találkozás nélkül történő rendszeres kapcsolattartást, továbbá az időszakos, valamint felügyelt kapcsolattartás fenntartásának módját.

Gyermekjogi szempontból a családjog keretei között rendezett kapcsolattartás az ENSZ 1991-ben elfogadott Gyermekjogi egyezményének² követelményei alapján ítélt meg, s miután az abban rögzített gyermekjogok egymástól elszakíthatatlanok, azokat minden egyes gyermekre vonatkozóan együttesen kell értelmezni. Ebben a kontextusban kiemelést érdemel az a követelmény, hogy minden a gyermeket érintő döntés során a gyermek legfőbb érdekét³ vegyék elsősorban tekintetbe. A „gyermek legfőbb érdeke” a Gyermekjogi egyezmény autonóm kifejezése, nem azonos a „gyermek érdekével”, s mint fogalom nem értelmezhető önkényesen. A 9. cikk értelmében a gyermeknek joga van ahhoz, hogy szülőjével, illetve szüleivel személyes és közvetlen kap-

² Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény.

³ „Child’s best interests” a Gyermekjogi egyezmény egyik pillérének számító 3. cikk alapján.

csolatot tartson, feltéve, hogy ez nem ellentétes legfőbb érdekével. Ez a követelmény vonatkozik arra az esetre is, amikor az egyik szülő a gyermektől külön él. Miután azonban egyetlen gyermekjog sem emelhető ki a gyermekjogok összességéből, említeni kell – számos további mellett – a megfelelő tájékoztatáshoz való jogot (13. cikk), a gyermek ahhoz fűződő jogát, hogy az őt érintő kérdésekben véleményt nyilvánítson, továbbá, hogy véleményét érettségének és életkorának megfelelően figyelembe vegyék (12. cikk). A különélő szülővel való kapcsolattartás tekintetében jelentősége van annak, hogy a szülőknek felelőssége, joga és kötelessége, hogy a gyermeknek az ebben a dokumentumban elismert jogai gyakorlásához, képességei fejlettségének megfelelően, iránymutatást és tanácsokat adjanak (14. cikk), gyermeknek joga van ahhoz, hogy mindennemű erőszaktól megóvják (19. cikk), továbbá a lehető legjobb testi és mentális egészséghöz (24. cikk) és oktatáshoz (28. cikk), csak néhányat említve. Szülői oldalról a felelősség érdemel hangsúlyozást: a Gyermekjogi egyezmény 18. cikke értelmében a szülőknek közös a felelőssége a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért.

1.2. A kapcsolattartással összefüggő alapproblémák

Az a tény, hogy nagyon sok az olyan család, ahol a szülők nem élnek együtt, illetve a gyermek csak egyik szülővel él együtt, maga után vonja azt, hogy igen nagy azoknak a gyermekeknek és szülőknek a száma,⁴ akiket érint a kapcsolattartás, legyen az utóbbi különélő szülő vagy gondozó szülő. Miután számosan élnek mozaikcsaládokban, valójában a szülő és a gyermek közötti kapcsolattartás közvetve is érinti a társadalom jelentős hányadát.

Akár megállapodnak a szülők a kapcsolattartás módjában, akár gyámhatóság vagy bíróság dönt kérelemre vagy hivatalból, az életkörülmények változékonysága miatt az állandóan ismétlődő kapcsolattartási alkalmak gyakran

⁴ A demográfia a válást, azaz a szülők házasságának felbontását tudja követni, így a válások számát és az ezek által érintett kiskorú gyermekek számát. Miután az élettársi kapcsolatok megszűnése sokkal kevésbé mérhető, a szülők házasságának felbontása által érintett gyermekek csak egy részét jelentik azoknak, akik nem élnek mindkét szülőjükkel. Az utóbbi években rendelkezésre álló adatok alapján 2016-ban a szülők házasságának felbontása 16 700 gyermeket érintett, és ugyan ez a korábbi évek adataihoz képest csökkenést mutat, a gyermek és a különélő szülő kapcsolattartása nemcsak a szülők házasságának felbontása évében zajlik, hanem a gyermek 18 éves koráig. [MAKAY – SZABÓ (2018), 39.]. 2017-ben 100 válásra 84 kiskorú gyermek jutott [A válások demográfiai jellemzői. *Statisztikai Tükör*, 2019. március 28. 8. <https://bit.ly/32Y-RfAD>].

kihívások elé állítják a családtagokat. Változnak az életviszonyok, a két, már különélő szülő családi helyzete, esetlegesen munkahelye, elfoglaltsága, egészségi állapotuk, és természetesen a gyermek vagy gyermekek is változások sorának vannak kitéve, hiszen ahogy növekednek, módosulnak szükségleteik, óvodából iskolába kerülnek, majd különböző további oktatási intézményekbe, és természetesen egészségi állapotuk, személyiségük is változik. A változások folyamában kell a családtagoknak a kapcsolattartást megvalósítaniuk.

Természetesen vannak olyan családok, olyan gondozó, illetve különélő szülők, akik a gyermek érdekét és szükségleteit veszik elsősorban figyelembe, és rugalmasan alkalmazkodnak az új helyzetekhez. Ez az alkalmazkodás azonban számos esetben nem valósul meg, egyik vagy másik szülő ragaszkodik a megállapodás, illetve határozat betartásához, szinte figyelem nélkül arra, hogy akit „átadnak”, illetve „átvesznek”, nem ingóság vagy áru, hanem egy gyermek, akinek nyilvánvalóan vannak saját gondolatai, érzései, kívánságai. Hasonlóképpen, az érzelmekkel és családdal kapcsolatos vélekedésekkel, előítéletekkel terhelt családjogi joggyakorlat tanúja annak is, ha akár a gondozó, akár a különélő szülő nem követi a megállapodásban, illetve határozatban foglaltakat, igaz, roppant nehéz (lenne) megállapítani, hogy annak be nem tartása mögött mennyiben és miként állnak a gyermeki, illetve szülői érdekek.

A hétfélig és gyakran hétköznapi kapcsolattartások állandó ismétlődése, a családok életében különleges helyet elfoglaló ünnepek az esetlegesen konfliktusokkal terhes családi kapcsolatokat havonta többször állítják próba elé, sok esetben mozgásba hozva a jogalkalmazói apparátust is. Utóbbi számára nemcsak ezek jelentenek kihívást, hanem a fokozatosan gyarapodó szabályok megfelelő értelmezése is. Ördögi kör ez, hiszen éppen a szülői jogok erőteljesebb figyelembevételére vont maga után a részletesebb és kiterjedőbb szabályozás igényét, az rendelkezések azonban a mindennapokban újabb és újabb értelmezési kérdésekhez vezettek. Utóbbira példa az Alkotmánybíróság 2021. november 18-án hozott határozata,⁵ amely alaptörvényellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a Gyer. 30. § (5) bekezdésének azon második mondatát, amely az ünnepnapokra eső elmaradt időszakos kapcsolattartás pótolhatóságának hiányát rögzítette. Az Alkotmánybíróság a Gyer. szabályát indokolatlanul korlátozónak találta.

⁵ Az AB III/3239/2021. ügyszámú határozata.

2. A kapcsolattartás mindennapjait meghatározó új keretek

2020. március 1-jén a kapcsolattartás tekintetében új végrehajtási szabályok léptek hatályba, amelyeknek bevezetését az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény indokolása⁶ azzal okolta meg, hogy hatékonyabban és fokozott eljárási garanciák mellett hozhasson a bíróság döntést az addig illetékes gyámhatóság helyett. Tíz nappal az új rendelkezések hatályba lépését követően a kormány kihirdette a veszélyhelyzetet és ezzel kezdetét vette egy olyan folyamat, amely egyik napról a másikra fonta be a magyar társadalom mindennapjait korlátozások sorával. Nem célja a jelen írásnak a korlátozások indokoltságának a vizsgálata, de annak jelzése igen, hogy a COVID-19-pandémia egészségügyi következményeivel kapcsolatos félelmek és bizonytalanságok mellett a szülőknek és gyermekeknek új és szokatlan intézkedésekkel kellett szembesülniük a hétköznapi és a hétvégi rutinjuk tekintetében, márpedig a kapcsolattartás is része ennek a rutinnak.

2.1. A járvány első, második és harmadik hullámának kapcsolattartást érintő legfontosabb rendelkezései

A járvány hullámai számottevő jogi következményekkel jártak,⁷ a kapcsolattartás jellege miatt a legátfogóbb szabályok keretei között született, nem egy esetben éppen minuciózus rendelkezések azok, amelyek a gyermekek és a különélő szülők mindennapjait meghatározták. A nagy kereteket illetően indokolt említeni a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletet, amely Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki, és még aznap, délután 15 órakor hatályba is lépett. 2020. június 18-ával a veszélyhelyzetet megszüntették és a 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet bevezette a járványügyi készültséget, párhuzamosan az egészségügyi válsághelyzettel. A júniusban bevezetett járványügyi készültség 2020. december 18-án vesztette volna hatályát a fenti rendelet kihirdetésekor hatályos szabályai szerint. Időközben azonban a második hullám elérte Magyarországot is, és a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet másodszor is kihirdette november 4-ével a veszélyhelyzetet. A járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rende-

⁶ Indokolások Tára 2020/8.

⁷ Lásd többek között RÁCZ (2020).

letet módosította az 584/2020. (XII. 15.) Korm. rendelet, amely rögzítette, hogy 2020. december 18-a helyett félévvel később, 2021. június 18-án fogja hatályát veszíteni. 2021. február 8-i hatállyal a 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet megszüntette a veszélyhelyzetet. Miután azonban a harmadik hullám is megérkezett, a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 2021. február 8-i hatállyal harmadik alkalommal rendelte el a veszélyhelyzetet. Nem szükséges jogtudatossági vizsgálati eredményeket hivatkozni ahhoz, hogy nyilvánvaló legyen: nem olyan rendelkezések voltak ezek, amelyeknek jelentősége a kapcsolattartásban érdekelt családtagok számára azonnal világos lehetett.

Ami a kapcsolattartást közelről érintő, sőt meghatározó részletszabályokat illeti, az első hullám idején, nem sokkal a veszélyhelyzet kihirdetést után a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet olyan rendelkezéseket léptetett életbe, amelyek mindenképpen szokatlanok voltak, hiszen az utóbbi évtizedekben ilyen jellegű korlátozásokra nem került sor. A 2020. március 28-án hatályba lépett új rendelkezések szerint mindenki kötelessé vált arra, hogy más emberekkel a szociális érintkezést a lehető legkisebb mértékűre korlátozza, és mindenki a másik embertől lehetőség szerint legalább 1,5 méter távolságot tartson; ezen kötelezettség alól csak a közös háztartásban élők jelentettek kivételt. Elrendelésre került a „lakóhely, a tartózkodási hely, illetve a magánlakás” elhagyásának tilalma, azzal, hogy csak a rendeletben meghatározott alapos indok szolgáltatott alapot ezek elhagyására. A rendelet 4. §-ának t) pontja szerint ilyennek minősültek a „szülői jogok és kötelezettségek”. Ezen szabályok 2020. április 11-ig maradtak volna hatályban, de végül 2020. június 18-ig kellett azokat alkalmazni, így összességében mintegy három hónapon keresztül kellett ezekre tekintettel lenni, például a tömegközlekedés során is. Ennek az időszaknak egy részében a felügyelt kapcsolattartás is szünetelt: az EMMI március 20-án kiadott útmutatója szerint 2020. március 20-a és május 22-e között szüneteltetni kellett a felügyelt kapcsolattartás szolgáltatását.⁸

A második hullám során a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet vezetett be november 11-i hatállyal új korlátozó intézkedéseket, így elrendelte azt, hogy este 8 óra és reggel 5 óra között főszabályként „mindenki köteles a lakóhelyén, a tartózkodási helyén vagy a szálláshelyén tartózkodni”. Ugyan meghatározott kivételeket is, ezek között azonban nem szerepelt sem a gyermek és a szülő közötti kapcsolattartás, sem pedig a szülői jogok és kötelezettségek gyakorlása.

⁸ Az EMMI 2020. március 20-án kibocsátott szakmai útmutatója. Hivatkozza az EMMI 2020. június 15-én kiadott szakmai útmutatója. Iktatószáma: X/2550/2020/SZOCSZOLG.

A rendelet 2020. december 11-ig maradt volna hatályban, de hatályát többször is meghosszabbították, majd a járványhelyzet enyhülésével az otthon, illetve szálláshelyen való kötelező tartózkodás időtartamát is rövidítették. 2021. április 7-étől a kijárási tilalom már csak este 10 órától állt fenn, április 24-étől 11 órától, május 1-jétől pedig éjféltől. A kijárási korlátozást 2021. május 23-ával szüntették meg, így az a járvány harmadik hullámát is végigkísérte.

2.2. A hullámverés – a járvány okozta nehézségek a kapcsolattartás terén

A járvány érintette a mindennapi munkarendet, iskolai elfoglaltságokat, szabadidős tevékenységet. Nem volt kétséges, hogy sok családban nem feltétlenül tartható fenn a kapcsolattartás korábban kialakított és jól-rosszul követett rendszere, akár külső objektív körülmények miatt, akár bármelyik fél – a kapcsolattartás végrehajtásáról is szóló nemperes eljárásban is nevesített kapcsolattartásra jogosult (különélő szülő) vagy kötelezett (gondozó szülő) – oldalán jelentkező szubjektív okok miatt. A veszélyhelyzet, illetve járványügyi készültség mellett a szabad mozgást befolyásoló szabályok bizonyultak a kapcsolattartást esetenként akadályozó tényezőknél.

Az első hullám idején nemcsak a társadalmi távolságtartás került bevezetésre, hanem a lakóhely, illetve szálláshely elhagyásának tilalma is. Az, hogy ez mennyiben érinti a gyermek és a különélő szülő kapcsolattartását, szinte azonnal felmerült, ugyanakkor „megmentette” a helyzetet a szülői jogok és kötelezettségek teljesítésének kivétele. Noha a társadalmi távolságtartás kötelezettsége alól nyilvánvaló járványügyi okok miatt csak a közös háztartásban élők mentesültek, vonatkozott ez a gyermek és különélő szülő kapcsolatára is. A családi kapcsolat fenntartása miatt ez érthető, különös tekintettel arra is, hogy a 2020-ban hatályos családjogi szabályok alapján a gyermek legfeljebb a szülők megállapodása alapján élhetett váltott gondoskodásban vagy olyan közös szülői felügyelet mellett, amelynek keretei között ugyan a gyermek az egyik szülővel él, de a másik szülővel is gyakran, akár hetente többször találkozik. Számos, a kapcsolattartást rendező megállapodás, illetve a gyámhatósági, bírósági határozat bővebb vagy szűkebb terjedelemben ugyan, de a megszokott kapcsolattartást szabályozza. Noha nem kétséges, hogy a gyermek és a különélő szülő családi kapcsolatban áll, az sem, hogy a *social distance* kötelezettsége alól nem véletlenül nem a családokat, hanem közös háztartásban élőket mentesítették. A 71/2020. (III. 17.) Korm. rendelet ebben a körben kevésbé gondolt azokra a családi kapcsolatokra, amikor az érintettek nem egy háztartásban élnek. Ebben

az időszakban különös figyelem fordult az idős korosztály felé, miután a legveszélyeztetettebbnek minősültek, s erre is tekintettel kellett lenni – egyebek mellett – a kapcsolattartás megvalósítása során.

A második és egyúttal harmadik hullám idején az esti órákban fennálló lakóhely (tartózkodási hely, illetve szálláshely) elhagyásának tilalma okozott nehézséget a kapcsolattartás tekintetében, elsősorban azért, mert a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet ebben a tekintetben nem tett kivételt. Az este 8 óra, az esti lakhelyelhagyási tilalom kezdete, azaz ennek viszonylag korai időpontja sok szülőnek problémát jelentett, mert a gyermek gondozó szülőtől történő elvitele, illetve oda történő visszavitele könnyen eshet és eshetett azt ezt követő órákra.

Más tanáccsal sem a hazai, sem a nemzetközi szakirodalom és segítő szakma nem szolgálhatott,⁹ csak azzal, hogy a szülőknél is jobban kell kommunikálniuk egymással, s az együttműködés fontosságára hívták fel a figyelmet. Bár nyilvánvaló, hogy másra, mint a szülők közötti kooperációra, nem lehet számítani, azok a szülőpárok, akikkel a jogásztársadalom éppen azért találkozik, mert járványmentes időkben is számtalan esetben fordulnak a gyámhatósághoz, illetve a bírósághoz, a pandémia alatt sem váltak nyitottabbá arra, hogy a kapcsolattartás nehézségeit együttműködés útján rendezzék. Hozzá kell ehhez azt is tenni, hogy a kooperáció szükségességének hangsúlyozása bizonyos naivitást sejtet, hiszen anélkül, hogy megfelelő és egyénre szabott segítség állna a szülők rendelkezésére, aligha várható, hogy a korábban nem együttműködő szülők éppen a különös feszültséget okozó járványhelyzetben értsenek egyet, s természetesen nem elég az egyik szülő együttműködési hajlandósága – annak mindkét szülő részéről fenn kell állnia.

2.3. A kapcsolattartás végrehajtásának legfontosabb új szabályai

Az új rendelkezések a bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvényt (Bnptv.) egészítették ki teljességgel új rendelkezésekkel a kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása tárgyában. Azt követően, hogy a végrehajtás hosszú ideig a gyámhatóság hatáskörébe tartozott, egyik napról a másikra, 2020. március 1-jétől bírósági hatáskörbe került. Noha látszólag egy

⁹ Lásd például: SZEIBERT (2020), továbbá: Kapcsolattartás koronavírus idején: mi a gyermek érdeke? <https://bit.ly/3HBVOjo>. Ez a gondolat visszaköszött az AB alábbiakban tárgyalt 3067/2021. (II. 24.) határozatának indokolásában is (ABK 2021. 432, 438.).

csekély súlyú határozat végrehajtásáról van szó, valójában – ahogyan az már említésre került, de nem lehet eléggé hangsúlyozni – egy, az érintettek mindennapi életét meghatározó szabályról van szó.

A bíróság akkor rendeli el a kapcsolattartás végrehajtását, ha a kapcsolattartásra vonatkozó határozatban a bíróság vagy gyámhatóság által jóváhagyott kapcsolattartást rendező egyezségben foglaltakat megszegik; a végrehajtást a járásíróságon kérheti a jogosult és a kötelezett személy egyaránt. Kulcsmózanata az eljárás iránti kérelemnek az a tény, hogy a „kapcsolattartást” (pontosabban az arra vonatkozó határozatban vagy egyezségben foglaltakat) a különélő vagy gondozó szülő valamilyen magatartással vagy mulasztással megszegte vagy valamilyen „egyéb tevékenység vagy mulasztás” a kapcsolattartást akadályozza vagy zavarja. Külön definiálja a jogszabály azt is, hogy mi minősül „megszegés”-nek: ahogy az újonnan beiktatott 22/B. § (4) bekezdése fogalmaz, az, ha a kötelezett vagy jogosult „neki felróható okból” határidőben nem tesz eleget kapcsolattartási kötelezettségének, a határozatban megállapított határidő alatt nem pótolja az elmaradt kapcsolattartást, a kapcsolattartást kellő indok nélkül akadályozza vagy egyéb módon megghiúsítja a gyermekkel való zavartalan kapcsolattartást. Ezzel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy azok a gondozó vagy különélő szülők kérik a végrehajtást, akiket a másik fél akadályoz, de egyáltalán nem fordul elő azon kapcsolattartások kikényszerítése, ahol a különélő szülő nem kíván a gyermekkel kapcsolatot tartani.

Amennyiben a kapcsolattartás megszegését a bíróság megállapítja, elrendeli a végrehajtást, önkéntes teljesítés hiányában pedig megkeresheti a gyámhatóságot, pénzbírságot szabhat ki, elrendelheti a rendőrség közreműködésével történő átadást, megkeresheti a gyámhatóságot a szülői felügyeleti jog rendezése vagy a gyermek harmadik személynél történő elhelyezése iránt per megindítása érdekében, illetve feljelentést tehet kiskorú veszélyeztetése vagy kiskorúval való kapcsolattartás akadályozása miatt. A 22/E. § (1) bekezdése értelmében a bíróság a határozat végrehajtását felfüggeszti, ha a 14. életévét betöltött gyermek akaratnyilvánítása miatt hiúsul meg, feltéve, hogy a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett mediációs eljárást vesz igénybe vagy akár a kötelezett, akár a jogosult a kapcsolattartás megváltoztatását, korlátozását vagy megvonását kéri a gyámhatóságtól.

A fenti rendelkezések alapján nyilvánvaló, hogy azoknak a célja a meglévő határozatban vagy egyezségben foglalt kapcsolattartás önkéntes teljesítés hiányában történő kikényszerítése, alapvetően minél egyszerűbben. Ennek is folyamánnyaként a fenti szabályok a gyermekről lényegében nem vesznek a tudomást, mindössze a 14. évét betöltött gyermek álláspontja játszhat némi

(később még részletezett) szerepet – igaz, ez is a kialakulóban lévő ítélkezési gyakorlatnak¹⁰ a függvénye. A gyermekkel való kapcsolattartás azonban nem pénzkövetelés, végrehajtása nem (lehetne) ingóvégrehajtás.

3. A gyermekjogoknak és a gyermek helyzetének néhány kérdése a járvány idején megvalósuló kapcsolattartás körében

3.1. A gyermekbarát igazságszolgáltatás alapkövetelményei

A gyermekbarát igazságszolgáltatás követelménye a gyermekjogok erősödésével jobban előtérbe került, bár ez nem jelenti azt, hogy széleskörben meg is valósulna. A Gyermekjogi egyezmény gyermekjogi rendelkezéseiből egyértelműen következik az, hogy a gyermeknek milyen jogai vannak abban a tekintetben, ha őt érintő eljárás van folyamatban, s ez meg is határozza azokat a nemzetközi gyermekjogi követelményeket, amelynek meg kell felelnie a gyermekközpontú, illetve gyermekbarát igazságszolgáltatásnak. A gyermekbarát, illetve gyermekközpontú igazságszolgáltatás alapja az a gondolat, hogy az igazságszolgáltatás rendszere felnőttek részvételére épül, így bármilyen eljárási pozícióban is jelenik meg a gyermek, illetve bármiként is lehet az eljárás érintette, külön figyelmet sérülékenységére nem fordítanak. A terület fontosságát jól jelzi, hogy ez az egyik prioritása az Európa Tanács 2016-ban elfogadott Gyermekjogi Stratégiájának,¹¹ amelyben felhívták a tagállamok figyelmét arra, hogy ültessék át hazai jogrendjükbe az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló 2010-ben elfogadott iránymutatását (Iránymutatás). Az EU gyermekjogi stratégiája¹² szintén megjelöli azokat a területeket, amelyek a legfontosabbak, és ezek egyike a gyermekbarát igazságszolgáltatás, azaz olyan igazságszolgáltatási rendszer létrehozása, amely a gyermek jogait és szükségleteit tekintetbe veszi. A célok között szintén rögzíti az Iránymutatás végrehajtását.

Az Iránymutatás¹³ részletesen sorra veszi a legfontosabb követelményeket. Ezek közül a teljesség igénye nélkül ki kell emelni a gyermek megfelelő tájé-

¹⁰ Az új végrehajtási rendelkezésekről lásd HARMAT – VÖLCSEY (2020), valamint PUNGOR (2021).

¹¹ Az Európa Tanács Gyermekjogi Stratégiája, 2016–2021.

¹² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az EU gyermekjogi stratégiája.

¹³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról 2010.

koztatását, a gyermeknek az igazságszolgáltatás teljes folyamata alatti támogatását, segítségét, az eljárás folyamán a gyermek legfőbb érdekének figyelembe vételét, a megfelelően gyors és professzionális eljárást, a gyermek számára annak a lehetőségnek a biztosítását, hogy véleményét kifejezésre juttathassa, azt érettségére és életkorára tekintettel figyelembe vegyék, s azt is, hogy az eljáró hatóság, illetve bíróság a gyermeket az őt érintő döntésről megfelelően, gyermekbarát módon, a gyermek értelmi képességének megfelelően informálja. Az eljárás során a gyermek méltóságára tekintettel kell lenni, személyét tiszteletben kell tartani, s egyáltalán: a gyermeket nem lehet, nem szabad az eljárás tárgyának tekinteni.

3.2. A kapcsolattartás végrehajtásának szülőközpontúsága

A kapcsolattartás rendezése és végrehajtása két különböző eljárás, s nyilvánvalóan korlátozott az, hogy a végrehajtási eljárásban milyen lépések tehetőek a gyermek érdekében, különösen, ha feltesszük azt, hogy a kapcsolattartás tárgyában hozott határozat vagy egyezség megfelelt a gyermek legfőbb érdekének, azt olyan eljárásban hozták meg, amelynek során a gyermek jogait tiszteletben tartották, véleményének, álláspontjának kifejtésére, akár említésére módja volt. Ez utóbbi követelményeknek természetesen akkor is érvényesülniük kell, ha a szülők megállapodással rendezték a kapcsolattartást. A gyermek legfőbb érdekének megfelelő határozat végrehajtását gyermekbarát módon biztosítani kell.

Bár a Ptk. a kapcsolattartást a gyermek, a különélő szülő és a gondozó szülő jogai és kötelezettségei együttes meghatározása útján szabályozza, a kapcsolattartás végrehajtása körében a jogszabály szinte kizárólag a két szülő magatartását, a gondozó szülő és a különélő szülő egymásra gyakorolt hatását állítja fókuszba. A gyermek jogait, érdekét, szükségleteit önállóan figyelembe venni az Bnptv. annak ellenére nem rendeli, hogy valójában a kapcsolattartás a gyermekről szól. Természetesen igen fontos az, hogy a szülők valóban támogathassák a gyermek fejlődését, megélhessék szülői mivoltukat, de jogi oldalról a gyermek legfőbb érdekét kell(ene) elsődlegesen tekintetbe venni. Ennek egyik jele lehet a gyermek számára a véleménynyilvánítás jogának biztosítása, különös tekintettel arra, hogy hosszabb idő eltelhet a kapcsolattartási egyezség, illetve határozat megszületése óta.

A Bnptv. a 14 éven felüli gyermek véleményének figyelembevételére ad némi lehetőséget, de a 14 éven aluli gyermek a Bnptv. számára egyszerűen nem létezik, ez pedig nem felel meg sem a gyermekbarát igazságszolgáltatás, sem általában

a Gyermekjogi egyezmény követelményeinek. A kapcsolattartás végrehajtásának szabályozása összességében jól tükrözi azt a hagyományos felfogást, amely szerint a kapcsolattartás középpontjában nem a gyermek, hanem a szülők állnak.

3.3. Gyermekek érintettsége és mentális egészsége a járvány idején

Az, hogy a gyermekről önálló jogalanyként a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó szabályozás és annak alkalmazása nem vesz tudomást, járványmentes időkben sem felel meg a gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményeinek, de a pandémia a gyermekeket is megterhelte, nemcsak szüleiknek, hanem közvetlenül nekik is napról napra kellett új helyzetekkel, elvárásokkal, kötelezettségekkel szembesülniük. A gyermekek számára ez a világ szintén tele lett váratlan fordulatokkal, és a Gyermekjogi egyezményben megjelölt jogok teljes katalógusát idézni lehetne, ha arra szeretnénk választ adni, hogy miként érintette a gyermekeket a számos új helyzet.¹⁴ Azt a bizonytalanságot, amelyet mindannyian átéltünk és átélünk, a gyermekek éppen úgy átélték és átélik.

A járvány első hullámától kezdődően megindultak a vélekedések arról, hogy a COVID-19 és annak velejárói, valamint következményei milyen hatással lehetnek a társadalomra és a gyermekek helyzetére. Bár még a járvány és annak hullámai tartanak, megindultak azok a kutatások, amelyek a gyermekek helyzetét, egészségét, valamint jogai érvényesülését vizsgálják. A gyermekek mentális egészségét – talán nem meglepően – a COVID-19-járvány igen hátrányosan érintette. 2021 tavaszán az UNICEF Magyarország végzett a 3–18 éves gyermekeket nevelő szülők tekintetében reprezentatív kutatást,¹⁵ melynek keretei között a szülők arra válaszoltak, hogy milyen hatást gyakorolt a járvány a gyermekek mentális egészségére, milyen hátrányokat okozott az otthonmaradás, az elszigeteltség, és mennyiben változtak meg a mindennapjaik. A szülők válasza alapján a 11–18 éves korosztály körében alvászproblémák, befelé fordulás, motiválatlanság jelentkezett. Kezdeti eredmények nemzetközi kutatások alapján is elérhetők: a COVID-19-járványnak a gyermekek mentális egészsé-

¹⁴ Említeni lehetne egyebek között a digitális oktatásra való átállás nehézségeit, a családoknak a szülők állásvesztése miatti elszegényedését, a különböző hullámokban eltérően jelentkező egészségügyi kihívásokat, a családon belüli erőszak megnövekedését, illetve akár az internethez való hozzáférés problémáit, hozzáférés esetén pedig a digitális világ okozta nehézségeket.

¹⁵ UNICEF: Kutatási eredmény: A magyar szülők fele szerint romlott a gyermekek mentális egészsége a járvány alatt. 2021. június 15. <https://bit.ly/34IX4sv>

gére gyakorolt hatását vizsgáló UNICEF-kutatás¹⁶ a 0–19 éves gyermekek körében kutatta a depressziós tünetek, a magány és elszigeteltség, a félelem és aggodalom megjelenését és mértékét.

4. A 3067/2021. (II. 24.) AB határozat

4.1. Az alapügy és a döntés

A kapcsolattartás új végrehajtási rendelkezéseinek hatálybalépése után néhány nappal hirdették ki első alkalommal a veszélyhelyzetet, és így az eljáró bíróságoknak nemcsak az új végrehajtási szabályoknak a mindennapok viszonyai közötti értelmezésével kellett foglalkoznia, hanem hamarosan azzal is, hogy miként kell és lehet alkalmazni az új szabályok által bevezetett fogalmi struktúrát általában a járványhelyzet alatti szülő-gyermek kapcsolattartásra. Azt, hogy a végrehajtás tárgyában hozott döntések milyen mélyen érintik az életviszonyokat, illetve milyen meghatározó szerepet játszanak az érintett személyek számára, jól jelzi az, hogy az Alkotmánybíróság is eljárt e témában hozott bírósági döntések megsemmisítése tárgyában.

Az alábbiakban a döntés családjogi és gyermekjogi szempontból értékelhető mondanivalójára fókuszálok. Az alapügy szerint a különélő szülő azért terjesztett elő kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása iránti kérelmet az illetékes járásbíróságon, mert a gondozó szülő 2020. március 21-én a járványhelyzetre való hivatkozással nem adta át az óvodáskorú gyermeket az egyébként szombat 9 órától kezdődő és vasárnap 18 óráig tartó „hétvégi láthatásra” (helyesen: kapcsolattartásra). Az eljáró járásbíróság a kérelmet elutasította, miután nem állapította meg a kérelmezett szülő felróhatóságát. Egyetértett azzal, hogy mivel a különélő szülő a gyermeket „az ország köztudomásúan fertőzéssel leginkább érintett területére” szerette volna vinni, a gondozó szülő nem járt el felróhatóan, amikor a fertőzés elkerülése érdekében és a gyermek egészségügyi érdekeinek biztosítása érdekében a gyermeket nem adta át. A másodfokon eljáró törvényszék ezt helybenhagyta annak megállapítását követően, hogy ugyan a kapcsolattartás megtagadása a veszélyhelyzet kihirdetése után, de még a kijárási korlátozás elrendelése előtt történt, a az kifejezett akadálya nem volt

¹⁶ Life in Lockdown: Child and adolescent mental health and well-being in the time of COVID-19, Innocenti Research Report, UNICEF 2021.

a személyes kapcsolattartásnak, a lakosság felé egyértelműen azt kommunikálták, hogy csak halaszthatatlan esetben hagyja el bárki az otthonát.

Az indítványozó különélő szülő arra való hivatkozással fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy annak megállapítása, miszerint a gondozó szülő nem köteles biztosítani a kapcsolattartást a veszélyhelyzet ideje alatt, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző *contra legem* jogalkalmazásnak minősül, továbbá a kapcsolattartás tiszteletben tartásához fűződő jogot garantáló VI. cikk (1) bekezdésébe ütközik.

Az AB a „szülő és a gyermek kapcsolattartáshoz való jogának alapjogi szempontú elemzésének” keretei között¹⁷ rámutatott a Gyermekjogi egyezmény kapcsolattartást gyermekjogként megfogalmazó 9. cikkére, a kapcsolattartás Alaptörvényben foglalt védelmére, s ehelyütt különösen arra, hogy a kapcsolattartási jog alapjogként jelentkezik a hazai jogrendben a magánszféra védelmének, a gyermeknek a gondoskodáshoz, valamint a szülőnek a neveléshez való joga részeként. Az alapjogok összemérését megelőzően rögzítette az AB, hogy a kiskorú gyermek és a szülő közvetlen kapcsolatát különleges jogrend idején is fenn kell tartani, arra nem vonatkozik a társadalmi távolságtartás követelménye, bár a járványhelyzet következménye lehet az, hogy a kapcsolattartás a személyes találkozásokon túli eszközökre korlátozódik. Az alapjogok összemérése körében a kapcsolattartás jogát az egészségügyi kockázattal vették össze, különösen arra tekintettel, hogy utóbbi konkrét, vagy csak általános, elvont formában jelentkezik.¹⁸ Az AB döntésében megállapította, hogy az adott ügyben konkrét veszély nem állt fenn, ennek hiányában pedig „az általános járványveszély és az ezzel kapcsolatos elővigyázatosság” nem szolgál a kapcsolattartás jogszerű megtagadásának alapjául. Az indokolásban utaltak arra, hogy nem került a konkrét ügyben bizonyításra, milyen konkrét veszélyt hordozott (volna) az adott időpontokban megvalósult kapcsolattartás, s miután az adott ügyben nem került sor az alapjogi összemérésre, ez utóbbi a kapcsolattartási jog kiüresítésének veszélyével járt.¹⁹

¹⁷ ABK 2021. 432, 435.

¹⁸ ABK 2021. 432, 434–440.

¹⁹ ABK 2021. 432, 439.

4.2. Hol a gyermek?

A határozat indokolásában a végrehajtási szabályozás értelmezése és az alapjogok mérlegelése körében az AB szükségszerűen a gondozó és a különélő szülő kapcsolatrendszerét tekintette a vizsgálódás alapjának. Noha a gyermek(nek kellene) áll(nia) az alaphelyzet középpontjában, ez igencsak látszólagos, s úgy tűnik, a gyermek mint alapjogok alanya érintőlegesen jelenik meg csupán az indokolásban; illetve meglehetősen elmosódik, hogy valójában kiknek milyen alapjogai kerültek összemérésre. Formálisan és az AB által artikuláltan az egyik oldalon a különélő szülő mint indítványozó kapcsolattartáshoz fűződő alapjoga kerül megjelölésre, s az indokolás megfogalmazása szerint „ezzel szemben áll az anya oldalán” a neveléshez való jog, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, valamint a gyermek egészséghez való joga.²⁰ Kérdés, hogy a védelemhez való jog, illetve az egészséghez való jog alapjoként nem elsősorban a gyermek joga-e, s ebben az értelemben biztosítása és érvényesítése mindkét szülő kötelezettsége (lenne), s ha az egyik szülő kapcsolattartáshoz való joga áll az egyik oldalon (amely alapvetően a gyermek érdekét is szolgálja, ahogyan az az indokolásban több helyütt szerepel²¹), akkor az ezzel összemért, egészséghez fűződő jog jelen ügyben valójában nem a gyermek alapjoga-e? Amennyiben pedig az indítványozó (egyik) alapjogát mérjük össze a gyermek (egyik) alapjogával, akkor ez utóbbi tekintetében miért képviseli, képviselheti (csak) a másik szülő a gyermeket? Ha a gyermeknek az egészséghez (és védelemhez) való jogát mérjük össze az indítványozó alapjogával, aki utóbbi önállóan nyilatkozhat, nem merülhet-e fel a másik alapjogi jogalany meghallgatása? Az alapjogok egyik szülő, másik szülő és gyermek háromszögében való elmosódottsága jelzi azt, hogy nem könnyen megítélhető jogviszonyrendszerrel van szó, de azt is, hogy láthatóan nem egyszerű a gyermek mint alapjogi jogalany láthatóvá tétele.

Az AB érvelése alapján az alapjogok összemérése útján kaphatunk választ arra a kérdésre, amely az alapügyben meghatározó volt: felróhatóan jár-e el a gondozó szülő, ha a járványveszély idején nem teszi lehetővé a gyermeknek a különélő szülővel való kapcsolattartását. Nem térve ki arra, hogy pontosan hogyan értelmezhető/értelmezendő a Bnptv. által használt „neki felróható” kifejezés, s arra sem, hogy ez mennyiben azonos a Ptk. felróhatósági mércéjé-

²⁰ ABK 2021. 432, 438.

²¹ A kapcsolattartás körében az AB – nem alapjogi szempontból – a gyermeket és a szülőt egyaránt megnevezi jogosultnak, s a gyermeki és szülői jog „egyidejűségéről” szól. ABK 2021. 432, 435.

vel, az alapügyön túlmutatóan megállapítható, hogy az AB a kapcsolattartást biztosítani köteles szülővel szembeni elvárás mércéjét magasra helyezte. Ez összhangban látszik állni a végrehajtási szabályozás említett szemléletével, ugyanakkor kérdés, hogy a járványhelyzet okozta bizonytalanságok, félelmek és aggodalmak – amelyekhez hasonló még nem éltünk át – valóban egyáltalán nem befolyásolhatják-e az emberi viszonylatokat. Ez a gondolat jelenik meg az AB döntéshez fűzött egyik különvéleményben,²² amely a járványhelyzet miatt március második felében kialakult állapotot és hangulatot veszi alapul és arra tekintettel ítéli helyesnek az eljáró bíróságok mérlegelését.

A kapcsolattartás családjogi vetületei megjelennek a határozat indokolásában, az azonban kevésbé olvasható ki, hogy az ügynek valójában milyen gyermekjogi vonatkozásai lehetnek. Noha az Alkotmánybíróságnak nem azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy mennyiben szolgálja a gyermek érdekét a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó szabályozás, illetve mennyiben kell a gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményeinek megfelelni, a gyermek véleményét meghallgatni, mégis: a gyermeknek a járvány okozta helyzet miatti fokozott sérülékenységre tekintettel lenni, s különösen a bőséggel részletezett és szülőközpontú családjogi tematika mellett tűnik fel a gyermekjogi kérdések tárgyalásának hiánya. Családjogi összefüggésrendszerben kitér az indokolás – egyebek között – a különélő szülő helyzetére, a gondozó és különélő szülő döntéshozatalban való részvételére, a szülői státuszra, a különélő szülő és gyermeke által is megvalósított „családi élet” körére, a szülők együttes jelenlétének és támogatásának szükségességére, a közvetlen találkozás különös jelentőségére, annak óvodás gyermek életében betöltött fontosságára, illetve arra, hogy a különélő szülőnek folyamatosan jelen kell lennie a gyermek életében.²³

Miután a kapcsolattartás mint szülői jog részletesen tárgyalásra kerül, a gyermekjogi megközelítést az szolgálhatta volna, ha felmerül, hogy miként érintheti, érinthette a gyermeket a kapcsolattartás megvalósulása, illetve elmaradása – részben generálisan, de kifejezetten az adott konkrét gyermek konkrét ügyében is. Említést érdemelhetett volna az, hogy milyen jelentősége lehet annak, ha a gyermek járványhelyzet miatti félelme vagy szorongása képezi valódi akadályát a kapcsolattartás megvalósításának, de akár az is, ha a félelem vagy szorongás éppen a kapcsolattartás elmaradása miatt alakul(na) ki. Akárhogyan is: a gyermek személye és véleménye egy őt érintő eljárásban elementáris jelentőségű lenne, különösen a sérülékenységét fokozó járványhelyzet idején.

²² Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye. ABK 2021. 432, 444–446.

²³ ABK 2021. 432, 435, 436, 439.

5. Összegzés – a kapcsolattartás nem gyermekbarát végrehajtási szabályainak érvényesülése járvány idején

A végrehajtási rendelkezések alapvetően és egyebek mellett azért nem gyermekbarát jellegűek, mert nem tulajdonítanak jelentőséget a 14 éven aluli gyermek véleményének (ez utóbbinak a lehetősége sem merül fel a jogi szabályozásban), s nem biztosítanak egyáltalán támogatást a gyermeknek sem álláspontja kinyilvánításához, sem pedig arra az esetre, ha a végrehajtást foganatosítani kell. A rendelkezések szülőközpontúak és szigorúak, az AB fent elemzett határozata pedig arra enged következtetni, hogy a gyermek személye, véleménye, gondolatai, érzései a végrehajtás elrendelése esetén nem játszanak, játszhatnak szerepet, s nem szükséges segítséget kapnia ahhoz, hogy megértse az eljárás lényegét, annak ellenére, hogy a végrehajtásnak, a kapcsolattartás céljával történő „átadásnak” (sajnos nem alanya, hanem) „tárgya” lesz. Ha a gyermek megfelelő tájékoztatáshoz fűződő jogáról beszélünk, akkor a COVID-19 kontextusában arra is szükséges gondolni, hogy kinek hogyan kellett/lehetett a gyermeket gyermekbarát módon tájékoztatni a vírusról és valamennyi kapcsolódó tényről, gondolva itt a maszkviseléstől kezdődően a lezárásokon keresztül egészen a társadalmi távolságtartás követelményéig, a kapcsolattartással összefüggő kérdésekig.

A kapcsolattartást mind a valóságban, mind jogilag megterhelte a COVID-19-járvány, s a szülőkkal szemben elvárás lehet az, hogy oldják meg és kezeljék helyesen helyzetüket. Egy lépéssel továbbhaladva mégis felvethető: van-e arra érvényes jogi válaszunk, hogy mi a helyzet akkor, ha a gyermek aggódik, fél és szorong az aktuális járványügyi helyzet valamely bekövetkezett vagy lehetséges következménye miatt. A gyermek személye és mentális egészsége, amely a fenti kutatások alapján korántsem maradt sértetlen, a nem gyermekbarát igazságszolgáltatás következményeként további sérüléseket szenvedhet.

IRODALOM

- HARMAT Erika – VÖLCSEY Balázs: „Új nemperes eljárás a bíróságok hatáskörében: a kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása iránti eljárás”. *Családi Jog*, (2020) 1: 23–31.
- MAKAY Zsuzsanna – SZABÓ Laura: Válás. In: MONOSTORI Judit – ŐRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2018*. Budapest, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, 2018, 29–46.
- PUNGOR Viktória: „Kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása iránti eljárás a koronavírus-járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet(ek) idején”. *Családi Jog*, (2021) 2: 23–29.
- RÁCZ Lilla: Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosztikák. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudomány Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L’Harmattan, 2020, 323–371.
- SZEIBERT Orsolya: „A gyermek a COVID-19 járvány idején - gyermekjogi, gyermekvédelmi és családügyi ajánlások”. *Családi Jog*, (2020) 3: 39–43.



Molnár Sarolta

Házasságkötés veszélyhelyzeti feltételek között¹

1. Bevezetés

A COVID-19-világjárvány életünk legtöbb területére befolyással volt, különösen a kijárási korlátozások és lezárások idején alakította át mindennapi életünket. Érzékenyen érintette azokat is, akik épp ebben az időszakban szerették volna megkezdeni közös életüket a házasság intézményének keretén belül. Tekintettel arra, hogy a házassághoz való jog alapvető emberi jog, így indokolt annak vizsgálata, mennyiben tekinthetők aggályosnak a vonatkozó korlátozások. A magyar szabályozás mellett áttekintem Anglia és Wales példáját is. E választás indoka, hogy a köteléki joggal kapcsolatban évek óta zajló reformfolyamat helyszíne, amely folyamatba beleszólt a járvány is, alkalmat teremtve arra, hogy egy veszélyhelyzet jelentette kihívásokra is reflektáljanak. Bár a folyamat még nem zárult le, így is számos tanulsággal szolgál. Ezen túlmenően kitérek az USA néhány államában alkalmazott újító átmeneti rendelkezésekre, felhívva a figyelmet az ezekben rejlő lehetőségekre és veszélyekre. A vizsgált területeken a köteléki jog nem korlátozódik kizárólag az állami házasságkötésre, így az ebből fakadó lehetőségek és kihívások is figyelmet érdemelnek a hazánkkal való összehasonlításban, ahol a korlátozások érintették az egyházi házasságkötéseket is, melyet egyébként nemlétező házasságkötésnek tekint.

2. A házassághoz való jog

A házassághoz való jog alapvető emberi jog, a legintimebb közösséget és a társadalom legegységibb egységét védi. Az emberi méltóságból fakadóan megilleti a férfit és a nőt az a jog, hogy életre szóló szövetséget kössenek, családot alapít-

¹ A kutatást Nanovic Institute for European Studies, Keough School of Global Affairs, University of Notre Dame tette lehetővé. This research and publication were made possible with support from the Nanovic Institute for European Studies, Keough School of Global Affairs, University of Notre Dame.

sanak, és ne csak individuumként, hanem kettejük egységeként is megjelenjenek a társadalomban, a jog előtt. Fontos, de nem kizárólagos mozzanata a házassághoz való jog emberi jogi dokumentumokban való deklarálásának a felek szabad akaratának és egyenlőségének kifejezése. Azért lényeges ezt kiemelni, mert a világhárvány a házasságok megkötését is érintette.

Az emberi jogok, amelyek expliciten megjelennek nemzetközi dokumentumokban az emberi személyből magából, az emberi méltóságból származnak.² A nemzetközi nyilatkozatok készítői soha nem tetszelegtek abban a pózban, hogy a dokumentum elkészítésével és elfogadásával ők adományozzák ezen jogokat az emberiségnek, vagyis hatályuk nem konstitutív, hanem deklaratív. Az, hogy elfogadásra kerülnek az ilyen jellegű okmányok az abban résztvevő államok által, csak az ő kötelezettségvállalásuk arra vonatkozólag, hogy a jogok gyakorolhatóságából fakadó állami kötelezettséget a maguk számára előírtnak tekintik. A számos jog előtt szereplő „veleszületett” jelző is arra utal, hogy pozitív jogi elismerés nem szükséges annak érvényességéhez.

A házassághoz fűződő alapjogot deklarálja az Alaptörvény L) cikke. Az emberi méltóságból fakadó jogként védi az Alaptörvény a magán- és családi élet védelméhez való jogot [VI. cikk (1) bekezdés]. Az intézményvédelem mint kötelezettség az Alkotmánybíróság gyakorlatából következően kiterjed a házassághoz való jogra is,³ bár felvethető, hogy a család mellett a házasságot is deklarálhatná az Alaptörvény a *Szabadság és felelősség* című részben, vagyis az alapjogi fejezetben.⁴ Az Alaptörvény koncepciójában, az arról született határozatban és a szakértői javaslatban még pontosabb, egyértelműbb és határozottabb védelmet kapott volna a házasság, a család és e kettő kapcsolata.⁵ Ettől függetlenül továbbra is érvényesnek tekinthető, hogy szerkezet szerint elfoglalt pozíció nem jelenti, hogy a házasság nem rendelkezne alapjogi jelleggel.⁶

Az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 16. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) 23. cikke szól a házasság megkötéséhez való jogról, utóbbi deklarálja a házaspár jogainak és kötelezettségeinek egyenlőségét a házasság alatt és felbontásának esetére. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény 12. cikke szintén elismeri a házasságkötéshez való jogot, valamint ehhez hasonlóan a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 5. cikke a felek egyenlő jogait és felelősségét

² FRIVALDSZKY (2010), 9.

³ 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28, 31.

⁴ Lásd még az Alkotmányra vonatkozóan DRINÓCZI – ZELLER (2006), 20.

⁵ VARGA Zs. (2012), 126–127.

⁶ CSINK – SCHANDA (2009), 493.

a házasságban egymás és gyermekeik iránt, továbbá a felbontás esetén is. Az Alapvető Jogok Európai Chartájának 9. cikke – a férfira és a nőre való utalás nélkül – fogalmazza meg a tagállamok kötelezettségét, hogy biztosítsák a házasság megkötéséhez való jog szabályozását.

Az ENSZ Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 10. cikke kiemeli, hogy a jognak megfelelően segítenie kell a családalapítást. Az 1961-ben elfogadott és 1996-ban módosított Európai Szociális Charta 16. cikke pedig a család fejlődéséhez szükséges gazdasági, szociális és jogi feltételek biztosítását hangsúlyozza. Az Európa Tanács Szociális Jogi Bizottsága már az első Konklúzióiban rámutatott, hogy e cikk szerinti jogokat a 14. és a 17. cikkel együtt kell tekinteni, előtérbe helyezve az egyéni érdekeket. A klasszikus liberális állami felfogás csak lehetőséget teremt a boldoguláshoz. Ezzel szemben a szociális államnak olyan feladatokat is magára kell vállalnia, amelyek biztosítják a megfelelő körülményeket a család mint a társadalom alapegysége kibontakozását – a szöveg implicit módon emellett mint érték mellett tesz hitet, a részes államokat átgondolt és több ponton mérhető hosszú távú családpolitika kidolgozására kötelezi. Mindehhez fel kell mérni, hogy a családok igényei mely területeken a legsürgetőbbek és annak szolgálatába egy szerteágazó családpolitikai eszköztárat kell állítani.⁷

Mindkét fenti dokumentumban található utalás az állam azon kötelezettségére is, hogy támogassa a családalapítást, a friss házásokat, aminek első lépése a házasság megkötésének mikéntje. A garanciális elvek megfelelő szabályozáson túl a világjárvány alatti lezárások kapcsán problémaként merült fel a házasságkötés és az azt megelőző eljárás kérdése is. Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a kötelék létrehozásának biztosítékai mennyiben tekinthetőek körülményes szabályozásnak vagy szükséges minimum elvárásoknak a házassalandókkal szemben, és milyen kötelezettsége van e tekintetben a jogalkotónak például veszélyhelyzet idején. Az emberi méltóságból fakadó alapvető jogok ugyanis nem csupán negatív jogok, vagyis nem csak passzivitást követelnek az állam részéről, hanem aktív jogalkotói magatartást is, azaz a jog gyakorolhatósága mikéntjének kialakítását. Ez a kötelezettség igen súlyos próbatételnek van kitéve veszélyhelyzet idején, mint amilyen a COVID-19-járvány, amikor folyamatosan változik a betegség természetéről, a megelőzés és a védekezés mikéntjéről való tudásunk, s mindezeknek megfelelően a vonatkozó szabályozási környezet is.

⁷ European Social Charter (revised) – Conclusions 2006 (Volume 1).

2.1. A házasságkötéshez való alapjog korlátozhatósága

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 4. cikke a nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején különböztet korlátozható és nem korlátozható emberi jogok között. A házassághoz való jog a korlátozható kategóriába esik. Feltehető azonban a kérdés, hogy a koronavírus okozta világválság a konjunktív feltételek közül vajon kimeríti-e a nemzet létét fenyegető helyzetet.⁸ A második feltétel, hogy szükséges és megfelelően szűk legyen az intézkedés az elérni kívánt célhoz, vagyis a szükséghelyzet indokolja az emberi jogi korlátozást. A harmadik feltétel, hogy arányban álljon a korlátozás a céllal, vagyis ha más, kevésbé korlátozó módon is elérhető a járványhelyzetből fakadó szükséges korlátozás, akkor azzal kell élni. A negyedik feltétel, hogy a nemzetközi elveknek, gyakorlatnak és szokásoknak illetve a korlátozások mikéntjét részletesebben szabályozó regionális egyezményeknek is meg kell felelniük az intézkedéseknek. Végül pedig a korlátozásokról tájékoztatni szükséges az ENSZ főtitkárát.⁹

Ehhez képest rendkívüli jogrend idején az Alaptörvény 54. §-a szerint a szükségesség és a arányosság mértékén túl is korlátozhatóak bizonyos nem abszolút jellegű alapjogok, bár a korlátozás továbbra sem járhat az emberi méltóság sérelmével. Vagyis a házasságkötéshez való jog a nemzetközi egyezmények nyelvezetében korlátozható az említett garanciákkal, az Alaptörvény nyelvezetében pedig felfüggeszhető.

Mivel a házasságkötést ért korlátozások igen szélesek voltak, vizsgáljuk meg, mi szükséges a házasság megkötéséhez. A Ptk. szabályozása elhatárolja a nemlétező és az érvénytelen házasságot. Nemlétező házasság az, amely nem a Ptk. 4:5. § (1) bekezdése szerint jött létre. Az ilyen házassághoz nem kötődnek jogkövetkezmények a felek jóhiszeműsége esetén sem. Így házasság az együtt jelenlévő férfi és nő, anyakönyvvezető előtt tett, feltételhez és időhöz nem kötött arra vonatkozó akaratnyilatkozatával keletkezik, hogy egymással házasságot kívánnak kötni. A házasságkötést megelőző eljárás célja, hogy a felek bejelentik házasságkötési szándékukat és igazolják, hogy annak feltételei fennállnak.¹⁰

A házasság létezésének feltétele az egymás jelenlétében tett akaratkijelentés. Ugyanakkor a távházasság nem példa nélküli a magyar történelemben. A II. világháború alatt számos esetben jött létre a fronton szolgáló katonák és a há-

⁸ PONTA (2020).

⁹ CCPR – Human Rights Committee – Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic, CCPR/C/128/2 (24 April 2020).

¹⁰ Ptk. 4:7. §.

tországban élő jövődöbeljük között. A házasságkötéshez szükséges kölcsönös beleegyezésről, legalsóbb korhatárról, valamint a házasságkötések anyakönyvezéséről szóló, New Yorkban, 1962. évi december hó 10. napján kelt nemzetközi egyezmény 1. cikk második pontja szerint „nem szükséges az egyik félnek jelen lennie, ha az illetékes hatóság meggyőződött arról, hogy különleges körülmények forognak fenn és ez a fél az illetékes hatóság előtt és a törvényben előírt módon beleegyezését adta, és azt nem vonta vissza”. Hazánk e cikket nem értelmezi oly módon, hogy valamelyik fél jelenléte nélkül is megköthető volna a házasság.¹¹ Vannak azonban államok, ahol erre van lehetőség. Vagyis lehetséges lenne például egészségügyi veszélyhelyzet idején vagy más különleges jogrendet indokoló helyzetben ennek a biztosítása. A magyar jogrendben ehhez anyagi jogi szabályt kellene módosítani, mivel létezési feltétel a felek személyes jelenléte. Ugyanakkor a házasságkötést megelőző eljárás esetében a személyesség megkövetelése könnyebben lenne igazítható a járványvédekezés által megkövetelt távolságtartáshoz a veszélyhelyzeti jogalkotás által, ahogy erre néhány vizsgált országban látunk példát.

A házasságkötés nyilvánosan és méltóságteljes keretek között történik, bár magánjogi intézmény, hivatalos helyiségben, mintegy szimbolizálva annak közjogi, társadalmi jelentőségét. Kivételként szerepel a törvényszövegben, hogy a házasságkötés kérelmére a nyilvánosság kizárásával, hivatalos helyiségen kívül is megköthető a házasság, az anyakönyvvezető előtti megkötése azonban megkerülhetetlen, még akkor is, ha a házasságot nem a bejegyzés hozza létre, hanem az akarat, méghozzá önkéntes és befolyásmentes beleegyezés (*nuptias consensus faciat*).

A házasságkötésre különleges helyzetben is lehetőség van, így például vizsgálható, hogy a közeli halállal fenyegető egészségügyi állapotban lévő házasságkötéslandók érdeke, emberi méltósága mit kíván meg a jogalkotótól különleges jogrend idején. A tény, hogy a jogalkotó erre az esetre lehetőséget biztosít,¹² bizonyítja, hogy milyen alapvetőnek, az emberi személy egyik legfontosabb jogi döntésének (másik példa lehet a végrendelet), illetve két személy legfontosabb döntésének, tekinti a házasságkötést. Az emberi méltóságból fakadó jog, hogy a haldokló is változtathat családi állapotán és házassági köteleket létesíthet. Amikor nem áll fenn a rendkívüli jogrend, akkor is kérdés, hogy aránytalanul korlátozza-e e jogot a kórházakban a látogatási tilalom, ami praktikusán meg-

¹¹ 1976. évi 7. törvényerejű rendelet 3. §.

¹² A Ptk. 4:7. § (3) bekezdése és az At. (2010. évi I. tv.) 17. §, 27 § (2) bekezdése alapján anyakönyvvezetőnél bejelentik a házasságkötési szándékot és az nyomban megköthető.

akadályozza az ilyen házasságkötést és ez vajon összeegyeztethető-e a házassághoz kötődő alapjoggal. Rendkívüli jogrend esetén ugyan lehet korlátozni e jogot, azonban kérdés, hogy helyes-e, esetleg pont az emberi méltóságot sérti-e a korlátozás, mivel a Ptk. éppen ilyen helyzetekre tekintettel teszi lehetővé a házasságkötés kivételes módját. A látogatási tilalom haldokló betegek esetén járványhelyzetben kívül is felveti, hogy mit követel meg az emberi méltóság tiszteletben tartása.

2.2. A házasságkötésre vonatkozó korlátozások

A házasságkötésekkel kapcsolatban először rendelkezést 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 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet tartalmazott, azonban ez nem jelentett magára a házasságkötésre vonatkozóan korlátozást, minthogy a 4. § (2) bekezdése alapján nem minősült rendezvénynek a vallási közösség szertartása, valamint a polgári házasságkötés és a temetés. Abból következően, hogy a szabály egy mondatban foglalkozik összefoglalóan a vallási szertartásokkal, következtethető, hogy abba a vallási szertartásnak megfelelő házasságkötést is érteni kell. Természetesen mivel minden rendezvény betiltásra került, így az esküvőhöz szokás szerint tartozó ünnepséget, fogadást, lakodalmat sem lehetett megtartani. A néhány nappal később megjelent, a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet már magára a házasságkötésre vonatkozóan is korlátozást tartalmazott, amennyiben elrendelte, hogy a házasságkötés szűk családi körben tartható csak meg, valamint a házasságkötésen való részvételt jelölte meg, mint a lakóhely elhagyásának egyik lehetséges indokát [4. § (1) e), 3. §.]. Mindkét jogszabály 2020. június 18-án veszítette hatályát.¹³ Bár a járvány első hullámában a hazai fertőzésszámok alacsonyak maradtak, a jogszabályok igen tág teret engedtek az értelmezésnek, így amikor újra szükséges volt a korlátozások bevezetése, már sokkal pontosabban fogalmazott a jogalkotó az illetően, hogy a házasságkötést miként érinti a veszélyhelyzet.

2020 őszén a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet már rendezvénynek minősítette a házasságkötést, abban az esetben is, ha arra vallási közösség szertar-

¹³ 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet megszüntetéséről.

tásaként kerül sor. Ennek hazánkban azért is van különös jelentősége, mert az egyházi házasságkötésre vonatkozóan a civil jog nem tartalmaz szabályozást. A rendelet korlátozta azt, hogy kik vehetnek részt a házasságkötési szertartáson: a szertartás vezetője, illetve az anyakönyvvezető, a házasulók, a házasulók tanúi, a házasulók szülei, nagyszülei, testvérei és gyermekei.¹⁴ Egyebekben rendezvényt nem lehetett tartani. Ez a szabály annyiban enyhült 2021 májusában, hogy a házasságkötés sem polgári, sem vallási szertartás esetén nem minősült rendezvénynek, valamint a házasságkötésen résztvevők szigorú köre is kikerült a rendeletből. Némi nehézséget okozhatott a rendelet értelmezése abban a vonatkozásban, hogy amennyiben a házasságkötésre nem hivatali helyiségben, vagy vallási tevékenységre szolgáló helyiségben kerül sor, akkor a családi eseményekre és magánrendezvényekre vonatkozó szabályt kell alkalmazni. Ez a szabály azonban a lakodalom kivételével csupán 50 résztvevőt engedélyezett. Mivel a rendelet külön szabályozta a házasságkötés szertartását és a lakodalmat, ebből arra lehet következtetni, hogy vagy nem javasolja a házasságkötési szertartást az említett helyiségeken kívül tartani (egyébként ezt a szigorítás a járvány súlyosabb szakaszában számos anyakönyvi hivatal alkalmazta), vagy azon csak kevesebben vehettek volna részt. Időközben lehetővé vált lakodalmat 200 résztvevőig tartani,¹⁵ vagy a lakodalomba bele lehetett érteni a házasságkötést akkor is, amikor az hivatali és vallási helyiségen kívül zajlott. Mindenesetre a nehezen értelmezhető szabály hatályon kívül került 2021 júniusában,¹⁶ valamint ezzel egyidőben a lakodalmakon résztvevők maximális létszámát 400 főre emelték. A jogszabály eredetileg 2022. január 1-jén veszítette volna hatályát, azonban a veszélyhelyzet újabb meghosszabbítása ezt a határidőt kitolta.¹⁷ A folyamatosan változó járványhelyzetre tekintettel nem lehet kizárni, hogy a jövőben is lesz valamilyen korlátozó szabályozás a házasságkötésekkel és az azt követő rendezvényekkel kapcsolatban.

A jogalkotás 2020–2021-ben alatt nem reagált az abból fakadó nehézségre, hogy a házasságkötést megelőző eljárásban a házasulandóknak személyesen kell megjelenniük az anyakönyvvezető előtt.¹⁸ A koronavírus járvány alatt

¹⁴ 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 5. § (4) bek. és 6. § (5) bek.

¹⁵ 264/2021. (V. 21.) Korm. rendelet módosította a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 5. § (4) bekezdését, valamint kiegészítette a (4a) bekezdéssel.

¹⁶ 365/2021 (VI. 30.) Korm. rendelet 7. § a) bekezdése hatályon kívül helyezte a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 5. § (4b) bekezdését.

¹⁷ 271/2021 (V. 21.) Korm. rendelet 8. § (2) bek. Azonban 2021. december 14-én a parlament elfogadta a veszélyhelyzet meghosszabbítását (2021. évi CXXX. törvény a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről).

¹⁸ At. 17. § (2) bek.

a személyes ügyintézés huza mosabb ideig teljes mértékben szünetelt, ami ellehetetlenítette a házasságkötési szándék bejelentését.

A továbbiakban néhány külföldi példát mutatok be. A korlátozásokra illetve az eljárási és anyagi szabályok veszélyhelyzetre való alakításának példáit tekintjük át Anglia és Wales, Skócia valamint az Amerikai Egyesült Államok néhány tagállamában.

Fontos tudni, hogy Nagy-Britanniában az államvallás szerinti házasságkötés mellett nyilvántartási engedéllyel lehetőség nyílik erre más rítusok, egyéb keresztény vagy kvéker és zsidó vallás szerint is.¹⁹

Európa számos országában civil jogilag elismert az egyházi házasságkötés, ennek többféle modellje létezik. Anglia és Wales esetében az államvallásnak megfelelő házasságkötés kitüntetett szerepet kap, illetve eljárási könnyítésekben részesül az Anglikán Egyház.²⁰ Ennek oka, hogy közjogilag is kiemelt szerepben van, így ahhoz, hogy a pap a házasságot civil jogilag is létrehozó hatalmat gyakoroljon, nincs szükség külön aktusra, míg más egyházak esetén külön eljárással kaphatnak az egyházi tisztségviselők ilyen jogkört, ám ennek megszerzésével esetükben is a házasság megkötése civil jogilag elismert. Az is lényeges, hogy más felekezetekkel úgynevezett együttműködéses modell van érvényben, ami azt jelenti, hogy amennyiben a törvényi feltételeknek megfelelnek, a vallási felekezetek rítusa szerint megkötött házasságnak polgári jogi hatása van.

Angliában és Walesben a járvány első hullámában nem volt kifejezett tiltás az esküvőkre vonatkozóan, a rendezvényekre érvényes korlátozások kivételei között kezdetben nem szerepelt a házasságkötés,²¹ valamint a civil házasságkötésre engedélyezett helyszínek is bezárásra kerültek,²² így a gyakorlatban kifejezett tiltás hiányában sem lehetett házasságot kötni.

A későbbi járványügyi intézkedések részben eltérően alakultak. 2020. november 5. és 2021. március 29. között kizárólag kivételes esetben, közeli halállal fenyegető egészségi állapot esetén lehet házasságot kötni és ebben az esetben is csak a házasulandókkal és a tanúkkal együtt is legfeljebb hat személy lehetett jelen. A szigorú szabályozás virágvasárnapra enyhült, bár továbbra is csak hat személy vehetett részt az esküvőkön, ez a szám április 12-vel 15-re, majd május

¹⁹ Marriage Act 1949. art. 26. CONWAY (2007), 2. Skóciában Marriage (Scotland) Act 1977 sections 9–16.

²⁰ DOE (2011), 217.

²¹ The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020, SI 2020/350 reg 5–7.

²² The Health Protection (Coronavirus, Business Closure) (England) Regulations 2020, SI 2020/327.

17-tel 30 főre emelkedett. Végül a résztvevők számának korlátozását Angliában teljesen feloldották június 21-ével.²³ A walesi szabályozás annyiban tért el, hogy április 26. után a kültéri esküvőkön 30-an vehettek részt, majd májusban az istentiszteleti helyszínekre vonatkozó korlátozások lazultak, kültéren 50-en, beltéren 30-an vehettek részt esküvőn. A dátumok azért is különböztek, mert területileg eltérően alakultak a járványügyi adatok.

Skóciában a második hullám idején az istentiszteleti helyek bezárásra kerültek, csak istentiszteleteket közvetítették, temetésre, házasságkötésre és élettársi kapcsolat bejegyzésére csak létszámkorlátozással kerülhetett sor.²⁴ 2021 márciusában egy bírósági felülvizsgálat megállapította,²⁵ hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 9. cikkét sértő módon aránytalanul korlátozza a szabályozás a vallásszabadsághoz fűződő jogot. A PPJNE szerint nem, csak a vallás kinyilvánításának joga korlátozható, míg az EJEE alapján közegészségügyi okból a szükséges mértékben korlátozható. Ily módon kevésbé korlátozó szabályozás született.²⁶

Az Egyesült Királyságban Angliára és Walesre kiterjedően működő Law Commission 2015-ben kezdett el foglalkozni a házasságkötési jog egyszerűsítésének kérdésével. Mivel a 2018-ban kaptak megbízást a kormánytól, maga a házasságkötési jog reformjára vonatkozó projekt 2019 júliusában indult el és a közben megérkező vilá járvány számos további problémára világított rá e jogterületen.²⁷ A Law Commission javaslatokat fogalmazott meg és ezeket társadalmi egyeztetésre bocsátotta a következő témakörökben: a házasságkötést megelőző eljárás, a házasságkötés típusa, a házasságkötés helyszíne, a házasságkötés szertartása, valamint az érvényesség.

A következőkben csak a járványhelyzet kapcsán jelentőséggel bíró pontokat tárgyaljuk. A házasságkötést megelőző eljárásra vonatkozóan felmerült a házasságkötési engedélyek időbeli hatályának járvány miatti lejárata kapcsán a rugalmasság, ugyanis sok esetben előlről kellett kezdeni az eljárást az elhalasztott esküvőt követően, ami méltánytalan helyzetet eredményezett. A házasságkötés típusa kapcsán azt vizsgálták, hogy ki lehet jogosult házasságkötési szertartást

²³ CRANMER (2021), 349.

²⁴ Health Protection (Coronavirus) (Restrictions and Requirements) (Local Levels) (Scotland) Amendment (No. 11) Regulations 2021 (SSI 2021/3).

²⁵ Reverend Dr. William J U Philip and others for Judicial Review of the closure of places of worship in Scotland [2021] CSOH 32.

²⁶ Health Protection (Coronavirus) (Restrictions and Requirements) (Local Levels) (Scotland) Amendment (No. 18) Regulations 2021.

²⁷ Law Commission reforming of Law: Weddings. Current project status. <https://bit.ly/3emmasK>

vezetni, hogy annak civil jogi hatása legyen, illetve, hogy a szertartás kapcsán milyen minimum tartalmi elemeknek kell szerepelni, és mi az, ami a polgári házasságkötési szertartásban nem szerepelhet, elkerülendő, hogy egyházi jellege legyen a szertartásnak. Itt talán a legfontosabb következtetés a témára vonatkozóan a szabályozás kuszaságának megszüntetése, mivel jelenleg más szabály vonatkozik az anglikán, a kvéker és zsidó, más felekezeti, illetve a civil házasságkötésre. A házasságkötés helyszínére vonatkozóan azt javasolták, hogy nyílt téren, vagy más alkalmas helyen, vagyis a hivatali helységen kívül is, nemcsak kivételesen, hanem ajánlottan lehessen esküvőt tartani. Ezt a javaslatot a kormány, meg sem várva az egész joganyagra vonatkozó reformprojekt lezárultát, a járványhelyzetre való tekintettel 2021. július 1-jével ideiglenesen, 2022 ápriliséig tartó hatállyal törvénybe iktatta polgári házasságkötésekre vonatkozóan.²⁸

A következő ajánlás arra vonatkozott, hogy meg lehessen kötni a házasságlandók együttes jelenléte nélkül is a házasságot, például videó konferencia keretében. Mint láttuk, a házasságkötéshez szükséges kölcsönös beleegyezésről, a legelső korhatárról, valamint a házasságkötések anyakönyvezéséről szóló 1962-es New York-i egyezmény nem követeli meg a személyességet. Ez utóbbi felvetés az Egyesült Államokban nem csak javaslat szintjén jelent meg.

Az USA minden államára kiterjedő átfogó leírást a területi korlátok között nincs lehetőség nyújtani, minthogy a házasságkötés szabályozása tagállami hatáskörbe tartozik, azonban néhány megoldást ehelyütt kiemelünk. Egyrészt arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy általánosan tekinthető, hogy az esküvők a járvány kezdeti szakaszában lehetetlenné váltak,²⁹ másrészt arra, hogy relatíve gyorsan reagált a jogalkotó és lehetővé tette a házasságkötéseket, illetve az azt megelőző eljárás személyességétől való eltérést. New York államban így már 2020 áprilisában életbe lépett az a szabály, hogy a házasságkötést megelőző eljárás lebonyolítható videókonferencián keresztül, valamint a házasságot is hang és képátvitelt biztosító videókonferencia keretében érvényesen lehetett kötni.³⁰ Sok tagállamban eléggé széles azoknak a köre, akik házasságkötésnél

²⁸ Marriages and Civil Partnerships (Approved Premises) (Amendment) Regulations 2021. Statutory Instrument SI 2021/775, laid on 30 June 2021.

²⁹ New York állam teljes lezárása 2020. március 20-án (Executive Order No. 202.8.). Három nappal korábban 50 főre korlátozták a rendezvényeken való részvételt és pont egy ennek ellenére 200 fővel megtartott esküvő (ahol a szabályoknak megfelelően beltéren elvileg csak 50 vendég tartózkodott) is közrejátszott a szigorítás gyors ütemében. DENNEN (2021), 314.

³⁰ Executive Order No. 202.20. (2020. április 18.) és Executive Order No. 202.21. (2021. április 19.). Hasonlóképpen Colorado államban: Executive Order D 2020 014 (2020. március 6.), Kalifornia államban: Executive Order N-58-20 (2020. április 30.).

hivatalos jogkörben járhatnak el, és az állam által biztosított személyek mellett akár magánszemélyek is szerezhetnek erre vonatkozó jogosultságot.³¹ Maradva New York állam példájánál, azt is érdemes megfigyelni, hogy a gondolat- és vallásszabadság kérdése itt is ütközött a veszélyhelyzeti jogalkotással, amikor egy későbbi rendeletben a kormányzó zónák alapján korlátozta, hogy egy is-tentiszteleti helyiségben hányan lehetnek jelen, míg az azonos zónában lévő alapvető szolgáltatási célú helyiségeket nem érintett hasonló korlátozás. Az alapvető szolgáltatások köre nem csupán az élelmiszerboltokat és gyógyszer-tárákat jelentette, hanem ennél jóval szélesebb kört. A brooklyni katolikus egyházmegye, valamint az ortodox zsidó zsinagógákat tömörítő szervezet meg-támadta a rendelkezés alkotmányosságát és a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság az Első Alkotmánykiegészítés értelmében helyt adott kérelmüknek.³²

2.3. A veszélyhelyzeti jogalkotás értékelése

Angliában és Walesben megfigyelhető, hogy a jogalkotó megpróbált a helyzet-hez alkalmazkodva fokozatosan kevésbé korlátozó szabályozást hozni a há-zasságkötéshez való alapjog vonatkozásában. Különösen szigorú és korlátozó az, hogy az első hullámban ténylegesen nem lehetett házasságot kötni, míg a második hullám idején csak különleges, életet fenyegető helyzetben volt ez le-hetséges. Ahogy láttuk a magyar szabályozás ettől részben eltért, pont az életet fenyegető helyzetben való házasságkötés volt praktikusán lehetetlen itthon, vagyis bizonyos vonatkozásban korlátozóbb, más szempontból viszont kevésbé korlátozó volt a veszélyhelyzeti jogalkotás.

A házasságkötésen jelenlévők körének meghatározása során többféle meg-oldást láttunk, a legkorlátozóbbat talán Anglia és Wales területén, a hasonló korlátozást az USA egyes államaiban a videókonferencia alkalmazásával eny-hítették. Abból is sok feszültség keletkezett, hogy a fokozatosan enyhülő sza-bályok kapcsán a jelenlévők száma folyamatosan nőtt ugyan, de család és csa-lád közötti természetes különbségek miatt valaki mindig kimaradt a körből. Ilyen értelemben nagyon érzékeny, rugalmas megoldást alkalmazott a magyar jogalkotó, amikor a rokoni kör kapcsán húzta meg a határokat, azonban ez járványügyi szempontból hozhatott felemás helyzetet, hiszen egy nagyobb csa-

³¹ Kivételes példa Kalifornia, ahol a családi jogi törvény felhatalmazza a megyei titkárt (county clerk), hogy egy napra megbízza bárkit helyettes biztosnak (deputy commissioner), aki fogdhatja a házassági esküt. Lásd California Family Code Section 401(b).

³² Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo, 25 November 2020, Docket No. 20A87.

lában a meghatározott kör igen sok személyt is jelenthetett, így a távolságtartási járványmegelőzési cél került veszélybe. Az előbbi megoldás a járványügyi kívánalmakat helyezi előtérbe, az utóbbi az alapjogi, emberi méltóságból fakadó érzékenységgel vonja meg a korlátot.

A házasságkötés helyszínére vonatkozóan mind Anglia és Walesre, mind a vizsgált USA tagállamokra vonatkozó szabályozás több lehetőséget adott és ezt kifejezett tágitotta is a jogalkotó. A magyar szabályozás a hivatali helységen kívüli házasságkötést kivételes esetben lehetővé tette a jegyző engedélye alapján,³³ azonban sok önkormányzat az önkormányzati helyiségen kívül tartható esküvő lehetőségét pont a járványhelyzetre hivatkozással kizárta.

A modern technika adta lehetőségeket a korlátozások enyhítésére a vizsgált területek közül az USA tagállamai használták ki a legjobban. Ettől függetlenül, ahogy a családjogi bírósági eljárások videokonferenciás megtartásával kapcsolatban, a házasságkötést megelőző eljárással és a házasságkötéssel kapcsolatban is sok aggály merülhet fel, így például az, hogy nehezen kiszűrhető, hogy a nyilatkozót nem kényszerítik-e a nyilatkozata megtételére, vagy a személyazonosság ellenőrzése is kétséges lehet.³⁴

A tengerentúlon bizonyos szempontból gyorsabban reagáltak a járvány okozta kihívásra és a házasságkötéshez való jogot a technika lehetőségeit használva biztosította a korlátozások feltételei közepette is. Kiemelendő, hogy Anglia és Wales veszélyhelyzeti jogalkotása nemcsak a járványhelyzet javulásakor enyhített szabályain, hanem folyamatosan próbált alkalmazkodni a kialakult helyzethez. A reflektív jogalkotói hozzáállás – újabb megoldások keresésével egyszerre könnyíteni a korlátozások okozta kihívásokon és betartani a járvány elkerülése érdekében szükséges intézkedéseket – mindenképp értékelendő. Az összes vizsgált területen megfigyelhető, hogy az alapjogi korlátozások szükségesség, kellően szűken meghatározottság, arányosság és a nemzetközi jogi kötelezettségek betartásával való összhangjának tesztje nehéz feladat elé állította a jogalkotókat.

3. Továbbgondolandó kérdések

A leírtak kapcsán röviden felvetném, hogy érdemes átgondolni a polgári házasságkötéssel egyenértékű egyházi házasságkötés lehetőségét is. A polgári házasság először a 16. században vált lehetővé olyan országokban, ahol sok

³³ Ptk. 4:8. §.

³⁴ MUNRO – RIEL (2020), 252.

felekezeti volt, hogy így semleges módon lehessen házasságot kötni, így például Hollandiában.³⁵ A szekularizáció, az állam és az egyház elválásztása a nagy francia forradalom után nyert teret, így a civil házasságkötés is ekkor kezdett elterjedni.³⁶ Először a Code civilben³⁷ került teljesen világi joghatóság alá a házasság intézménye, majd sorra szekularizálódott a nyugati jogrendszerekben, amely folyamat során egységes fogalma is felbomlott. Magyarországon a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk vezette be a kötelező polgári házasságot.³⁸ Ezzel szemben azokban az államokban, ahol a katolikus egyház történetileg jelentős, és a *laïcité* elvét nem követték szigorúan, csak később, a 20. század során vált lehetővé a civil házasság, aminek az egyházi érvénytelenítés körében is különös jelentősége volt, mivel a bontás nem volt elérhető.³⁹ Azonban manapság is fűződhet érdek a házasság, a felek kívánsága szerinti, egyházi megkötésének civiljogi joghatásokat kiváltó elismeréséhez, a házasságkötésre való alapjog, valamint a világnézet szabad megvallásának alapjoga együttes gyakorlásához, vagyis a fakultatív polgári házasság rendszeréhez. További előnyt jelentene, ha két párhuzamos jogrendben nem állhatna fenn két különböző személlyel házassága valakinek.

A civiljogi kodifikáció tulajdonképpen az egyházi jogi normát vette alapul, annak egyfajta világi fordítását adta, majd ez alakult tovább a későbbi jogalkotás során. A feltételeken túl párhuzamba állíthatók: pap helyett anyakönyvvezető, nyilvánosság, ünnepélyesség, szakrális tér helyett hivatali helyiség vagy megfelelő hely, tanúk jelenléte,⁴⁰ ami különösen is hathat, bár nyilvánvalóan tükröz a társadalom felől arra vonatkozó igényt, hogy az intézményt kellő súllyal, tisztelettel kössék meg a felek.⁴¹ Az állami szertartás ezen jellemzői párhuzamba állíthatók az egyházi rítus szerint megkötött házassággal, ami kritika tárgyát képezheti.⁴² A házasság megkötésének formailag legfontosabb

³⁵ SZUROMI – FERENCZY (2011), 332.

³⁶ BÜCHLER (2011), 110.

³⁷ Le Code civil des Français, 21 mars 1804.

³⁸ Bár a magyar jogtörténetben Werbőczy Tripartituma is tartalmazott szabályozást a házassági vagyonjogra és csak a köteléki jog tartozott egyházi hatáskörbe.

³⁹ DOE (2011), 224.

⁴⁰ Az ünnepélyes jelző a Ptk. 4:5. §-a által a 1982. évi 17. tvr. hatályon kívül helyezésével mint a szocialista kultúrharci jelzője a múlté, azonban az esemény méltóságát, emelkedettségét a hivatalos helységben való megkötés továbbra is fenntartja.

⁴¹ Nem teljesen idegen ez az államtól, gondoljunk az állampolgári eskü és fogadalom kvázi szakrális jellegére. 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról 7. § (4) bek.

⁴² Bojnár és Schanda szerint az állam ilyen kvázi szakrális paraliturgiája nevetséges lehet és a liberális állameszménnyel sem egyeztethető össze. Lásd BOJNÁR – SCHANDA (2016), 174. Azonban

feladata, hogy igazolja, a felek szabad akaratukkal léptek a kötelékbe, teljesülnek a házasságkötéshez szükséges feltételek, nem állnak fenn házassági akadályok, valamint a felek tisztában vannak házasságuk megkötésének joghatásával. A házasságot a felek beleegyezése hozza létre, bármilyen hatóság, autoritás csupán deklarálja ennek tényét. Vagyis mivel nem az állam hatalma hozza létre a jogviszonyt, hanem a felek, az állam képviselője csak bejegyzi azt a regiszterbe, hogy ezzel kinyilvánítsa a létrehozott házasságnak a társadalom jogrendje általi elismerését.⁴³ Amikor a képviselőt nem a nyakönyvvezető látja el, hanem azt egy egyházi személyre ruházzák át, nem gyakorol tényleges jogviszonyt formáló állami hatalmat, így ez a megoldás az állam és egyház szétválasztásával nem összeegyeztethetetlen.⁴⁴ A járványhelyzetben ez azzal az előnnyel is járhat, hogy az egyházi házasságkötéshez rendelkezésre álló templomok tipikusan nagyobbak, mint az önkormányzat hivatali helyisége, így a távolságtartás könnyebben megvalósítható. Az sem elhanyagolható, hogy a sok elmaradt esküvőt könnyebb pótolni, ha több módon is megköthető a házasság és így nem terhelődik túl a polgári házasságkötési rendszer. Angliában gondot okozott a sok elmaradt esküvő pótlása kapcsán az elérhető időpontok szűkösége,⁴⁵ valószínűleg Magyarországon is van ilyen probléma.

Ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet a szabályok uniformitásának elvesztéséből fakadó problémákra, illetve arra, hogy nehéz eldönteni, hogy az állam mely világnézeti közösség számára engedélyezze a polgárilag is érvényes házasság megkötését, illetve kit és miért zárhat ki ebből a körből.⁴⁶

Többen döntöttek a házasságkötés elhalasztásáról is, csak Angliában körülbelül 73400 esküvőt halasztottak el csak 2020 augusztusáig.⁴⁷ Bár konkrét

véleményünk szerint a házasságkötés nem kizárólag családi esemény – ha így lenne, az egyházak sem ünnepélyes, nyilvános keretek között tartanák meg –, hanem olyan kötelék, ami egyszerre magánjogi és közjogi, társadalmi, közösségi jelentőséggel bír. Egyébiránt amennyiben az állam szerepe nehezen értelmezhető egy ilyen szertartásban ez csak eggyel több érv, hogy az egyházi házasságkötés járjon civil jogi hatásokkal is.

⁴³ Párhuzamba állítható ez a katolikus egyház által az 1563-as tridenti zsinat óta szabályozott módon is képviselt álláspontjával, így az anyakönyvvezető csak tanú. Lásd SZUROMI – FERENCZY (2011), 333.

⁴⁴ Más területen is delegál feladatokat az állam az egyházaknak, így például oktatás, egészségügy, ám fel sem merül, hogy ezeken a területeken sérülne a szekularitás elve.

⁴⁵ PROBERT – PYWELL (2021), 687.

⁴⁶ Így a közrendbe ütközés a többnejűség kapcsán vagy a nem bevett felekezetek általi regisztráció. Lásd a humanista világnézet szerint házasságkötésről: R (Harrison and others) v. Secretary of State for Justice [2020] EWHC 2096.

⁴⁷ PROBERT – PYWELL (2021), 676.

adat nem áll rendelkezésünkre a magyar helyzetről, feltehető, hogy sok házasságkötés maradt el itthon is. Ezzel kapcsolatban az életközösségre vonatkozóan amennyiben a felek a házasságkötést megelőzően élettársi kapcsolatban éltek, a Ptk. kiterjeszti a házasság vagyoni jogi következményeit. Vannak olyan párok, akik az állami házasságkötést megtartják és az egyházat halasztják el. Ezzel kapcsolatban későbbi jogvitában problémás lehet, hogy mikor jött létre az életközösség és bizonyítási kérdések merülhetnek fel. Persze ha hazánkban az egyházi házasságkötésnek is lenne civil jogi hatása, ahogy sok európai államban, akkor a két házasság problémája nem merülhetne fel, az életközösség létrejötte is egyértelműbb volna és például járványhelyzetben a családi események száma is csökkenthető lenne.

Az életközösség kapcsán kérdés lehet, hogy fennáll-e, ha például a felek a karantén miatt távol vannak, külföldön dolgoznak stb. Erre a bírói gyakorlat eddig is megfelelően alakította ki a rendet, miszerint több szempontot vizsgálnak, amelyek összességükben teszik lehetővé annak megállapítását, mikor és meddig állt fenn az életközösség. Élettársak lesznek-e azok, akik párkapcsolatban vannak, és az ajánlások miatt – csak az azonos háztartásban élők érintkezhetnek – költöznek össze? Egy későbbi vitában ez is kérdéssé válhat. Megszűntnek tekinthető-e az életközösség, ha a felek csak a karantén miatt nem tudtak szétköltözni? Ezeket a kérdéseket a bírói gyakorlatnak kell megválaszolnia.

Tartás kapcsán felmerülhet, hogy a járvány gazdasági hatásai miatt várható, hogy mind jogosulti, mind kötelezetti oldalról igény lesz a tartási megállapodások módosítására, így például a munkabér vagy egyéb bevétel elvesztése olyan változás, amely a tartás változatlan teljesítése esetén valamelyik fél jogi érdekét sértené. A körülmények megváltozásának lehetőségével a járványra vonatkozóan aligha számolhattott bárki is, ez nem felróható adott esetben.⁴⁸ Mérséklés vagy emelés iránti kérelmek, valamint a megszüntetésre vonatkozó kérelmek⁴⁹ is várhatóak a bíróságon, ha nem képes a kötelezett a tartásra. Itt további gondként merül fel, hogy mikor tud dönteni ezzel kapcsolatban a bíróság. Ez 6–12 hónap is lehet, aminél gyorsabb lehet a felek egymás közti megállapodása.

A házasságok válságba kerüléséről sokat lehetett olvasni. Kínában például a karantén után megugrott a beadott bontókeresetek száma. Jellemző, hogy a január hónap a legkiemelkedőbb – a hosszú karácsonyi ünnep után, amit együtt tölt a család – a beadott új bontókeresetek számában, és valami hasonló ten-

⁴⁸ Ptk. 4:210. § (1) bek.

⁴⁹ Ptk. 4:211. §.

denciát mutat a karantén hatása is.⁵⁰ A szakirodalomban általános a vélekedés, hogy az adatok hiánya ellenére valószínűsíthető az ilyen alapú növekedés.⁵¹ Természetesen azt is érdemes megjegyezni, hogy a felbomló élettársi kapcsolatok száma mindig magasabb, mint a házassági bontásoké, vagyis ha ilyen módon hatott a karantén a házasságokra, akkor az élettársi kapcsolatokra még inkább. Ugyanakkor egy amerikai vizsgálat azt is kimutatta, hogy házasságban élők jobban viselték a karanténhelyzetet, mint azok, akik egyedül vagy csak élettársi kapcsolatban élnek.⁵² Az átfogó felmérésben többek között a válások számának csökkenéséről is beszámolnak, ugyanakkor kitérnek arra, hogy a járványt követő anyagi nehézségek elvezethetnek majd visszafordíthatatlan házassági válságokhoz.

IRODALOM

- BOJNÁR Katinka – SCHANDA Balázs: „Házassági jogrendszerek versenye, vagy párkapcsolati szupermarket?” *Iustum Aequum Salutare*, (2016) 2: 171–185.
- BÜCHLER, Andrea: *Islamic Law in Europe? – Legal Pluralism and its Limits in European Family Laws*. Farnham, Ashgate Publishing, 2011.
- CONWAY, Helen L.: *Family Law*. London, Hodder Education, 2007.
- CRANMER, Frank: „February–May 2021”. *Ecclesiastical Law Journal*, 23 (2021) 3: 349–355.
- CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs: 15. § Házasság és család. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I*. Budapest, Századvég, 2009, 490–500.
- DENNEN, Weston: „Religious Exemptions and Medicine: Understanding the Impact on Patients and Health Care Costs”. *Rutgers Journal of Law and Religion*, 21 (2021) 2: 290–325.
- DOE, Norman: *Law and Religion in Europe – A Comparative Introduction*. Oxford, Oxford University Press, 2011.
- DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „A házasság és a család alkotmányjogi helyzete”. *Jura*, (2006) 1: 16–22.
- FRIVALDSZKY János: Az emberi jogok természetjogi megalapozásának kortárs problémáiról a legújabb olasz jogfilozófiai irodalom tükrében. In: OROSZ András Lóránt (szerk.): *Emberi jogok a katolikus egyház életében és jogában*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2010, 9–41.

⁵⁰ 2019-es egész évi 12592-höz képest 2020 első félévében 24372-re nőtt, azonban 2020 végére 25579-nél megállt. 2020. évkönyvek Járásbíróság. www.birosag.hu

⁵¹ SOLED (2020), 1439.

⁵² American Family Survey 2020 – Summary Report Family Life During a Pandemic. <https://bit.ly/32BB4bZ>

- MUNRO, Lynda B. – RIEL, Nicole M.: „Our Virtual Reality: Facing the Constitutional Dimensions of Virtual Family Court”. *Family Law Quarterly*, 54 (2000) 3: 245–267.
- SZUROMI Szabolcs – FERENCZY Rita: „Újabb szempontok az államilag elismert egyházi házasság kérdéséhez”. *Jogtudományi Közlöny*, (2011) 6: 331–338.
- PONTA, Adina: „Human Rights Law in the Time of the Coronavirus”. *ASIL Insights*, 24 (2020) 5. <https://bit.ly/3mwXYZ8>
- PROBERT, Rebecca – PYWELL, Stephanie: „Love in the time of Covid-19: a case-study of the complex laws governing weddings”. *Legal Studies*, (2021) 41: 676–692.
- SOLED, Amy H.: „Family Law Reform: A Needed Cure for the Effects of a Pandemic”. *Rutgers University Law Review*, 72 (2020) 5: 1435–1456.
- VARGA Zs. András: „A házasságra és a családra vonatkozó rendelkezések változása az alkotmányozás során”. *Iustum Aequum Salutare*, (2012) 2: 119–127.





Fazakas Zoltán József

A koronavírus-járvány és a munkahely elvesztése kapcsolódási pontjai, a biztosítási jog ezzel összefüggő lehetőségei és hiányai

1. Bevezető gondolatok

A Kínában 2019-ben megjelent, hazánkba 2020 elején megérkezett koronavírus-járvány a társadalom és a gazdaság minden rétegét a jelenkorban eddig nem tapasztalt kihívások elé állította. Ezen kihívások hatásait vizsgálva talán nem túlzás azzal az állítással élni, hogy a világ már nem lesz ugyanaz, mint 2020 előtt volt. Az államok, így Magyarország is, a koronavírus-világjárvány által felvetett kérdésekre, kihívásokra széleskörű és komplex válaszokat igyekeznek adni jogalkotásukkal és egyéb intézkedéseikkel. A gazdasági élet szereplői ezzel egyidejűleg tevékenységük, szervezeti és működési struktúrájuk átszervezésével belső normaalkotásuk útján reagálnak a pandémia ténybeli, illetve az állam által meghatározott jogi aktoraira. A fenti folyamatokkal egyidejűleg a társadalom tagjai egymás irányában fejezik ki szolidaritásukat, nyújtanak segítséget, miközben különös hangsúlyt nyer a munkaerőpiac átalakulása, a munkavégzés¹ egyes területeinek online térbe költözése, a távmunkára és a munkahelyek megőrzésének társadalmi és állami védelmére vonatkozó igény hangsúlyosabbá válása.

A koronavírus-világjárvány gazdasági hatásai elkerülhetetlenek, az abból fakadó gazdasági válság méreteit egyelőre csak becsülni tudjuk, azonban az eddig okozott károk előre vetítik, hogy a helyreállítás, a pandémiát megelőző időszak teljesítményének elérése még hosszú évekre meghatározza az állam és a gazdaság működését, feladatait és ezáltal a társadalom mindennapjait.

Az állam és a gazdaság működése szempontjából kiemelt jelentőségű a munkaerőpiaci változások vizsgálata összhangban az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének rendelkezéseivel, amely szerint Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. A koronavírus-világjárvány az állam, a gazdasági szereplők és a társadalom szereplőinek kü-

¹ A tanulmányban munkavégzés alatt értjük a klasszikus munkajogviszonyon túl a közszféra munkajogviszonyait, a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyokat és a megbízási jogviszonyt is.



lönös érdek- és kockázatközösségét teremtette meg, beleértve természetesen a munka világát is. Belátható, hogy hatékony állami válságkezelés nélkül sem a gazdasági szereplők, sem a társadalom tagjai nem tudnak az állami feladatok – és ezáltal a fentebb tárgyalt kihívások elhárításának – anyagi alapjaihoz hozzájárulni. Másik oldalról megközelítve a kérdést – összhangban az Alaptörvény O) cikkében foglalt felelősséggel –, az érintett személyek saját belső válságkezelési mechanizmusai is különös jelentőséggel bírnak.

Az utóbbi esetkörbe illeszthető jelen tanulmány tárgya, amely a társadalom tagjai saját válságkezelésének egyik eszközét, nevezetesen a munkahelyek elvesztéséből fakadó kockázatok mérséklését hivatott biztosítások tárgykörét elemzi a magánjog, illetve a biztosítási piac szemszögéből. Mindebből következik, hogy az állami intézkedések alapvetően közjogi szemléletű megoldásai, illetve eszközei nem képezik a vizsgálat tárgyát, ugyanakkor a részletes elemzést megelőzően kiemelésre érdemes, hogy a munka nélkülség-biztosítás – amelyet egyes piaci szereplők életszínvonal-biztosításnak, vagy jövedelem-biztosításnak neveznek – a munkahely elvesztésével kapcsolatos állami védelem, a társadalombiztosítási válaszlelések kiegészítő, mögöttes elemeként létezik a biztosítási piacon.

A jelen tanulmányban tárgyalt biztosítási termék fókuszpontja a jövedelemkiesés részleges, nem állami, hanem magánjogi eszközzel történő önkéntes kompenzálása, amely gyakorlatilag az öngondoskodás egyik kiegészítő elemeként is felfogható. A munka nélkülségi biztosítás jogi tárgyalását megelőzően ez esetben szükséges kiemelni, hogy a kompenzáció jogi értelemben vett szolgáltatásra irányul, amelynek köre lényegesen szűkebb a közgazdasági értelemben értett kár és kompenzáció fogalmánál.² A vizsgált biztosítási termék egyik jellemzője – a későbbiekben bemutatottak szerint – a kompenzáció időben behatárolt jellege és lényegét tekintve relatív alacsony mértéke. Ezen jellemzők együttesen egyfajta átmenetet eredményeznek a jogi kompenzáció és a ténybeli öngondoskodás között abban az értelemben, hogy mind az időbeli meghatározottság, mind a kompenzáció alacsony mértéke a biztosítottat új jövedelmet jelentő jogviszonyba lépésre ösztönzi.

E körben érdemes hangsúlyozni, hogy bár a 2008-as gazdasági világválság már megmutatta a termék létjogosultságát, a hazai biztosítási szereplők termékínálatát áttekintve megdöbbentően kicsi a munka elvesztése mint biztosítási esemény kockázataira kiterjedő biztosítási termékek választéka. Mindezek mellett megfigyelhető, hogy több korábban rendelkezésre álló azonos szolgál-

² SZALAI (2018), 196, 200–201.

tatási tárgyú biztosítási termék került kivezetésre a biztosítási piacról. A piac szereplőinek ezen magatartása, az indokok feltárása hosszabb szociológiai és közgazdasági elemzés elvégzését indokolja, különösen az öngondoskodás egyéb elemeinek összehasonlító vizsgálatával. Jelenleg ugyanis a biztosítási piac szereplőinek a vilá járvánnyal kapcsolatos válaszlépései továbbra sem kezelik prioritásként ezen biztosítási terméket, a koronavírus elsősorban az utasbiztosítások, a távmunkavégzéssel összefüggésben a lakásbiztosítások informatikai eszközei tekintetében, valamint az egészségbiztosítások területén hoztak módosításokat és termékfejlesztéseket az online kommunikáció fejlesztése mellett.³ Következésképpen biztosítási jogi szempontból a munkahely elvesztése, mint a pandémia egyik kétségtelen következménye még nem eredményezte a termékínálat fejlesztését, szélesítését, népszerűsítését. E körülmények ellenére – megismételve az öngondoskodás jelentőségét – röviden indokolt a munkanélküliség-biztosítások jellemzőinek felvázolása annak érdekében, hogy erre a magánjogi eszközre is felhívjuk a piaci szereplők, illetve a vilá járvány által potenciálisan érintett személyek figyelmét.

2. A munkanélküliségi biztosítás a magyar biztosítási piacon

2.1. A tárgyi biztosítási termék alapvető jellemzői és felei

A biztosítási jog alapvetően a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) Hatodik Könyv Harmadik Rész XXII. Címében szabályozott rendelkezéseken alapul, amely keretszabályokat közjogi szabályok, különösen a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bit.) normái egészítik ki. A vizsgált biztosítási termékre öszszpontosítva elsődlegesen azt a tényt szükséges rögzíteni, hogy az kizárólag természetes személyek esetében értelmezhető, következésképpen a Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 3. pontjára is figyelemmel valamennyi munkanélküliségi biztosítási szerződés döntően fogyasztói szerződésnek minősül, amennyiben a biztosított szakmája, foglalkozása, gazdasági tevékenységi körén kívül jár el ezen jogviszonyban. A fogyasztói biztosítási szerződésekre a Ptk. Hatodik Könyv LXII. Fejezet rendelkezései értelmében egyoldalúan kogens szabályok érvényesülnek,⁴ így a tárgyi biztosítási termékek esetében a fogyasztóvédelmi szem-

³ Biztosítási Szemle: COVID-körkép: ezt lépték a hazai biztosítók. <https://bit.ly/3q8VX6M>

⁴ BARTA–UJVÁRINÉ (2018), 218.

pontok markánsabban érvényesülnek. A fogyasztóvédelmi szempontot is magáévá tevő kritikai megállapítások az általános jogi vizsgálat mellett így különös jelentőséggel bírnak, fenntartva, hogy a fogyasztóvédelmi aspektus változatlanul és elsősorban a tanulmány tárgyát nem képező szerződéstani kérdés.⁵ Annak ellenére, hogy a tanulmány tárgyát a fogyasztóvédelmi aspektusok dogmatikai kérdései nem képezik, a tárgyi biztosítási termék részletes elemzését megelőzően bizonyos kiindulópontok rögzítése ebből a szempontból elkerülhetetlen a rendelkezések kritikai értelmezésének alátámasztására.

Mint ismeretes, a Ptk. szabályozási alapmodellje a szociális piacgazdaság és a jogaival öntudatosan élő polgár magánautonómiájának kiteljesítése, amely alapokon az állami beavatkozás kizárólag a fenti tételek hatékony megvalósításához szükséges mértékben érvényesül.⁶ Ennek egyik eszközeként létezik a fogyasztóvédelem intézményrendszere, amely arra a társadalmi tényre reagál, hogy a jogaival fentiek szerint öntudatosan élő polgár a gazdasági élet vérkeringésében – annak sajátosságaira, egyensúlyhiányos helyzeteire is figyelemmel – védelemre, támogatásra szorulhat a valós szerződéses egyensúly elérése érdekében.⁷ A magánautonómia elvéből fakadó szerződéses szabadság tételének, illetve a fogyasztók szerződéses pozíciójának egyensúlyi nevezőre hozatala a fenti kérdéskör különös nézőpontját teremti meg, amely áttöri a magánjog általános alapállását,⁸ ekként adva a tanulmány kritikai észrevételeinek kiindulópontját. E kiindulópont, azaz a fogyasztóvédelem különös szerepe a biztosítási jog területén pedig lényegében véve általánosan elfogadott.⁹ Tárgyi esetben így alaptételként szükséges rögzíteni, hogy a munkanélküliségi biztosítások egyedi jogviszonyok alanyai foglalkozási körükön kívül eljáró, de pontosan ezen foglalkozásuk elvesztéséből fakadó károkat mérsékelni kívánó szereplők, így ezen alanyok védelme és támogatása különösen indokolt, tekintettel arra a tényre, hogy ezen személyek pontosan professzionális gazdasági szemléletet vallanak akkor, amikor magánjogi kompenzációs eszközöket vesznek igénybe.

A szerződési jog alapeseteiben a szerződéses szabadság alapján ugyan létezik választási lehetőség az adott jogviszonyba lépésre, de tárgyi esetben ez a választási lehetőség döntő korlátok közé szorított elsősorban a másik fél meg-

⁵ BÍRÓ (2004), 230–231.

⁶ BOÓC (2013), 11–15.

⁷ FAZEKAS (2004), 53, 58–62, 67–68.

⁸ VÉKÁS (2016), 37–47, 50–52.

⁹ LÁBADY (2018), 406–408.

választását, illetve a tartalomalakítás szabadságát tekintve.¹⁰ Amennyiben a magánjogi kockázatmentesítés eszköze, azaz a munkanélküliségi biztosítási termék létezik a piacon, úgy az érintett személy választása csak annyiban érvényesül, hogy eldöntheti egy egyedi fogyasztói jogviszonyba lépését. Ennek megfelelően indokolt a terméktípus jellemzőinek áttekintése és a kritikai megállapítások rögzítése, tekintettel arra, hogy a szerződéses szabadság és az egyedi szerződéses alkufolyamat tárgyi esetben a fentiek szerinti szigorú korlátok között érvényesül. Mindezek alapján a tanulmány által teret nyerhet a fogyasztók általános tájékoztatáshoz való joga is, amely az amerikai mintát követve hazánkban is kiemelt jelentőségű intézményként érvényesül,¹¹ és amely által az információs aszimmetria csökkentése mellett védi a gyengébb felet, törekedve egy egyensúlyi helyzet kialakítására.¹²

Az alábbi kritikai megállapítások alaptétele a gyengébb, de munkahelyének elvesztéséből fakadó károkat az öngondoskodás elvével összhangban mérsékelni kívánó személy, akinek ezen felismerése és magatartása üdvözlendő, következőképpen a célja eléréséhez szükséges mértékben – értve ez alatt az azt akadályozó körülmények lebontását is – támogatandó. Ezen alaptétellel biztosítható a jóhiszeműség és tisztesség általános elvének adott jogviszonyban való érvényesülése, amely által a felek közötti bizalom kialakulásával teremthető meg egy valóban hatékony és kiegyensúlyozott jogviszony.¹³

A munkanélküliségi biztosítás tehát önkéntes alapú, az a Bit. 1. melléklet A) részének a nem-életbiztosítási ágazatok kockázat szerinti besorolás 16. pontjában rögzített – különböző pénzügyi veszteségek nem-életbiztosítási kárbiztosítások körébe besorolt – biztosítási termék.¹⁴ A magyar biztosítási piac jelenlegi termékeit áttekintve a tárgyi biztosítási szerződések alapvetően két csoportban le lehetők fel: önálló, illetve kapcsolt, azaz önálló formában. A kapcsolt típus két alfaja a más biztosítási termékekkel kapcsolt, illetve – elsősorban a 2008. évi gazdasági világválság hatásaként – egyéb hitelintézeti termékekhez kapcsolt hitelfedezeti biztosítás.

¹⁰ VÉKÁS (2016), 38–39, 42–47.

¹¹ FAZEKAS (2004), 14–17, 54–55.

¹² VÉKÁS (2016), 43, 45, 50–52.

¹³ BOÓC (2013), 18–19.

¹⁴ 1. melléklet a 2014. évi LXXXVIII. törvényhez A) rész A nem-életbiztosítási ágazatok kockázat szerinti besorolása: „[...] 16. Különböző pénzügyi veszteségek: a) foglalkoztatással összefüggő kockázatok; b) a jövedelem elégtelensége (általános); c) rossz időjárás; d) nyereségkiesés; e) folyó általános költségek; f) előre nem látható üzleti többletköltségek; g) piaci érték vesztesége; h) bérleti díj- vagy bevételkiesés; i) egyéb – eddig említettektől eltérő – közvetett üzleti veszteségek; j) egyéb nem üzleti pénzügyi veszteségek; k) egyéb pénzügyi veszteségek. [...]”

Az önálló terméktípus alapvetően illeszkedik a biztosítási jog és a szerződési jog általános struktúráiba, az önálló formája azonban különleges vonásokkal bír és ezáltal további vizsgálat tárgyává tehető. A kapcsolt típus első alfaja lényegében véve egy meghatározott alpbiztosítás kiegészítő szolgáltatásaként él, ezáltal komplex biztosítási terméket eredményez. Ezen esetkörben a biztosított döntésétől függ a kiegészítő szolgáltatásként létező munkanélküliségi biztosítás megkötése. Tárgyánál fogva megemlítendő e körben azon kiegészítő termékek esetköre, amely munkanélküliség esetében a lakásbiztosítás, mint vagyont biztosítás esedékes díja átvállalásának lehetőségét hordozza magában,¹⁵ azaz ezen termék nem jövedelemkompenzációt tartalmaz szolgáltatásként, hanem az alpbiztosítás díjának átvállalását.

Az önálló formájú típus második és egyebekben legjellemzőbb alfaja a munkanélküliségi biztosítás hitelfedezeti típusa. Ezen esetkörben a pénzpiaci szolgáltatást nyújtó hitelintézet egy adott biztosító társasággal, mint stratégiai partnerrel köt úgynevezett csoportos biztosítást. Ez a csoportos biztosítási alapszerződés – amelyben tehát a felek a hitelintézet és a biztosító – keretet nyújt az egyedi munkanélküliségi biztosítási szerződéseknek oly módon, hogy a hitelintézettel szerződéses viszonyban álló, jellemzően adósi pozíciót elfoglaló személy jognyilatkozatával, az úgynevezett csatlakozásával válik egyedileg biztosítottá. Ebben az esetkörben tehát a biztosítás egyrészt feltételezi a hitelintézet és a biztosító közötti alapszerződést, amelyhez a biztosított csatlakozik, másrészt a csatlakozás feltétele a biztosított és a hitelintézet közötti egyéb, jellemzően számlaszerződés, kölcsönszerződés vagy hitelszerződés léte. Következésképpen a munkanélküliségi biztosítás ezen alfaja zárt személyi kört feltételez, a biztosítási jogviszony csak meghatározott hitelintézet meghatározott stratégiai partner biztosítója és a hitelintézettel szerződéses jogviszonyban álló személy mint biztosított között jöhet létre.

Fentiek tükrében röviden ki kell térni a csoportos biztosítások jellemzőire. Csoportos biztosítások esetében előre nem meghatározott a biztosított kör. Annak megállapítása, hogy ki minősül biztosítottnak valamely csoporthoz való tartozás ismérve alapján történik, amely jellemző a biztosított és a szerződő fél között fennálló jogviszony vagy egyéb kapcsolat alapján kerül meghatározásra.¹⁶ A Ptk. megfogalmazásából¹⁷ következik, hogy a biztosított kör változhat, az nem rögzített, azaz azok a személyek, akik belépnek a fenti jellemzők szerinti

¹⁵ Generali Biztosító Zrt. Házörző otthon- és életmód-biztosítás feltételek, V.4. <https://bit.ly/32nePqp>

¹⁶ ZAVODNYIK (2014), 1125.

¹⁷ Ptk. 6:442. §

csoportba, automatikusan biztosítottakká válnak, a csoportból kilépők tekintetében pedig – a 6:442. § (4) bekezdése kivételével – automatikusan megszűnik a biztosítás. Figyelemmel arra, hogy a csoport összetétele nem állandó, és a biztosítási érdeket a csoport és a szerződő fél közötti kapcsolat határozza meg – amely jellemzően a tárgyi esetben a kölcsönszerződések teljesítésében ragadható meg –, a biztosító tájékoztatási kötelezettsége a szerződő fél, azaz a hitelintézet irányában hangsúlyosabb, elvégre a biztosítottakat több esetben egyénilig nem is ismeri. A szerződő félre, jellemzően tehát a hitelintézetre hárul ennek megfelelően a csoportos biztosításból fakadó egyéni tájékoztatási kötelezettség a biztosítottal szemben.¹⁸ A klasszikus hitelfedezeti biztosítások esetkörében ezen okokból kifolyólag a biztosított és a kedvezményezett személye – az általános szabályok alkalmazásával¹⁹ – jellemzően elválík egymástól és kedvezményezettként a hitelintézet kerül megjelölésre. Valójában tárgyi esetben a hitelintézet a szerződő fél, a hitelintézettel valamely szerződés alapján adósi pozícióban lévő személy a biztosított, és ezen szerződés teljesítése érdekében a hitelintézet magát jelöli meg kedvezményezettnek,²⁰ érvényesítve a fedezeti jelleget. Következésképpen a biztosító a hitelintézetnek fizeti ki a biztosítási összeget, amit a hitelintézet az adós vele szemben fennálló tartozásába beszámít, elvégre az adós nem képes kötelezettségét teljesíteni munkaviszonya megszűnése okán. Ezen altípus szerinti biztosítás tehát lényegében véve az alapjogviszony, jellemzően kölcsönszerződés biztosítékeként kerül megkötésre és önállóan nem köthető meg.

A jogviszony biztosítói oldalán az általános biztosítási szerződések szabályai szerint a Magyar Nemzeti Bank engedélyével rendelkező, szigorú tárgyi és személyi feltételeknek megfelelő biztosító áll,²¹ amely részvénytársaság, európai részvénytársaság, szövetkezet, egyesület, másik tagállamban székhellyel rendelkező biztosító magyarországi fióktelepe vagy harmadik országbeli biztosító magyarországi fióktelepe lehet. Az alanyi oldal szigorú szervezeti követelményeinek indokai ebben az esetben is a tevékenység tárgyának kiemelt gazdasági és társadalmi jelentőségében lehetnek fel. A szerződő fél mindezeknek megfe-

¹⁸ ZAVODNYIK (2014), 1126.

¹⁹ ÚJVÁRINÉ (2015), 226–227.

²⁰ A Ptk. a kedvezményezett intézményét az összegbiztosítások (életbiztosítások) körében nevesíti, de a diszpozitív szabályozás alapján a nem élet-, hanem úgynevezett kárbiztosítások esetében is alkalmazható. Kiemelendő, hogy ez utóbbi esetben az összegbiztosítások körében tapasztalt, a kedvezményezett jelölését illető szigorú törvényi szabályokat nem kell alkalmazni konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában.

²¹ ÚJVÁRINÉ (2015), 226–227.

lelően jellemzően a hitelintézetek köréből kerül ki, míg a biztosítottak a szerződő féllel szerződéses kapcsolatban álló, jellemzően adósi minőségben álló ügyfelek.

A szerződéskötés során egyebekben a biztosítási jog jellegzetességei érvényesülnek a tömeges szerződéskötésekre tekintettel, így az általánosan szerződési feltételek,²² azaz a biztosítási szabályzatok²³ és a biztosításközvetítők alkalmazása²⁴ ebben a körben is jellemző. Az alábbiakban a biztosítási piac jelentős szereplőinek tárgyi biztosítási szabályzataiban foglalt előírásai áttekintésével tehető kísérlet a munkanélküliség-biztosítás főbb jellemzőinek felvázolására, figyelemmel arra a körülményre, hogy a pandémia időszakában annak természetes jellemzőiből fakadóan a biztosított megbetegedés, illetve a nem biztosított megbetegedésekből, valamint a kormányzati járványügyi korlátozásokból is fakadóan közvetlenül, illetve közvetve a munkáltatói működés ellehetetlenülése mint a biztosítási esemény alapját képező kockázatok növekedése figyelhető meg.

2.2. A biztosítottak és a biztosított kockázatok

A biztosított a biztosítási érdek hordozója²⁵ és munkanélküliségi biztosítás esetében a fentebb kifejtettek szerint csak és kizárólag természetes személy lehet. Az egyesületi formában működő biztosítók esetében az egyesületi tagsági jogviszony a szerződés alanyává válás további kiegészítő feltétele.²⁶

A biztosítási érdek ezen esetben a természetes személy valamely, jellemzően munkaviszonyból fakadó jövedelmével kapcsolatos, annak elvesztése kockázatának biztosításában lelhető fel, azaz alapfeltételként érvényesül ezen természetes személy fentiek szerinti értelemben vett munkavégzése.

Amennyiben nem önálló termékről, hanem valamely hitelintézeti termékhez kapcsolt biztosítási szerződésről van szó, a fent említett stratégiai partnerségből kifolyólag további feltételt képez a meghatározott hitelintézettel való, jellemzően bankszámla, hitelkártya vagy betéti kártya szerződés jogviszony fennállta.²⁷

²² VÉKÁS (2016), 96–97.

²³ BÍRÓ (2003), 264.

²⁴ ÚJVÁRINÉ (2015), 219–226.

²⁵ BÍRÓ (2003), 265.

²⁶ ÚJVÁRINÉ (2015), 226.

²⁷ BNP Paribas Cardif Biztosító Zrt. biztosítási terméktájékoztatója a Budapest Jövedelembiztosításhoz Budapest Bank Zrt. bankszámla-, hitelkártya- vagy befektetési kártya szerződésekhöz kapcsolódó csoportos jövedelempótló biztosításáról (a továbbiakban: BNP feltételek) 2.2. pont,

Következésképpen arra nincs lehetőség, hogy a biztosítási terméket a biztosítóval szerződésben álló hitelintézet ügyfelein kívüli személyi kör köthesse meg, illetve azt egyénileg szerződő fél minőségben folytathassa abban az esetben, ha személy szerint a csoport jellemző ismérveivel többé már nem rendelkezik.

A biztosítók egyebekben további kiegészítő követelményeket határoznak meg a biztosított minőséghez kapcsolódóan. E körben jellemző többek között életkori feltételek, társadalombiztosítási nyugdíjjogviszonnyal kapcsolatos negatív feltételek, illetve bizonyos jövedelmi feltételek igazolása,²⁸ de feltétel lehet az általános egészség, meghatározott korábbi időintervallumban fent nem álló keresőképtelenség, fennálló munkaviszony, értve ezalatt az annak megszüntetésére irányuló eljárások hiányát is.²⁹ Különös és egyben a fenti alaptételek szerint vitatható feltétel az, amely szerint a biztosítottnak nyilatkoznia kell arról, hogy tudomása szerint nem tartozik az alkalmazottak azon körébe, akiknek az elkövetkező időszakban a munkáltatónál végrehajtott átszervezés, alkalmazotti létszámcsökkenés vagy a munkáltató esetleges csődje, vagy felszámolása miatt megszüntetnék a munkaviszonyát.³⁰ A feltétel megfogalmazása ebben a formában olyan információk ismeretének birtokát sejteti, amelyek alapvetően a munkáltató ügyvezetésének ismeretkörébe tartoznak, így az általános egyéni biztosítottól ilyen információk birtoka nem várható el. Hasonlóan kifogásolható azon előforduló rendelkezés, amely kizárólag a munkaviszonyt, illetve ezen munkajogviszony elvesztését tekinti biztosítható kockázatnak,³¹ amely ezáltal kizárja a közsféra jogviszonyait, a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyokat és a megbízási jogviszonyt, következésképpen ezen jogviszonyok alanyai biztosítási védelemben nem részesülhetnek. A megbízási jogviszony kivétele a

<https://bit.ly/3Eb1JJV>; Groupama Biztosító Zrt. GB642 jelű Mentőv Életszínvonal Biztosítás feltételei és ügyféltájékoztatója (a továbbiakban: Groupama feltételek) 3. § (2) bekezdés, <https://bit.ly/3ebKwFL>; UNIQUA Biztosító Zrt. Raiffeisen Hitelfedezeti Védelem csoportos biztosítás feltételei (a továbbiakban: UNIQUA feltételek) 1.4. pont, <https://bit.ly/3mkWql4>; A K&H Biztosító Zrt. K&H jelzáloghitel törlesztési és hitelfedezeti biztosításra vonatkozó csoportos hitelfedezeti biztosításának Szerződéses dokumentációja (a továbbiakban: K&H feltételek) 2.3. pont, <https://bit.ly/3Fdmg1D>

²⁸ Közép-európai Kölcsönös Biztosító Egyesület Munkanélküliség Biztosítás (Ügyféltájékoztató, Általános- és Különös feltételek komplex), hatályos 2020.09.15-től (a továbbiakban: KÖBE feltételek) 1.3. pont, <https://bit.ly/33DAMlr>; AXA France IARD S.A. Biztosító Coris Munkanélküliség Biztosítás Feltételek (a továbbiakban: AXA feltételek) 2.2. pont, <https://bit.ly/3GVDBq8>; Groupama feltételek 3. § (2) bekezdés; BNP feltételek 2.2. pont.

²⁹ Groupama feltételek 3. § (2) bekezdés.

³⁰ Groupama feltételek 3. § (2) bekezdés; AXA feltételek 2.2. pont.

³¹ Groupama feltételek 13. § (4) bekezdés.

biztosítható jogviszonyok köréből annak jellegzetességei okán ugyan igazolható, azonban a közszférát illető különleges jogviszonyok kizárása, amelyeknek lényegi elemei a munkajogviszonnyal rokoníthatók és azonosíthatók, megítélésem szerint nem indokolhatók legitím módon. A munka nélküliségi biztosítás célját és védelmi körét tekintve ugyanis ezen utóbbi jogviszonyok – egyéb sajátosságai elismerés mellett, de a jövedelemszerzésre irányuló lényegi elemükre figyelemmel – valójában a munkaviszonnyal azonosnak tekinthetők. További negatív feltételként kerül egyes esetekben megfogalmazásra a szerződéskötés időpontjában fent nem álló munkaviszony esetében az egyéni vállalkozói, mezőgazdasági őstermelői, közkereseti és betéti társaság tagsági jogviszony, egyéb társas vállalkozás meghatározó befolyásolást biztosító tulajdonrészének tulajdonosi minősége.³² Ezen jogviszonyok esetében szintén kritika fogalmazható meg, elvégre ezen jogviszonyok és tevékenységek célja, tartalma ugyanúgy a jövedelemszerzés, amelynek kiesése biztosítási védelmet indokolhat.

A munka nélküliség-biztosítás alapvetően a keresőképtelenségre, illetve a munka nélküliségre, mint kockázatra nyújt biztosítást. Figyelemmel arra a tényre, hogy a világjárvány hatásai közül a munkahelyek elvesztése bír kiemelt társadalmi és gazdasági jelentőséggel – nem elvitatva az egyedi keresőképtelenség fontosságát és az esetleges megbetegedésből fakadó kockázatot – az alábbiakban a munka nélküliséggel kapcsolatos biztosítási kockázatokot vázolom fel.

Munka nélküliség esetében a biztosítási esemény meghatározása kétoldalú: egyrészt feltételezi a meghatározott munkaviszony biztosított akaratán kívüli elvesztését mint tény, másrészt a biztosított álláskeresőként való nyilvántartásba vételét³³ mint közigazgatási aktust a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szabályai szerint. A nyilvántartásba vétel igazoló dokumentumai a biztosító teljesítéséhez elengedhetetlen feltételként kerülnek előírásra.³⁴ A biztosító szolgáltatása szempontjából biztosítási esemény a biztosító kockázatviselésének tartama alatt bekövetkezett, jellemzően harminc egymást követő napot meghaladó álláskeresőként történő nyilvántartás ténye, amely esetben a biztosítási esemény bekövetkezésének időpontja a nyilvántartásba vétel harmincegyedik napja.

³² Groupama feltételek 3. § (2) bekezdés.

³³ Groupama feltételek 13. § (1) bekezdés; BNP feltételek – Különös Biztosítási Feltételek Munka nélküliség kockázat 1.1. pont; KÖBE feltételek – fogalom meghatározások; AXA feltételek 12.1. pont; K&H feltételek 1.11. pont.

³⁴ Groupama feltételek 13. § (5) bekezdés; BNP feltételek – Különös Biztosítási Feltételek Munka nélküliség kockázat 4.1. pont; KÖBE feltételek 15. pont és a Szolgáltatási igény bejelentéséhez szükséges dokumentumok.

A termékekkel kapcsolatosan a fenti várakozási időn túl jellemző az önrész intézményének alkalmazása, azaz a biztosítási esemény bekövetkeztét követően meghatározott, jellemzően hatvan-kilencven napos időszak leteltét követően szolgáltat a biztosító.³⁵ A biztosítási esemény fenti meghatározása az önrész intézményének együttes alkalmazásával gyakorlatilag a munkahely elvesztését követően olyan jelentős időtartamot jelent. Ez szintén kifogásolható azon az alapon, hogy a teljesítés időpontját nem lehet a szükséges mértéken túli hosszabb időben megállapítani.³⁶ Különösen a napjainkban tapasztalható körülmények okán kijelenthető, hogy az önrésszel együtt meghatározott teljesítési idő meglehetősen súlyos érdeksérelmet hordozhat magában a biztosított személyét illetően annak tükrében is, hogy a szolgáltatást jellemzően legfeljebb tizenkét hónapig teljesíti a biztosító.³⁷ A rendelkezések együttes értelme így az idő mint jogi tény nézőpontját tekintve alapvető egyensúlyhiányt tár fel a felek között. E körben pedig különös odafigyelést vár el egyebekben a biztosított személytől az a jellemző rendelkezés, amely szerint ha a biztosított munkaviszonyát megszüntető írásbeli jognyilatkozat a várakozási idő alatt kelt, vagy ha a biztosított munkaviszonya a várakozási idő alatt szűnt meg, az nem minősül biztosítási eseménynek és az álláskeresői nyilvántartásba vételtől függetlenül nem áll be a biztosító szolgáltatási kötelezettsége.³⁸

A kockázatok tekintetében röviden megemlíthető a kizárt kockázatok, illetve a mentesülési körülmények közötti különbségtétel, amelyek a biztosító szolgáltatásának akadályaként érvényesülnek. A kizárás esetében a biztosító tételesen meghatározza azokat az eseteket, amelyek nem tartoznak bele a biztosított kockázatba, így bekövetkeztük nem minősül biztosítási eseménynek. Mentesülés esetében a biztosítási esemény ugyan bekövetkezik, de az olyan okra vezethető vissza, amely miatt azonban nem várható el a biztosítótól a teljesítés. Kizárás esetében tehát lényegében nincs biztosítási esemény, míg mentesülés esetében a biztosítási esemény bekövetkezik ugyan, de az olyan okra vezethető vissza, amely lényegében véve biztosított szerződészegésként értékelhető. Mindezekből következik, hogy kizárás esetében a fél bizonyíthatja, hogy az adott esemény nem esik annak hatálya alá, mentesülés esetében pedig

³⁵ Groupama feltételek 13. § (2) bekezdés; BNP feltételek – Különös Biztosítási Feltételek Munkanélküliség kockázat 3.1. pont; KÖBE feltételek – Különös feltételek 1.8. pont; AXA feltételek 12.4. pont; K&H feltételek 11.2.2. pont.

³⁶ UJVÁRINÉ (2015), 249.

³⁷ BNP feltételek – Különös Biztosítási Feltételek Munkanélküliség kockázat 2.4. pont.

³⁸ Groupama feltételek 13. § (3) bekezdés; BNP feltételek – Különös Biztosítási Feltételek Munkanélküliség kockázat 3.1. pont.

ez a helyzet átfordul, a biztosítónak kötelessége bizonyítani, hogy a bekövetkezett biztosítási esemény ellenére nem, vagy csak részlegesen áll be a teljesítési kötelezettsége. A fenti különbségtétel alapján a körülmények így alapvetően két csoportra oszthatók: nevezetesen az általánosan kizárt kockázatok, illetve a speciálisan a munkanélküliségi kockázatok mentesülési esetköreire.

Általánosan kizárt kockázatoknak minősülnek és e körben a keresőképtelenséggel alapvetően együtt szabályozottak különösen, de nem kizárólagosan³⁹ a biztosított szándékos, súlyosan gondatlan vagy jogellenes magatartásával összefüggésben bekövetkezett események, mint az öngyilkosság, az öncsonkítás és annak kísérletei, kábítószer vagy bódító hatású anyag, továbbá nem orvos által előírt gyógyszer fogyasztása miatti tudatzavar vagy a belátási képesség csökkenése miatt bekövetkező biztosítási események, az öngyógyítás, a felkelésben, lázadásban, zavargásban, terrorcselekményben való aktív részvétel, bizonyos extrém sportokból fakadó események bekövetkezése, engedély nélküli vagy ittas állapotban vasúti, légi, vízi, közúti jármű vezetése, engedély nélküli tevékenység végzése stb. A koronavírus tekintetében e körben nyilván az öngyógyítás szerepét lehet kiemelni, amely közvetlen kapcsolatban állhat az oltság elutasításával és az alternatív gyógymódok alkalmazásával, azok társadalmi jelenlétével.

Jellemző módon a biztosító kockázatviselése nem terjed ki a kockázatviselés kezdete előtt meglévő betegséggel, kóros állapottal vagy a veleszületett rendellenességekkel és azok következményeivel okozati összefüggésben álló eseményekre abban az esetben, ha a kockázatviselés kezdetekor a meglévő betegségről a biztosított tudomással bírt, később diagnosztizált betegség esetén pedig az orvosi utasítások figyelmen kívül hagyása minősül ilyen körülménynek. A koronavírusos megbetegedések esetében nyilvánvalóan ebbe a körbe tartozik az az eset, ha a biztosított fertőzöttségéről már tud, azonban tünetei még nem jelentkeznek, vagy az orvosi kezelésekkal szembeni alapállást foglal el. E körülmények csoportjába tartozik egyebekben a munkavédelmi szabályok biztosított általi súlyos megsértése is, azaz a munkáltató járványügyi intézkedéseinek megszegése, figyelmen kívül hagyása.

A speciális munkanélküliségi kockázatok⁴⁰ esetében – visszaulva az egyes esetekben *ab ovo* kizárt egyéb foglalkoztatási jogviszonyok, társasági tagsági

³⁹ Groupama feltételek 15. §; BNP feltételek 18. pont; KÖBE feltételek 14. pont; K&H feltételek 13–14. pontok.

⁴⁰ Groupama feltételek 15. §; BNP feltételek – Különös Biztosítási Feltételek Munkanélküliség kockázat 5. pont; KÖBE feltételek – Különös feltételek 1.5. pont; AXA feltételek 2.2., 12.1. és 12.7. pontok; UNIQUA feltételek 46. pont; K&H feltételek 14.4. pont.

viszonyok eseteire – kizárt kockázatnak minősül alapvetően a határozott tartamú munkaviszony, valamint a munkaerő-kölcsönzés keretén belül létesített munkaviszony, az olyan munkaviszony, amelyben a munkáltatói jogok gyakorlója a biztosított vagy a biztosított hozzátartozója, vagy amennyiben a biztosított az adott munkáltatónál többségi tulajdonnal vagy meghatározó befolyással rendelkezik, vagy amennyiben a biztosított a munkáltató üzletvitelét befolyásoló döntések meghozatalára jogosult, vagy egyéb vállalati vezetési befolyással rendelkezik. Álláspontom szerint a hozzátartozói minőség annak közeli hozzátartozóra való szűkítése hiányában szintén kifogásolható feltétel, ahogyan a vezetési befolyás megfogalmazása sem elfogadható maradéktalanul. Mindkét esetben konkrét meghatározás nélkül nem állapítható meg a feltétel lényeges tartalma, vagy éppenséggel túlságosan széles személyi körre utal. Különösen az utóbbi esetkörben nemcsak a konkrét menedzseri pozíciót betöltők kizártak az esetleges biztosítási védelemből, hanem a cégvezetők, egyéb vezető állású munkavállalók, vagy e minőség nélkül pusztán nevükben vezetői feladatokat ellátó, de ténylegesen legfeljebb egy adott szervezeti egységet irányító munkavállalók is, amely helyzet ezáltal alappal vetheti fel a tisztességtelenség kérdését a jogviszonyt illetően.

A biztosítási védelem nem terjed ki egyebekben a munkaviszony közös megegyezéssel való megszüntetésére sem, amely alól bizonyos esetekben szűk kivételek fordulnak elő, amennyiben annak indoka a munkáltatói átszervezés, létszámcsökkentés, munkáltató jogutód nélküli megszűnése, vagy tartós keresőképtelenség. E körben szintén különös figyelmet kell fordítani a biztosítottnak a közös megegyezés írásba foglalására és a fenti indokok valamelyikének pontos rögzítésére, mert utólagos igazolásra a körülmény vonatkozásában alapvetően szintén nincs lehetőség. Kiemelésre érdemes e körben, hogy a munkaviszony megszűnésének ténye és annak indoklása között a szolgáltatás teljesítése szempontjából releváns kapcsolat csak annyiban lelhető fel, hogy a közös megegyezést ne a biztosított kezdeményezze, mert akkor a biztosítási esemény bekövetkezte a biztosított szándékos magatartására vezethető vissza, míg minden más esetben mindez nem állapítható meg. Következésképpen a közös megegyezés alapvető kizárása a biztosított kockázatok köréből a fenti szűkítő értelmezés és pontosítás hiányában szintén aggályosként értékelhető. A biztosítási védelem nem terjed ki továbbá a munkaviszony biztosított általi felmondása, a munkáltató általi azonnali hatályú felmondása, illetve a biztosított magatartása miatti munkáltatói felmondása esetköreire, amelyek a biztosított magatartására visszavezethető okból kifolyólag az általánosan kizárt kockázat logikája szerint legitimnek tekinthető. Kiegészítő megjegyzést ebben

a körben annyiban indokolt tenni, hogy a próbaidő alatti munkaviszony megszüntetésének kizárása álláspontom szerint a biztosítási érdek szempontjából, illetve a világválság társadalmi és gazdasági hatásait is elemezve szintén vitatható. E körben a gazdasági változások a próbaidőtől függetlenül eredményezhetnek olyan gazdasági helyzeteket a munkáltató oldalán, amelyek a biztosítási esemény tartalmát illetően elválaszthatók a próbaidő természetétől. Következésképpen próbaidő esetében az általános szabályok szerinti eljárás sokkal inkább indokolható, elvégre a hatályos gyakorlat szerint a próbaidő időtartama alatt a biztosítási védelem nem vehető igénybe. Az általános biztosított minőséggel összhangban kizárt kockázatnak minősül továbbá az öregeségi nyugellátás vagy rokkantsági ellátásra való jogosultság megállapítása. Végezetül kizárt kockázati kört jelent a biztosított munkaviszonyának olyan megszüntetése, amelynek kezdeményezése a munkáltató részéről a biztosítás kezdete előtt már írásban közlésre vagy bejelentésre került, illetve a kockázatviselés kezdetekor már fennállt a munkanélküliség is.

A fenti körülmények összessége a jogviszony szempontjából különösen jelentős, amellyel kapcsolatban emelendő ki, hogy a csatlakozási nyilatkozat tekintetében a Kúria elvi élel rögzítette, hogy amennyiben annak aláírásával egyidejűleg a biztosítási termékre vonatkozó általános szerződési feltételek – és ezáltal a kizárt kockázatok – ténylegesen nem kerülnek ismertetésre, úgy a csatlakozási nyilatkozatban foglalt nyilatkozat általános értelmezése az irányadó, az általános szerződési feltételekben külön nevesített mentesülési körülmények nem vehetők figyelembe.⁴¹ A csatlakozási nyilatkozatok tekintetében a Kúria aggályosnak ítélte a nyomtatvány azon kitételének valóságtartalmát, amely szerint a biztosítottat teljes körűen tájékoztatták a biztosítási szerződés feltételeiről, illetve azokat átadták volna a részére, amely által a munkanélküliség ténybeli bekövetkezése okán állapította meg a biztosító szolgáltatási kötelezettségét.

A kockázatok tekintetében elsődleges jelentőségű kérdés a kockázatviselés időpontjának meghatározása. E körben többféle megoldást alkalmaznak a biztosítási piacon, így a csatlakozási nyilatkozat nyilvántartásba vételét követő naptól⁴² a kötelező várakozási idő alkalmazását követő nap 0 órájáig⁴³ terjednek a különböző termékek meghatározásai.

⁴¹ A Kúria Pfv.21722/2011/5. számú precedensképes határozata.

⁴² Groupama feltételek 7. §; BNP feltételek 7. pont.

⁴³ KÖBE feltételek 4. pont; K&H feltételek 5.4. pont.

A biztosítók jellemzően külön szabályozzák az érdekkörükbe eső kockázat jelentős növekedésének lehetőségeit is,⁴⁴ amellyel kapcsolatban vagy meghatározott határidőn belül tehetnek szerződés módosításra külön részletes és indokolt ajánlatot, vagy a szerződés felmondását alkalmazzák. E körben teljes mértékben üdvözlendő azon előírások alkalmazása, amelyek pontosan meghatározzák a kockázatnövekedés elemeit és okait. Ilyennek tekintendő azon előírás, amely egyértelműen rögzíti, hogy a biztosítási kockázat jelentős növekedésének minősül a munkanélküliségi ráta jelentős, legalább 5%-os mértékű növekedése, amely a világjárvány természetéből fakadóan valós lehetőség. Hasonlóan kockázatnövekedésként rögzített a biztosítóra vonatkozó költségek – ezen belül az adóterhek vagy jogszabályoknak való megfelelés miatt fellépő költségek – változása, illetve kedvezőtlen vagy kedvező kártapasztalatok bekövetkezése, amely esetekben a változás mértékével arányos, több tényező együttes változása esetén halmozottan arányos, ugyanakkor meghatározott mértékű díjemelést alkalmazható.⁴⁵

2.3. A biztosító szolgáltatása

A biztosítási szerződés tárgyát képező szolgáltatás *praestare* jellegű helyállási főkötelezettség, amely *dare* és *facere* jellegű szolgáltatássá fordulhat át a biztosítási esemény bekövetkeztekor.⁴⁶ A munkanélküliségi biztosítás jellegéből fakadóan *dare* jellegű szolgáltatásokat eredményez, alapvetően egyösszegű pénzösszeg fizetési szolgáltatást és/vagy havi rendszeres pénzösszeg fizetési szolgáltatást, amelyekkel kapcsolatban több szolgáltatáscsomag kerül kidolgozásra mint a biztosított választási lehetőségei.⁴⁷ A szolgáltatás mértéke jellemzően alacsony összeg mind az egyszeri, mind az időszakos szolgáltatási összegek tekintetében, így azok csak a kiesett jövedelem részleges pótlására alkalmasak. A szolgáltatási időszak jellemzően időben korlátozott és alapvetően vagylagosan kerül meghatározásra. A biztosító szolgáltatási kötelezettsége ennek megfelelően döntően hat-tizenkét hónap időtartamban áll fent vagy addig az időpontig, amíg a soron következő jogosultsági időpontban a biztosított már nem álláskereső, illetve egyes esetekben a határozott idejű munkaviszony időtartamában korlátozott a szolgáltatás.

⁴⁴ Groupama feltételek 8. §; BNP feltételek 20. pont.

⁴⁵ Groupama feltételek 8. §.

⁴⁶ Bíró (2004), 267.

⁴⁷ Groupama feltételek 11. §; BNP feltételek 15. pont.

A biztosító teljesítéséhez szükséges és megkövetelt igazolások tekintetében a hatósági, illetve munkáltatói igazolások előírása⁴⁸ alapvetően indokolt, azonban egyes további igazolások szükségtelen és aránytalan terhet rónak a biztosítottra, illetve azok biztosító számára való rendelkezésre bocsájtásával szemben különös aggályok is megfogalmazhatók. E körben ilyennek tekinthető többek között a különböző bérjegyzékek, bankszámlakivonatok, jövedelemigazolások, munkáltatói nyilatkozatok a biztosítási eseményről,⁴⁹ a megszünt munkaviszonyra vonatkozó szerződés másolatának benyújtása.⁵⁰ Ez utóbbi okiratokban foglaltak alapvetően mind a munkáltató, mind a munkavállaló üzleti, illetve magántitkát képezik és alapvetően a szolgáltatás szempontjából – különösen a jogviszony egyéb módon is igazolt megszűnése okán – már irrelevánsak. A teljesítés szempontjából szintén aggályosak azon előírások, amelyek megkövetelik a csatlakozási nyilatkozat másolatának ismételt benyújtását annak ellenére, hogy a felek közötti jogviszony fennállása nem vitatott. Szintén kifogásolható a munkáltató jogutód nélküli megszűnését igazoló nyilatkozatok másolatának benyújtása.⁵¹ A feltétel teljesítése aránytalan és adott esetben – például jogi személynek nem minősülő munkáltató esetében – olykor lehetetlen, illetve jelentős késedelmet is okoz, figyelemmel a mögöttes jogszabályok rendelkezéseire és az ügyintézési határidőkre egyaránt, míg más esetekben a közhiteles elektronikus nyilvántartásokból a kért információk a biztosító által is ellenőrizhetők. A teljesítési kötelezettség megállapításához az álláskeresőkénti nyilvántartásba vételnek és az álláskeresői minőséget, annak időtartamát igazoló közokirati hatósági igazolásnak, illetve a munkaviszony megszűnését tartalmazó írásbeli jognyilatkozatnak – a biztosítási érdekre is tekintettel – alapvetően elegendőnek kellene lennie, így ezen előírások felesleges és aránytalan adminisztratív terheket rónak a biztosítottra.

⁴⁸ Groupama feltételek 13. § (5) bekezdés; BNP feltételek – Különös Biztosítási Feltételek Munkanélküliség kockázat 4.1. pont; KÖBE feltételek – Szolgáltatási igény bejelentéséhez szükséges dokumentumok; AXA feltételek 12.6. pont.

⁴⁹ KÖBE feltételek – Szolgáltatási igény bejelentéséhez szükséges dokumentumok.

⁵⁰ Groupama feltételek 13. § (5) bekezdés; BNP feltételek – Különös Biztosítási Feltételek Munkanélküliség kockázat 4.1. pont; KÖBE feltételek – Szolgáltatási igény bejelentéséhez szükséges dokumentumok; K&H feltételek 1. számú melléklet.

⁵¹ Groupama feltételek 13. § (5) bekezdés; K&H feltételek 1. számú melléklet.

2.4. A szerződés tartama és megszűnése

A munkanélküliségi biztosítási szerződéseket megköthetik mind határozott, mind határozatlan időre, bizonyos esetekben jellemzőjük a havi biztosítási időszakok meghatározása is.⁵² A biztosítási szerződés megszűnésének általános módjai, így a felek megállapodása, a felmondás, a határozott idő lejártja, a halál, a díjfizetés elmulasztása alapvetően ezen termék esetében is megfelelően alkalmazandók,⁵³ illetve alapvetően alkalmazásra kerülnek.

Különös megszűnési okok a szerződés jellegzetességeiből fakadóan egyrészt a biztosítottá válás feltételeként meghatározott életkor betöltése, a nyugdíjogosultság vagy a rokkantsági ellátásra való jogosultság megszerzése,⁵⁴ a kapcsolt termékek esetében a hitelintézettel fennálló külön szerződés megszűnése,⁵⁵ ezen esetkörben a hitelintézet és a biztosító közötti alapszerződés megszűnése,⁵⁶ illetve a jövedelmi viszonyok negatív változása.⁵⁷

2.5. Egyéb jellemző rendelkezések

A biztosítási szerződések jellemző rendelkezése a felek jogainak és kötelezettségeinek részletes ismertetése, illetve a Bit. rendelkezéseiből fakadó egyes közjogi jellegű szabályok megfelelő rögzítése. A szerződések mindezeknek megfelelően tartalmazzák a díjfizetés módjára, az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség tartalmára és annak teljesítésére, a valóságnak megfelelő adatok közlésének kötelezettségére, a változások bejelentésére, az adatkezelésre, a titokvédelemre és a panaszkezelésre vonatkozó tájékoztatásokat és rendelkezéseket. Jellemző szerződési feltételek továbbá a biztosítás területi hatályára, az irányadó jogra, a biztosítási feltételek hagyományos és internetes megismerhetőségére vonatkozó rendelkezések rögzítése. Különösen fontos rendelkezések egyebekben a kárbejelentésre vonatkozó, a fentiekben röviden ismertetett és részben kritikával illetett szabályok rögzítése.

A kapcsolt szerződések hitelfedezeti típusainak különös jellemzője a hitelintézet és a stratégiai partner biztosító közötti alap biztosítási szerződéshez

⁵² Groupama feltételek 4. és 12. §; BNP feltételek 6. pont.

⁵³ ÚJVÁRINÉ (2015), 244–246.

⁵⁴ Groupama feltételek 9. §; KÖBE feltételek 5. pont; AXA feltételek 3.4.–3.5. pontok.

⁵⁵ Groupama feltételek 9. §; K&H feltételek 6. pont.

⁵⁶ BNP feltételek 5.1.2. pont.

⁵⁷ AXA feltételek 3.4. pont.

való biztosított csatlakozás szabályrendszerének ismertetése.⁵⁸ Lényegét tekintve ez a szabályrendszer a szerződés különleges ismérveinek rögzítését jelenti. Közös jellemző, hogy függetlenül a biztosított és a hitelintézet közötti szerződések számától, csak és kizárólag egy biztosítási szerződés köthető, amely a csoportos biztosításból, illetve a túlbiztosítás tilalmából egyaránt fakad.

Végezetül megemlítendő, hogy jellemzően előfordul az elévülési idő szabályozása is egyes általános szerződési feltételekben jellemzően egy, illetve két év elévülési idő rögzítésével.⁵⁹ E körben egy egyedi jogvitában született döntés akként foglalt állást, hogy kapcsolt szerződés esetében a kétéves elévülési idő meghatározása tisztességtelen,⁶⁰ míg a Kúria általános biztosítások esetében az egyéves elévülési határidőt⁶¹ – emellett annak kezdő időpontja nem megfelelő rögzítését⁶² – ítélte tisztességtelennek, amely döntések alapján az elévülési idővel kapcsolatos rendelkezésekkel szemben további aggályok fogalmazhatók meg.

3. Záró gondolatok

A munkanélküliségi biztosításnak – annak ellenére, hogy létezik önálló formában – a legelterjedtebb változata az önálló, a hitelintézeti szerződésekhez kapcsolt csoportos formája. Az önálló munkanélküliségi biztosítás biztosítási érdeke, tárgya, célja kétséget kizáróan a biztosított jövedelemkiesésének részleges kompenzálása, ezzel szemben a hitelintézeti szerződésekhez kapcsolt forma *quasi* hitelintézettel kötött szerződés fedezeti biztosítéka, amelynek célja tehát nem a kiesett jövedelem pótlása, sokkal inkább az alap – hitelintézettel fennálló – jogviszonyból fakadó kötelezettségek teljesítésének biztosítása. A szerződési célok eltérő jellege okán álláspontom szerint szükséges a tárgyi biztosítási termék szabályozásának pontosítása, az önálló forma jellegének erősítése, illetve népszerűsítése, különös figyelemmel a pandémia által felvetett társadalmi és gazdasági kihívásokra.

A teleologikus különbségtételen túl ki kell emelni egyebekben, hogy a munkanélküliségi biztosítások semelyikének esetében nem koherens a munkaviszony és ezáltal a biztosítási érdek meghatározása. A különböző biztosítók és termékeik

⁵⁸ Groupama feltételek 5. §; BNP feltételek 4. pont.

⁵⁹ Groupama feltételek 23. § (4) bekezdés; BNP feltételek 21.2. pont; AXA feltételek 13.3. pont; K&H feltételek 17. pont.

⁶⁰ A Pécsi Ítéltábla Pf.VI.20.170/2018/4. számú döntése.

⁶¹ A Kúria Pfv.21270/2017/9. számú precedensképes határozata.

⁶² A Kúria Pfv.21044/2018/9. számú precedensképes határozata.

a legszűkebb értelemben vett munkaviszonytól a legtágabb személyi kört felölelő meghatározásig fogalmazzák meg a munkaviszony alatt értett jogviszonyokat.⁶³ Különösen e cél, illetve a biztosítási védelem alapja szempontjából kifogásolható az önrész intézményének adott esetben indokolatlanul hosszú időtartamban meghatározott alkalmazása, illetve a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges okiratok kérdése, amelyek tekintetében több, a szolgáltatás teljesítésének megállapításához alapvetően szükségtelen, illetve személyes vagy üzleti titkot tartalmazó, vagy aránytalan nehézség nélkül nem vagy egyáltalán nem beszerezhető okirat kerül egyes esetekben előírásra a teljesítés feltételeként. Határozott jogi álláspontom szerint e körben az álláskeresőkenti nyilvánntartásba vétel és az álláskeresői minőséget, annak időtartamát igazoló közokirati hatósági igazolás, illetve a munkaviszony megszűnését tartalmazó írásbeli jognyilatkozat alapvetően megfelelő és elegendő a biztosítási esemény megállapításához.

Tekintettel arra a tényre, hogy hazánkban az öngondoskodás nem jellemző társadalmi magatartás, különösen indokolt egy olyan kihívásokkal teli időszakban, mint a pandémia időszaka ezen biztosítási terméktípus fejlesztése, önálló formájának népszerűsítése, arra is figyelemmel, hogy az állami támogatások ebben a körben lényegüket tekintve hiányoznak. Következésképpen záró gondolatként szükséges megismételni, hogy a jelen tanulmányban tárgyalt biztosítási termék fókuszpontja a jövedelemkiesés, ugyanakkor a jövedelemkiesés tárgyi biztosítási termékkel, mint magánjogi eszközzel való kompenzálása – annak relatív alacsony mértékére figyelemmel – szintén az öngondoskodás ellen hat, amely által napjainkban a munkanélküliség biztosítás piaci szerepe, a termék létjogosultsága ellenére, marginális. Természetesen a teljes jövedelemkiesés kompenzálása nem feltétlenül igazolható biztosítási ösztönző, de a mérték emelése és ezáltal a munkahely elvesztéséből fakadó jövedelemkiesést hatékonyabban kompenzáló biztosítási termék kifejlesztése az öngondoskodás egyik aspektusaként nagyobb jelentőségre tehetne szert. Álláspontom szerint az öngondoskodás kiegészítő elemeként felfogott tárgyi biztosítás tehát mindaddig kevésbé tud elterjedni, amíg e körben termékfejlesztés nem történik.

⁶³ K&H feltételek 1.4. pont munkaviszony alatt a mindenkor hatályos magyar jogszabályokban meghatározott, következő jogviszonyokat érti: munkaviszony, közalkalmazotti, közszolgálati jogviszony, kormányzati szolgálati viszony, ügyészségi szolgálati jogviszony, bírósági jogviszony, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszony, hivatásos nevelőszülői jogviszony, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony, közfoglalkoztatási jogviszony, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagjának, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona szolgálati jogviszonya.

Figyelemmel arra, hogy az észszerűen elérhető és tényleges magánjogi kompenzációt hatékonyan érvényesítő biztosítás társadalmilag pozitív hatásai megkérdőjelezhetetlenek,⁶⁴ a tárgyi terméktípus fejlesztése ezen az alapon is különösen indokolt. E körben alapvetően indokolt a megfelelő társtudományok vizsgálati módszereivel feltárni a piaci szereplők fenti magatartásának okait, az arra adható válaszokat, különösen annak fényében, hogy a munkahelyek elvesztése a koronavírus-világjárvány egyik gazdasági hatásaként elsődleges társadalmi jelentőségű veszély. Ugyanezen okokból és eredőkből indokolt a hitelintézetek és a biztosítók részéről is a megfelelő további lépések eszközlése annak érdekében, hogy a munkanélküliség biztosítás valódi érvényesülése eredményeként részben új piacok nyíljanak, részben az öngondoskodás által a biztosított kockázatok, valamint részben a hitelintézeti tevékenység kockázatai is mérséklődjenek.

IRODALOM

- BARTA Judit – ÚJVÁRINÉ ANTAL Edit: A biztosítási szerződési jog szabályozásának sajátosságai. In: BARTA Judit – BARZÓ Tímea – CSÁK Csilla (szerk.): *Magyarázat a kártérítési jogról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 218.
- BÍRÓ György: A biztosítási szerződés. In: BÍRÓ György (szerk.): *Szerződési alaptípusok*. Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2003, 262–278.
- BÍRÓ György: *Kötelmi jog*. Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2004.
- BOÓC Ádám: Gondolatok az alapelvek szerepéről Magyarország új Polgári Törvénykönyvében. In: GRAD-GYENGE Anikó (szerk.): *Szociális elemek az új Ptk-ban*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013, 11–21.
- FAZEKAS Judit: *Fogyasztóvédelmi jog*. Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2004.
- LÁBADY Tamás: *Megtartott szó. Válogatott jogi tanulmányok*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- MENYHÁRD Attila: Biztosítás és polgári jogi felelősség. In: KOLTAY András – LANDI Balázs – MENYHÁRD Attila (szerk.): *Lábady Tamás emlékkönyv*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 291–306.
- SZALAI Ákos: „A kár fogalma a polgári jogban és a joggazdaságtani irodalomban”. *Iustum Aequum Salutare*, XIV (2018) 2: 195–261.
- ÚJVÁRINÉ ANTAL Edit: Biztosítási szerződés. In: BARTA Judit – FAZEKAS Zoltán – HARSÁNYI Gyöngyi – MISKOLCZI-BODNÁR Péter – SZUCHY Róbert – ÚJVÁRINÉ ANTAL

⁶⁴ MENYHÁRD (2019), 305.

Edit (szerk.): *Kereskedelmi szerződések alapvető szabályai*. Budapest, Patrocinium Kft., 2015, 219–274.

VÉKÁS Lajos: *Szerződési jog. Általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016.

ZAVODNYIK József: A Ptk. 6:442. §-hoz fűzött magyarázat. In: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény nagykommentárja. III. k.* Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014, 1124–1128.



Hungler Sára

Egyéni autonómia, egyéni felelősség – a munkavégzést meghatározó szabályok elemzése a koronavírus-járvány idején¹

A járványügyi veszélyhelyzet kapcsán számos kormányrendelet érintette a munka világát. Az intézkedéseknek a munkavállalókra, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban állókra gyakorolt hatásával számos tanulmány és rövidebb írás foglalkozott már.² E tanulmány célja, hogy a munka világra vonatkozó veszélyhelyzeti intézkedésekkel kapcsolatos jogalkotási tendencia rövid áttekintése után a negyedik hullám legfontosabb munkajogi szabályait elemezze: az egészségügyi dolgozókra vonatkozó felmondási tilalmat és a kötelező védőoltások kérdését. Az erre vonatkozó jogszabályok között vannak olyanok, amelyek speciális foglalkozási csoportokra vonatkoznak, mint a „fordított” felmondási tilalom, és olyanok is, amelyek általánosan, széles társadalmi réteget érintenek. Közös vonásuk, hogy olyan mértékben korlátozzák a munkavállalók alapjogait, amely indokoltá teszi az alapos emberi jog és alkotmányjogi szempontú vizsgálatot. A tanulmány elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát dolgozza fel és igyekszik azt interpretálni a COVID-19 okozta járványügyi veszélyhelyzet hazai szabályozására. Ez sok tekintetben a kézirat lezárásakor is egy gondolat kísérlet marad, mivel az idő rövidege miatt és/vagy beadvány hiányában a testület nem hozott döntést ezekről a kérdésekről.

1. Az egyéni autonómia a válság idején

Munkajogi szempontból a veszélyhelyzet egyik legvitatottabb jogalkotási terméke a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése

¹ Ezúton mondok köszönetet a kézirat elkészítését segítő építő kritikáért Lehoczky Kollonay Csillának, Somody Bernadettnek, Láposy Attilának, Lőrincz Viktor Olivérnek és Vissy Beatrixnak. A kézirat lezárva: 2021. december 13.

² PETROVICS (2020); FERENCZ – WELLMANN (2020); GELLÉRNÉ LUKÁCS (2021); SZABÓ (2021); KUN (2021).

érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet volt,³ amely lehetővé tette, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezéseitől a munkavállaló és a munkáltató külön megállapodásban eltérhetnek. Kun Attila „önmagán túlmutató” jelentőségűnek értékelte a rendelkezést, mivel ez a szabály lényegében újraírta a munkajogi jogforrási hierarchia általános rendszerét, amely szerint a felek megállapodási mozgástere relatív diszpozitív, azaz főszabály szerint csak a munkavállaló javára lehet eltérni, míg az Mt. többi része kógens.

A kormányrendelet eleinte⁴ korlátozás nélkül engedte a kógens szabályoktól való eltérést, ezáltal munkahelyek biztonságossá tételét célzó megoldással – vagy annak hiányával – járó felelősséget is a munkáltatókra hárította ebben a precedens nélküli helyzetben.⁵ Az egyéni szerződési szabadság növelése sajnálatosan egy alapvetően új és előremutató intézményként jelent meg az Mt.-ben.⁶ Ezáltal a munkajog egyik legfontosabb alapértéke, a felek szerződési szabadságának korlátozása sérült. A munkajogban a magánautonómia korlátozása valójában nem a szerződési szabadság csorbítása, hanem lehetővé teszi, hogy a jogviszonyban a „gyengébb fél”, azaz a munkavállaló érdeke, valódi akarata érvényre juthasson. Azaz a kollektív vagy közjogi eszközökkel történő beavatkozás tulajdonképpen a munkavállaló szerződési szabadságának a garanciája, mivel megóvjá a munkavállalót attól, hogy a munkáltató által diktált feltételeknek szükségképpen alávesse magát. Ezzel szemben a veszélyhelyzettel kapcsolatos munkajogi szabályozásban a jogalkotó magánfelekre delegálta az alapvető jelentőségű, akár a munkavállalók egészségét (és életét) is befolyásoló döntések meghozatalát. Kiss György rámutatott arra, hogy az egyik legfigyelemreméltóbb ebben a kormányrendeletben, hogy a magánautonómia szélesítése nem járt együtt a kollektív autonómia növelésével, a kollektív szerződéseket a jogszabály nem ruházza fel ezzel a joggal.⁷

A veszélyhelyzeti intézkedések sajátossága, hogy a szociális partnerek kívül rekedtek a jogalkotási folyamaton. Ez ugyan illeszkedik a 2010 óta megfigyel-

³ A rendelet hatályát a 73/2020 (III. 31.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetésétől szóló 20/2020 (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbította. A Rendelet az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján, figyelemmel a 282/2020 (VI. 17.) Korm. rendeletre, hatályát veszítette 2020. június 18. napjával.

⁴ Ezen a szabályon finomított a 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 1. § (3) szakasza, amely elrendelte, hogy az Mt. munka- és pihenőidővel kapcsolatos szabályaitól (99. §; 104–106. §) a felek egyéni munkaszerződésben nem térhetnek el.

⁵ Lásd erről részletesen: BALÁZS – HOFFMAN – HUNGLER (2012).

⁶ A Munka Törvénykönyvéről szóló T/4786. számú törvényjavaslat indokolásának 10. pontja.

⁷ KUN (2020), 145; KISS (2020), 511.

hető folyamatba,⁸ de a munka világát érintő döntések meghozatala kapcsán továbbra is érthetetlen. Bár a COVID–19-járvány eltér a „hagyományos” válságoktól abban a tekintetben, hogy nem a termelési vagy a piaci folyamatokkal kapcsolatos, hanem egészségügyi okai vannak, azonban a szociális partnerek válságkezelő erejét ebben a helyzetben sem lehet(ne) lebecsülni. A 2008-as gazdasági világválságot követően számos elemzés született arról, hogy azok a munkahelyek, ahol kollektív megállapodással igyekeztek csökkenteni annak negatív hatásait, rezisztensebbek voltak és hamarabb talpra tudtak állni.⁹ A korábbi tapasztalatok alapján feltételezhető, hogy a szociális partnerek tárgyalása segítheti a munkahelyek megtartását a COVID–19 okozta válságban is.

A 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdésével kapcsolatban 2020. május 22-én 52 országgyűlési képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz, indítványukban kérték az idézett szakasz alaptörvény-ellenességének megállapítását és a hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Az indítványozók a támadott rendelkezést az Alaptörvény II. cikkébe, XV. cikk (2)–(3) bekezdésébe és XVII. cikkébe ütközőnek tartották, és utaltak az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésére, továbbá a támadott szabály nemzetközi szerződésbe ütközését is állították. Az indítvány elsősorban a pihenőidővel¹⁰ és az egyenlő bánásmód követelményével ellentétes szerződésmódosítások lehetőségét tartotta problémásnak, mivel – tekintettel a munkajogviszony sajátosságaira – ezáltal sérülhet a munkavállalók emberi méltósága.¹¹ Az Alkotmánybíróság az indítványt annak érdemi vizsgálata nélkül utasította el arra tekintettel, hogy a 47/2020. (III. 19.) Korm. rendelet az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján a március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletben meghatározott időponttól, azaz 2020. június 18-tól hatályát veszítette, így annak az AB általi vizsgálata absztrakt utólagos normakontroll keretében már nem lehetséges.¹² Az AB a későbbiekben is ehhez a megoldáshoz folyamodott, elszalasztva annak a lehetőségét, hogy meghatározza azokat az alkotmányos kereteket, amelyeknek

⁸ ÁRENDÁS – HUNGLER (2019), 53–55.

⁹ CLAUWAERT – SCHÖMANN (2011); DE VRIES – SAFRADIN (2019); ARAÚJO – MENESES (2018); HORVÁTH – HUNGLER – PETROVICS – RÁCZ (2019).

¹⁰ A munka- és pihenőidővel kapcsolatos szabályok veszélyhelyzet idején történő alkalmazásáról lásd részletesen: KÁRTYÁS (2020).

¹¹ Munkajogi szempontból még legalább ilyen problémásnak tekinthető, ha a munkaszerződés módosítása a munkáltató kártérítési felelősségét zárna ki vagy korlátozná, különösen, ha például valaki a koronavírusral a munkavégzése során fertőződött meg.

¹² 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [20]–[24].

a veszélyhelyzeti jogalkotásnak meg kell felelnie, amely körülmény tovább csökkentheti a magánfelek jogi szabályozásba vetett bizalmát.

A kollektív autonómia csökkentését láthatjuk a 47/2020-as kormányrendelet 6. § (3) bekezdésében is, amely a munkáltatót egyoldalú munkaszerződés módosítási joggal ruházza fel és kizárja a kollektív szerződés ezekkel ellentétes szabályainak alkalmazását. Ugyanezt a megoldást láthatjuk a 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendeletben is, amely a 24 havi munkaidőkerettel kapcsolatban zárja ki az eltérő rendelkezést tartalmazó kollektív szerződések alkalmazást.

Ahogy láthattuk, a korábbi (gazdasági) válságok történetében példa nélküli, hogy a szociális partnerek megállapodását a jogalkotó felülírta volna, és nehéz amellet érvelni, hogy a járványügyi veszélyhelyzet indokolná a kollektív autonómia ilyen mértékű korlátozását. Ezt támasztja alá az is, hogy ugyan ezek a rendelkezések 2020. június 18. napjával hatályukat veszítették, de a 24 havi munkaidőkeret egyoldalú elrendelése nemzetgazdasági érdek esetén továbbra is lehetséges maradt. Ugyanis a 2020. évi LVIII. tv. 56. § (4) bekezdése szerint az állami foglalkoztatási szervként eljáró Békés Megyei Kormányhivatal – az állami foglalkoztatási szerv honlapján közzétettek szerint benyújtott munkáltatói kérelem alapján – engedélyezheti, hogy a munkáltató új munkahelyteremtő beruházás esetén munkaidőkeretet vagy elszámolási időszakot, az Mt. vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakra figyelemmel, legfeljebb huszonnégy hónap alapulvételével alkalmazzon, amennyiben a beruházás megvalósítása nemzetgazdasági érdek. A Békés Megyei (vagy bármely) Kormányhivatal a területi közigazgatás intézményeként nem tekinthető olyan szervnek, amely a munkavállalók érdekét lenne hivatott képviselni.

A kormányhivatalok a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei,¹³ szemben a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeinek előmozdítására hivatott szakszervezetekkel, amelyeknek viszont semmilyen szerepet nem szánt a jogszabály a munkajogi tárgyú szabályok módosítása során. Ezenfelül megmaradt az egyéni módosítási lehetőség távmunka és az otthoni munkavégzés elrendelésével kapcsolatban is. Az egyéni autonómia ilyen mértékű kiterjesztése alkotmányjogi kérdéseket is felvet, mivel az Alaptörvény, a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, de még a 40/2020-as kormányrendelet is arra ad lehetőséget, hogy veszélyhelyzet idején a kormány rendkívüli intézkedéseket vezessen be, arra nem, hogy ezt a jogkörét magánjogi

¹³ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról, 2. §.

felekre átruházza, ráadásul oly módon, hogy az egyenlőtlen szerződési pozícióban lévő felek közhatalmi jellegű védelmét távolítja el.

Bár az AB leszögezte, hogy az Alaptörvény a különleges jogrend eseteire – egységes szabályozási elveket követve – meghatározza a különleges jogrend bevezetésének esetköreit, valamint a különleges jogrend tekintetében a garanciális korlátokat,¹⁴ azáltal, hogy a hatályukat veszített rendelkezéseket nem veti alá utólagos normakontrollnak, nem él azzal a lehetőséggel, hogy a garanciák érvényesülését (erre egyedüli jogosultként) a gyakorlatban is ellenőrizze. Ez a gyakorlat olyan jogviszonyokban, amelyek természetüknél fogva magukban hordozzák az egyik fél kiszolgáltatottságát, megfosztják a gyengébb felet attól, hogy megismerhessék azokat a korlátokat, amelyeket veszélyhelyzet idején is figyelembe kell vennie a jogalkotónak és a jogalkalmazónak. Különösen aggályos azonban akkor, ha a jogalkotó magánfelekre delegálja ezt a hatáskört, mivel ezáltal teljesen parttalanná és kontrollálhatatlanná válhat a jogkorlátozás.

A járvány elleni védekezés későbbi szakaszaiban már nem találkozunk olyan szabályokkal, amely minden munkavállaló jogviszonyát ilyen jelentős mértékben átalakíthatnák, de továbbra is jellemző maradt, hogy a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos döntési felelősséget magánfelek kénytelenek viselni.¹⁵ A tanulmány második része ezt a trendet az egészségügyben dolgozókra vonatkozó felmondási tilalom és a kötelező védőoltások kérdésein keresztül mutatja be.

2. A „fordított” felmondási tilalom

Speciális munkavállalói csoportot érintett az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet.¹⁶ A jogszabály 2. §-ának értelmében az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban:

¹⁴ 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [14].

¹⁵ Lásd például a rendvédelemben dolgozókra vonatkozó speciális szabályokat (a teljesség igénye nélkül): 149/2021. (III. 27.) Korm. rendelet a szabadság kiadásának egyes jogviszonyokban alkalmazandó veszélyhelyzeti szabályairól; 152/2021. (III. 27.) Korm. rendelet a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről; 601/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet egyes, az egészségügyi katonák és az egészségügyi honvédelmi alkalmazottak jogállására vonatkozó veszélyhelyzeti szabályokról; 570/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról, valamint a veszélyhelyzettel összefüggő egyes intézkedésekről.

¹⁶ Hatályon kívül helyezte a 308/2021. (VI. 7.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése, hatálytalan 2021. június 15-től.

Eszjtv.) hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott egészségügyi dolgozó és egészségügyben dolgozó (a továbbiakban együtt: egészségügyi dolgozó) az egészségügyi szolgáltatónál fennálló jogviszonyát – a rendkívüli megszüntetés kivételével – nem szüntethette meg a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletben kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt.¹⁷ A járvány ismételt előretörésével ismét bevezetésre került ez a szabály.¹⁸ Ez egyrészt nagyon szokatlan, másrészt rendkívül korlátozó intézkedés, amely alapvető munkavállalói jogot korlátoz, így több szempontból is indokolt vizsgálni.

2.1. A felmondási tilalom célja

A munkavállalói felmondás célja, hogy lehetővé tegye a munkavállaló, azaz a jogviszonyban a gyengébb fél számára, hogy bármikor, indokolás nélkül kilépjen a jogviszonyból. Ezzel szemben a munkáltató a felmondási jogát csak korlátok között gyakorolhatja. A határozatlan idejű munkaviszony megszüntetési rendszere a magyar munkajogban 1992 óta relatíve kötött.¹⁹ A munkáltató a felmondását bármely olyan okkal alátámaszthatja, amelyből okszerűen következik, hogy a jogviszony elveszítette a rendeltetését, azaz az Mt. nem határoz meg taxatív listát a felmondási okokról, de előírja, hogy a felmondásnak meg kell felelni a törvényben foglalt garanciális szabályoknak, azaz olyan valós világos és okszerű indok²⁰ kell, hogy legyen, amely a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos képességével, magatartásával vagy pedig a munkáltató

¹⁷ A jogszabály időbeli hatályát érintő szokatlan rendelkezés, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI.3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet megszüntette a november 3-án elrendelt veszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg elvileg hatályukat veszítették a különleges jogrend keretében bevezetett rendelkezések is, ám a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés 22. pontja a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletet ismét hatályba léptette. Bár a rendelet egészének hatályát a 80/2021. (II. 22.) Korm. rendelet először 2021. május 23-ig, majd a 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztéséig meghosszabbította, a kormányrendeletnek megszűnésre vonatkozó 2. §-át az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet módosítása 2021. június 15. napjával hatályon kívül helyezte.

¹⁸ 636/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet.

¹⁹ GYULAVÁRI (2019), 189. Lásd még: 44/B/1993. AB határozat.

²⁰ Mt. 64. § (2) bekezdés.

működésével kapcsolatos.²¹ Az önkényes megszüntetéssel szembeni védelemnek fontos eleme a felmondási tilalmak és korlátozások rendszere, amely tovább szűkíti a munkáltató felmondási jogát. A felmondási tilalom abszolút korlátot, míg a felmondási korlátozás relatív védelmet biztosít a munkavállalóknak a munkáltató akaratával szemben. Abszolút védelem illeti meg például a munkavállalót a várandósságra, az anyaságra tekintettel,²² vagy a munkavállalói képviselőt ellátása idejére.²³ Azaz a felmondási tilalmak és korlátozások hagyományosan a munkavállalókat (foglalkoztatottakat) védik a munkáltatónak a jogviszony megszüntetésére irányuló, önkényes döntésével szemben.²⁴ Ebben az esetben azonban a tilalom iránya megfordult, és az egészségügyi dolgozók a Kormányrendelet erejénél fogva nem élhettek a felmondás jogukkal a Kormányrendelet időbeli hatálya alatt, azaz 2020. november 29. és 2021. június 15. napja között.

A magyar munkajog tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a munkáltató érdekeit védik a munkavállaló felmondásával szemben, hogy a munkáltató fel tudjon készülni arra, ha a munkavállalója úgy dönt, hogy megszünteti a jogviszonyt. A veszélyhelyzet idején azonban – elsősorban az egészségügyben dolgozók jelentősen megnövekedett munkaterhe és a fokozott egészségügyi kockázata miatt – a Kormány feltehetően okkal félhetett attól, hogy tömegesen hagyják ott az egészségügyet az ott dolgozók. Mivel a járvány során többször is felmerült, hogy a kórházba került betegek ellátásának kapacitása elsősorban az egészségügyben dolgozók száma miatt limitált,²⁵ így bár drasztikus, de első ránézésre igazolható lehet az a korlátozás, amely a jogviszony megszüntetésének kizárásával igyekezett pályán tartani az egészségügyi dolgozókat. Azonban a veszélyhelyzet sem teremt (elméletileg) korlátlan beavatkozási lehetőséget a jogviszonyokba, illetve az egyéni autonómiába. A tanulmány következő része a felmondási tilalmat a kényszermunka tilalmára vonatkozó nemzetközi szabályoknak való megfelelés szempontjából vizsgálja.

²¹ Mt. 66. § (2) bekezdés.

²² Mt. 65. § (3) bekezdés, 66. § (6) bekezdés.

²³ Mt. 260. §, 269. §, 273. §.

²⁴ Lásd erről részletesen PETROVICS (2016).

²⁵ Lásd például, Csiki Gergely: Túlcsoordult a magyar egészségügy a koronavírus miatt - Megtaláltuk a szomorú kórházi számokat. *Portfolio.hu*, 2021. március 21. <https://bit.ly/3mFa82w>

2.2. A kényszermunka tilalma általában

A kényszermunka tilalma minden átfogó emberi jogi egyezményben megjelenik.²⁶ Bár a kényszermunka fogalma egy gyűjtőfogalom, amely több munkavégzési formát takar,²⁷ a tilalom célja egységes: a munkát végző személyek védelme az emberi méltóságuk sérelmével (is) járó nagyfokú kiszolgáltatottságtól, amely abból ered, hogy olyan munkát kell végezniük, amelyhez nem adták szabad beleegyezésüket, vagy – ugyanilyen jelentőségű, hogy – nem tudnak a kötelemből szabad akaratuk szerint szabadulni. A kényszer- és a kötelező munka esetében az állam nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettsége kiterjed arra, hogy olyan nemzeti szabályokat fogadjon el, amelyek hatékonyan képesek megakadályozni a jogsérelmet, az elkövetőknek kellően elrettentő szankciókat és az áldozatoknak megfelelő kompenzációt biztosítani.²⁸ Azaz egy olyan nemzeti rendelkezés, amely megtiltja, hogy a munkát végző személy megszüntesse a jogviszonyát, adott esetben megvalósíthat kényszermunkát.

Annak ellenére, hogy a történelmi beágyazottsága miatt is számos egyezmény tiltja a rabszolgaságot, a szolgaságot, valamint a kényszer- és a kötelező munkát, az egyezményekben nem találunk definíciót egyik fogalom esetében sem. Ezért fontos szerephez jut az értelmezésnél a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation, ILO) 29. számú egyezménye, amelyet számos nemzetközi bírósági fórum használ értelmezési segédeszközként a kényszer- és a kötelező munka fogalmának meghatározásához.²⁹

A 29. számú egyezmény értelmező rendelkezése szerint a kényszer- vagy kötelező munka kifejezés vonatkozik minden olyan munkára vagy szolgálatra, amit valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követeltek, és amelyre a munkára kötelezett személy nem szabad akaratából vállalkozott.³⁰ A dokumentum rendelkezik arról is, hogy mi nem számít kényszermunkának, így a kötelező katonai szolgálat, az ország polgárai szokásos állampolgári kötelességei körébe

²⁶ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 4. cikk; Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, 8. cikk; Emberi Jogok Európai Egyezménye, 4. cikk; Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 5. cikk; Amerikai Emberi Jogi Egyezmény, 6. cikk; Emberi Jogok és a Népek Jogainak Afrikai Chartájára, 5. cikk.

²⁷ HAJDÚ (2018), 624.

²⁸ Siliadin v. France, Application no. 73316/01 [68].

²⁹ Az Országgyűlés kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülészakán elfogadott C029. számú egyezményt a 2000. évi XLVIII. törvénnyel hirdette ki, bár a Magyar Népköztársaság megerősítő okiratának letétbe helyezése a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal főigazgatójánál 1956. június hó 8. napján megtörtént és Magyarországra nézve az Egyezmény 1957. június hó 8. napján hatályba lépett.

³⁰ C029 sz. ILO Egyezmény, 2. cikk (1) bekezdés.

tartozó munka; a bírói ítélet alapján kötelező munka;³¹ a vészhelyzetben elrendelt munka; és a kisebb közösségi munka.³²

A 29. számú egyezmény a kényszer- és a kötelező munka – a téma szempontjából jelentős – fogalmi körülhatárolásával kapcsolatban további rendelkezéseket is tartalmaz. Így a vészhelyzetben elrendelt munka kapcsán rögzíti, hogy vészhelyzet például a háború, természeti csapások, vagy ilyen csapások veszélye esetén a tűzvész, árvíz, éhínség, földrengés, járványos betegség és állatjárvány idején elrendelt munka nem tartozik a kényszer- vagy kötelező munka fogalma alá.³³

Bár első ránézésre a COVID-19-járványhelyzet kapcsán elrendelt felmondási tilalom a 29. számú egyezmény alapján nem tartozik a kényszer- és a kötelező munka fogalmába, érdemes megvizsgálni, hogy a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) milyen megszorításokkal értelmezi az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) kényszerszolgálatot tiltó 4. cikkét.

2.3. Az EJEB gyakorlata a kényszer- és a kötelező munka kapcsán

Az EJEE 4. cikke a kényszer- és a kötelező munkával kapcsolatban egyrészt egy általános tilalmat tartalmaz: senkit sem lehet kényszer- vagy kötelező munkára igénybe venni.³⁴ Másrészt megfogalmaz kivételeket is: nem tartozik a kényszerszolgálat fogalma alá az a munka, amelyet az Egyezmény 5. cikke rendelkezéseinek megfelelően eszközölt letartóztatás folyamán, vagy az ilyen letartóztatás történt feltételes szabadlábra helyezés idején általában megkövetelnek; a katonai jellegű szolgálat; a közösség létét vagy jólétét fenyegető szükségállapot vagy természeti csapás esetén előírt szolgálat; és a rendes állampolgári kötelezettségek körébe tartozó munka vagy szolgálat.

A 4. cikk értelmezésénél az EJEB esetjogában kiemelt szerep jut az ILO 29. számú Egyezményének,³⁵ illetve az értelmezési keretének. Az EJEB jelentőséget tulajdonít az „élő egyezménynek” kapcsolatos jogértelmezési elvnek, azaz hogy az Egyezményben foglalt jogokat és kötelezettségeket a napjainkat jellemző

³¹ Feltéve, hogy a munkát vagy szolgálatot a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt kell végezni, munkára kötelezett személyt nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére.

³² C029 sz. ILO Egyezmény, 2. cikk (2) bekezdés.

³³ C029 sz. ILO Egyezmény, 2. cikk (2) bekezdés.

³⁴ EJEE 4. cikk (2) bekezdés.

³⁵ Van der Musselle v. Belgium, Application no. 8919/80, [32].

viszonyok fényében kell interpretálni.³⁶ Amikor az egyezményben biztosított jog nem abszolút jellegű, hanem korlátozható, az EJEB-nek döntenie kell arról is, hogy a panaszolt beavatkozás arányos volt-e. Azoknak a jogoknak a csoportján belül, ahol a korlátozás lehetséges, az EJEB-nek értékelnie kell az állami beavatkozást. Ellentétben azokkal az EJEE cikkekkel, amelyekben az Egyezmény explicit kivételeket fogalmaz meg (8. cikk: a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog; 9. cikk: gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság; 10. cikk: véleménynyilvánítás szabadsága és 11. cikk: gyülekezés és egyesülés szabadsága),³⁷ az EJEB a 4. cikkel kapcsolatban a kényszermunka fogalmát az Egyezményében foglalt definíció alapján értékeli, azaz nem követi azt a háromlépcsős tesztet, amely először azt vizsgálja, hogy a beavatkozás „törvényes” volt-e, volt-e legalább egy „legitim célja” és hogy a beavatkozás „szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban” ahhoz, hogy elérjék ezt a célt.

A 4. cikk kapcsán tehát egy kétlépcsős tesztet végez el az EJEB, amelynek első lépésében azt vizsgálja, hogy a panaszos szabad akaratából végzi-e a munkát; második lépcsőben pedig azt, hogy megvalósult-e valamilyen kényszer vagy kötelező erő, amelynek terhe alatt a panaszos a munkát végezte. A kényszermunka az EJEB interpretációjában az a munka, amelyet valaki fizikai vagy lelki kényszer terhe (*menace of penalty*) mellett végez, amely felülírja a szabad akaratát.³⁸

A kényszer- és a kötelező munka estében, mint ahogy az a szabályozás szerkezetéből is látszik, nem áll fenn abszolút jellegű tilalom, mivel az Egyezmény elismeri, hogy léteznek olyan esetek, amikor a munkát végző személy nem szabad elhatározásából végez munkát, de ezt munka jellege (például a szabadságvesztés végrehajtása során³⁹) vagy a közérdek (például természeti csapás esetén a védekezésben való részvétel) igazolja.⁴⁰

³⁶ Tyrer v. the United Kingdom, Application no. 5856/72, [31].

³⁷ Ezen cikkek mindegyikének azonos a szerkezete – az első bekezdés meghatározza a kérdéses jogot, míg a második bekezdés meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az állam korlátozhatja ezeket a jogokat –, ugyanakkor a második bekezdés megfogalmazása némiképp eltér a különböző cikkek esetében.

³⁸ Van der Musselle v. Belgium, Application no. 8919/80; Siliadin v. France, Application no. 73316/01, [117]. Nem valószínű, hogy az EJEB olvasta Bibót (persze kizárni sem lehet), de ő ehhez hasonlóan azt írja a kényszeréről, hogy „(a) kényszerített nem azért enged a kényszernek, mert a kényszerítő ok az ő cselekvését mint okozatot szükségszerűen meghatározza, hanem azért, mert cselekvő spontaneitásából, legsajátabb ösztöneinek, céljainak, elveinek irracionális vagy tudatos valóságából a kényszernek engedő állapot következik.” BIBÓ (1986), 17.

³⁹ Stummer v. Austria [GC], Application no. 37452/02, [47].

⁴⁰ Karlheinz Schmidt v. Germany, Application no. 13580/88, § 22; Zarb Adami v. Malta, Application no. 17209/02, § 44.

Összhangban az Egyezményel, önmagában az a tény, hogy valaki szerződés alapján végez munkát, még nem jelenti azt, hogy kényszer- vagy kötelező munka ne valósulhatna meg.⁴¹ A szabad akarat értelmezése ebben a kontextusban azt jelenti, hogy a munkát végző személy előzetesen megfelelő információval rendelkezik arról, hogy milyen következményei lehetnek annak, ha nem végzi el a munkát, azaz a lehetséges kényszerítő erő mibenlétéről.⁴² Az esetjog alapján megkülönböztethetjük azokat az eseteket, amikor valaki a főtevékenysége mellett végez nem szabadon választott munkát,⁴³ és azokat, amikor kényszer hatására végzi a főtevékenységét.⁴⁴

Bár az egészségügyi dolgozók felmondási tilalmának a kérdése (még) nem került az EJEB elé, érdemes elemezni, hogy a részletezett értelmezési teszt alapján a jogszabály minősíthető-e az EJEE 4. cikkébe ütköző kényszer- vagy kötelező munkának.

2.4. Az egészségügyi dolgozók felmondási tilalmának lehetséges interpretációja az EJEB esetjogának fényében

A magyar szabályozást illetően az 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet 2. §-a, illetve a 636/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet értelmében az Eszjtv. hatálya alá tartozó egészségügyi dolgozó⁴⁵ az egészségügyi szolgáltatónál fennálló jogviszonyát – a rendkívüli megszüntetés kivételével – nem szüntetheti meg a veszélyhelyzet ideje alatt. E rendelkezésnek az Egyezményvel kapcsolatos értékelésénél a tájékoztatásra, az elvégzett munka jellegére, a kötelezés időtartamára és a javadalmazás kérdéseire valamint a szankció által megvalósított kényszer természetére kell kitérni.

A magyar szabályozás vizsgálatakor figyelembe kell venni az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben (a továbbiakban: Eütv.) foglaltakat is,⁴⁶

⁴¹ Van der Mussele v. Belgium, Application no. 8919/80, § 34.

⁴² Chitos v. Greece, Application no. 51637/12, § 88.

⁴³ Például Van der Mussele v. Belgium, Application no. 8919/80.

⁴⁴ Például Chitos v. Greece, Application no. 51637/12.

⁴⁵ Az egészségügyi dolgozó fogalmát az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéséről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény 4. § a) pontja határozza meg, amelynek értelmében egészségügyi dolgozónak számít minden egészségügyi tevékenységet végző természetes személy. Vö. Eszjtv. 1. § (3) bekezdés.

⁴⁶ Eütv. 229. § (3) bekezdés.

amely lehetőséget biztosít arra, hogy egészségügyi válsághelyzet⁴⁷ esetén az egészségügyi dolgozókat a szokásos munkavégzés helyétől, munkakörtől eltérő, emelt óraszámban foglalkoztassák, illetve arra is, hogy azokat az egészségügyi végzettséggel rendelkező egészségügyi tevékenységet végzőket is kötelezzék a védekezésben való részvételre, akik nem állami egészségügyi intézménynél foglalkoztattak. Tehát az egészségügyi dolgozók már a jogviszony létesítésénél tisztában voltak azzal, hogy veszélyhelyzet idején az átlagostól intenzívebb igénybevételnek lehetnek kitéve.

Ezzel kapcsolatosan szükséges kitérni a Van der Mussele kontra Belgium ügyben született ítéletre is.⁴⁸ Ebben az ügyben egy ügyvédjelölt fordult az EJEB-hez, akinek a jogi szakvizsgálóhoz szükséges gyakorlata keretében ingyenes jogsegélyt kellett nyújtania a Kamara által meghatározottak szerint, amelyért nem kapott fizetséget, illetve bizonyos költséggel is járt számára. Az ügyben először az akaratszabadság kérdését vizsgálta az EJEB, és megállapította, hogy Van der Mussele úr tökéletesen tisztában volt azzal, hogy az ügyvédi szakvizsga érdekében a Kamara milyen elvárásokat fogalmaz meg a jelöltekkel kapcsolatban, amelyeket a szakmai gyakorlati programba való belépésével elfogadott, illetve azok általánosan, régóta elfogadott feltételei voltak az ügyvéddé válásnak.⁴⁹ Azaz ezek a feltételek hasonlatosak voltak a 4. cikk (3) d) pontjában foglalt rendes állampolgári kötelezettséggel, tehát nem valósult meg a 4. cikk sérelme. E tekintetben fontos kiindulópont, hogy az egészségügyben dolgozók számára már a veszélyhelyzet előtti szabályozás is tartalmazott bizonyos többletkorlátokat a munkavégzéssel kapcsolatban, tehát a jogviszony létesítésével kapcsolatban megfelelő mennyiségű információ állt az érintettek rendelkezésére.⁵⁰

A veszélyhelyzettel kapcsolatban meg kell említeni, hogy az EJEE 4. cikk (3) bekezdése tartalmazza azokat a munkaformákat, amelyek – egyfajta értelmezési keretként⁵¹ – nem valósítanak meg kényszer- vagy kötelező munkát.⁵²

⁴⁷ Az egészségügyi válsághelyzet fogalmát az Eütv. 228. § (1) bekezdése tartalmazza, amelyet a 2020. évi LVIII. törvény 313. §-a iktatott be.

⁴⁸ Van der Mussele v. Belgium, Application no. 8919/80.

⁴⁹ Uo. § 36.

⁵⁰ Ugyanakkor ezek a többletkorlátok nem vonatkoznak a igaz az egészségügyben dolgozó, de nem egészségügyi dolgozókra (például titkárnő), akikre szintén vonatkozik a felmondási tilalom.

⁵¹ Steindel v. Germany, Application no. 29878/07.

⁵² A Zarb Adami kontra Márta ügyben (Application no. 17209/02) a Bíróság rögzítette, hogy szemben a legtöbb szubsztantív rendelkezést tartalmazó cikkel, a 4. cikk esetében nincs lehetőség kivételek alkalmazására, illetve a 15. cikk szerinti derogációra (§ 43). Szükséges azonban megjegyezni, hogy a 15. cikk (2) értelmében csak a rabszolgaság és a szolgaság esetén nem lehet

A 4. cikk (3) c) pontja alapján nem számít kényszer munkának a közösség létét vagy jólétét fenyegető szükségállapot vagy természeti csapás esetén előírt szolgálat. Az EJEB egy esetben vizsgálta a c) pont alá tartozó esetet. A Steindel kontra Németország ügyben⁵³ a kizárólag magánpraxist folytató panaszos orvost a Szász-Anhalt tartomány Orvosi Kamarája veszélyhelyzetre tekintettel egy állami kórházba rendelte ki orvosi feladatok ellátására. Az ügyben az EJEB a veszélyhelyzet fogalmát nem elemezte, megállapította, hogy az e körben végzett tevékenység a c) pont szerint nem valósít meg kényszer munkát. Ezenkívül külön értékelt, hogy a panaszos a munkájáért díjazásban részesült,⁵⁴ illetve azt, hogy a kirendelésére a kórházban éjszakai és hétvégi ügyeletet ellátó orvosok tehermentesítése céljából került sor, azaz olyan szakmai és polgári szolidaritás keretében, amely elvárható a veszélyhelyzet csökkentése érdekében. Végezetül rögzítette, hogy a korlátozás nem jelentett aránytalan terhet a panaszos számára, mivel az időben korlátozott volt (három hónap alatt hat napot kellett kirendelésben töltenie), így elegendő ideje maradt arra, hogy a magánpraxisába járó betegeket ellássa. Mindezekre figyelemmel az ügyben az EJEB nyilvánvalóan megalapozatlannak találta a kérelmet.

Tekintettel arra, hogy veszélyhelyzet esetén szigorúbb korlátozások is elfogadhatók a munka szabad megválasztásával kapcsolatban, illetve arra, hogy az egészségügyi dolgozók a felmondási tilalom ideje alatt az Ejszvt. és a 2003. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Eütev.tv.) alapján részesülnek díjazásban, nem valószínű, hogy a 4. cikk sérelme megvalósul.

Ezt követően szükséges megvizsgálni azt, hogy milyen kényszer valósul meg az egészségügyi dolgozók felmondási tilalmával kapcsolatban. Az 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet csak felmondással történő megszüntetést tiltja, nem érinti az egészségügyi dolgozók azonnali hatályú felmondással kapcsolatos jogait. Az Mt. az azonnali hatályú felmondást olyan esetekre biztosítja a feleknek (a munkáltatónak és a munkavállalónak azonos feltételekkel), amikor a másik fél minősített kötelezettségszegést valósít meg, vagy a jogviszony fenntartása objektíve lehetetlenné válik.⁵⁵ Az azonnali hatályú felmondást tehát

eltérni az Egyezménytől: „E rendelkezés alapján nem lehet eltérni a 2. Cikk rendelkezéseitől, kivéve a jogszerű háborús cselekmények következtében okozott haláleseteket, vagy a 3. Cikk, 4. Cikk (1. bekezdés), valamint a 7. Cikk rendelkezéseitől.” Azonos véleményen van: GÁRDOS-OROSZ (2020), [28].

⁵³ Steindel v. Germany, Application no. 29878/07.

⁵⁴ Megjegyzendő, hogy önmagában az, hogy a panaszos a munkájáért díjazásban részesül, nem mentesít a kényszer munka alól, lásd S. M. v. Croatia, Application no. 60561/14.

⁵⁵ Mt. 78. § (1) bekezdés.

a másik fél magatartásával kapcsolatos szankció, amely a jogkövetkezményekben is tükröződik. Azaz a munkaviszony az azonnali hatályú felmondás közlésével megszűnik, tehát nincsen felmondási idő; illetve, ha azt a munkavállaló gyakorolja, akkor a törvény a munkáltatói felmondás esetére járó jogkövetkezményeket rendeli alkalmazni.⁵⁶ Így a munkavállaló – bár a munkaviszony teljesítése során jelentős jogsérelem érte, és ezért a jogviszony megszüntetése mellett dönt – relatíve kedvező helyzetbe kerül, mivel a munkáltatói felmondás esetére irányadó (jellemzően hosszabb tartamú) felmondási időre járó távolléti díj, illetve legalább három év szolgálati idő esetén végkielégítés is megilleti.⁵⁷

Mivel az azonnali hatályú felmondás jogát az Mt. csak rendkívüli esetekre tartja fent, garanciális szabályokat is kapcsol hozzá. Így elsősorban azt, hogy az azonnali hatályú felmondás a felmondáshoz képest szűkebb körben gyakorolható, azaz indoka „szigorúbb”: csak akkor gyakorolható, ha a másik fél munkaviszonyából származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal megszegi; vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkajogviszony fenntartását lehetetlenné teszi.⁵⁸ Az azonnali hatályú felmondást nemcsak a munkáltatónak, hanem a munkavállalónak is meg kell indokolnia. Ezenkívül a jog gyakorlását szigorú határidők közé szorítja az Mt.: az azonnali hatályú felmondást az okról való tudomásszerzéstől számított 15 napon belül, legfeljebb azonban az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül lehet gyakorolni.⁵⁹

Az aránytalan vagy súlyos nehézség kérdését vizsgálta az EJEB a Chitos kontra Görögország ügyben is.⁶⁰ Ebben az esetben egy tanulmányi szerződéssel katonarvosként dolgozó panaszos ügye volt a per tárgya. Az orvosi képzés költségeinek viselésének fejében a panaszosnak a költségekkel arányos időtartamban katonarvosként kellett szolgálnia. Amikor a jogviszonya megszüntetését kezdeményezte, még közel kilenc és fél év szolgálati viszonya volt hátra, ennek megváltásaként pedig 106,960 EUR és kamatai, összesen 112,155 EUR megfizetésére kötelezte a görög hatóság. Az ügyben az EJEK úgy ítélte meg, hogy ennek az összegnek a megfizetése a kötelemből való szabadulás feltéte-

⁵⁶ Mt. 78. § (3) bekezdés.

⁵⁷ A szankció a munkáltatói azonnali hatályú felmondás esetében pedig az, hogy súlyos kötelezettségzegés esetén a munkavállaló ezektől a juttatásoktól esik.

⁵⁸ E körben az indítvány hibásan utal az IV/00523/2021. számú alkotmánybíróági ügyben arra, hogy szexuális zaklatás esetén a munkavállalónak nem lenne lehetősége megszüntetni a jogviszonyát, mert az a bírói gyakorlat értelmében megvalósítja az Mt. 78. § szerinti magatartást.

⁵⁹ Mt. 78. § (2) bekezdés; bűncselekmény elkövetése esetén, illetve vezető állású munkavállalók esetén az objektív határidő hosszabb.

⁶⁰ Chitos v. Greece, Application no. 51637/12.

leként aránytalan sérelmet jelent a panaszos számára, ezért egyhangú döntésével megállapította a 4. cikk (2) bekezdésének sérelmét.⁶¹

A hazai szabályozást illetően a felmondáshoz képest nagyobb terhek, különösen az indokolási kötelezettség és a szűk határidők az EJEB esetjoga fényében nem valószínű, hogy aránytalan sérelmet, így kényszerrel valószínűsíthető. Ez még abban az esetben is így lehet, ha figyelembe vesszük, hogy a mennyiben jogellenesen gyakorolná az egészségügyi dolgozó az azonnali hatályú felmondás jogát (például nem indokolná azt, vagy az indokolás nem felelne meg a jogszabályi követelményeknek), akkor vele szemben jogkövetkezményként továbbra is csak az Mt. 84. §-ában foglaltakat lehetne alkalmazni, azaz a munkavállalói felmondás idejére járó távolléti díjat köteles megfizetni. Ez, tekintettel az Eütev.tv.-ben rögzített bértáblára, (sajnos) nagyon messze van a Chitos kontra Görögország ügyben aránytalannak ítélt 112 ezer eurótól.

Olyan eset nem volt még az EJEB esetjogában, amely a COVID-19-hez hasonló veszélyhelyzettel kapcsolatos lett volna, de feltehető, hogy ebben az esetben szintén az ILO 29. számú Egyezményét hívná segítségül, amely külön nevesíti a járványt, amennyiben az veszélyezteti, vagy veszélyeztetheti a lakosság egészségének, vagy egy részének életét, vagy rendes életkörülményeit. Mindezek, illetve a 4. cikkel kapcsolatos esetjog alapján (az egészségügyi dolgozó ugyanazt a tevékenységet látja el, mint egyébként; a munkájáért rendes díjazásban részesül; nem abszolút a tilalom; illetve a jogellenes felmondás estére alkalmazandó jogkövetkezmény sem egyértelműen jelentene aránytalan terhet) nem valószínű, hogy egy esetleges EJEB előtti eljárásban a magyar egészségügyi dolgozók sikerrel hivatkozhatnának a kényszer- és a kötelező munka tilalmára vonatkozó rendelkezés megsértésére.

A kényszer- és a kötelező munka tilalma azonban csak az „érem egyik oldala”. A másik oldalt a munkához való jog jelenti. A két részterület együttesen alkot egy többdimenziós rendszert, amelyből számos részkötelezettség fakad.⁶² Ez egyrészt az állam irányában negatív (be nem avatkozás a munka és a foglalkozás szabad megválasztásába, valamint a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma) és pozitív (foglalkoztatáspolitikai működtetése, védelem az önkényes megszüntetéssel szemben) jellegű kötelezettségeket is jelent, másrészt magában foglalja a tisztességes munkafeltételekhez való jogot is.⁶³ A következőkben a munkához való jog perspektívájából vizsgálom meg a felmondási tilalmat.

⁶¹ Uo. § 109.

⁶² KUN (2021).

⁶³ COLLINS (2015), 37.

2.5. A munkához való jog az Alkotmánybíróság esetjogában

A munkához való jog szintén számos emberi jogi dekrétumban szerepel,⁶⁴ illetve megjelenik az ILO több egyezményében is.⁶⁵ Ezekben a nemzetközi dokumentumokban a munkához való jog olyan – természetét illetően inkább szociális – jogként jelenik meg, amely szerint minden személynek joga van a munkához, a munka szabad megválasztásához, a méltányos és kielégítő munkafeltételekhez és a munkanélküliség elleni védelemhez. Azaz nemcsak mennyiségi – minél több embernek legyen keresőtevékenysége –, hanem minőségi kritériumokat – biztonságos munkavégzés, méltányos díjazás – is meghatároz. Még tágabb meghatározás szerint a munkához való jog kiterjed, az alapvető munkaügyi normák védelméen túl, a produktív, szabadon választott munkához való jogra, a szociális biztonságra, a szociális párbeszédre és a nők és férfiak közötti esélyegyenlőségre is.⁶⁶

A munka az egyén személyes kibontakozásának, a társadalomban és a gazdaságban elfoglalt helyének az egyik legfontosabb pillére,⁶⁷ így a munkához való jog az emberi méltóság természetes és immanens része. Számos (néhány emberi jogi egyezményen nevesítetten is megjelenő) részjogosultság kapcsolódik hozzá, így az önkényes elbocsátással szembeni védelem vagy az igazságos munkafeltételekhez való jog. A munkához való jog biztosítása széleskörű állami feladatokat feltételez, mint például az ingyenes munkaközvetítői szolgáltatás biztosítása, szakmai tanácsadás, képzések szervezése, rehabilitációs szolgáltatások elérhetővé tétele stb.

⁶⁴ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 23. cikk (1) bekezdés; ENSZ Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya, 6. cikk; ENSZ 1965. december 21-én elfogadott, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezményének 5. cikk e) bekezdés i) pontja és az 1979. december 18-án elfogadott, a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezményének 11. cikk (1) bekezdés a) pontja szintén hivatkozik a munkához való jogra; az Európai Unió Alapjogi Chartája 15. cikk; (Módosított) Európai Szociális Karta 1. cikk.

⁶⁵ ILO 88. számú Egyezmény (1948) és a 122. számú Egyezmény (1964) a foglalkoztatáspolitikáról. Utóbbi előírja, hogy minden tagállam fő célkitűzéseként olyan aktív politikát alakítson ki és hajtson végre, amelynek célja a teljes, produktív és szabadon választott foglalkoztatottság megvalósítása. A 168. sz. – hazánk által nem ratifikált – Egyezmény (1988) a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliség elleni védelemről szól, ez is utal a teljes, produktív s szabadon választott foglalkoztatottság igényére.

⁶⁶ ENSZ Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya, 6. cikk.

⁶⁷ LEHOCZKYNÉ KOLLONAY (2000), 7–14.

Látható, akár az egyezmények sokszor homályos, nagyvonalú megfogalmazásából („törekszik rá”, „elősegíti”, „szem előtt tartja”), hogy a kényszermunka tilalmával szemben a munkához való jog területén az állami szerepvállalás egyrészt korlátozottabb, másrészt meglehetősen szubjektív standardok szerint mérhető. Ebből következően a nemzetközi ellenőrzési mechanizmusai is sokkal gyengébbek, végrehajtásuk szerény határfokú.⁶⁸

A rendszerváltást követően a magyar Alkotmány az 1989. évi módosítását követően a 70/B. § (1) bekezdésben mondta ki, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. Az Alkotmánybíróság, mint ahogy a döntéseiből kirajzolódik, a munkához való jogot „kettős rendeltetésű” alkotmányos jogként értelmezte.⁶⁹ Egyfelől megjelent szociális jogként, amely megalapozta az állam intézményvédelmi kötelezettségét, például a munkahelyteremtéssel kapcsolatos foglalkoztatáspolitikai döntésekben; másfelől alanyi jogként is, azaz a foglalkozás és a vállalkozás szabad megválasztásának és gyakorlásának jogaként.⁷⁰

A munkához való jog már az Alkotmány 70/B. §-ához kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatban is inkább szabadságjogként és nem szociális jogként szilárdult meg. Ezt a trendet erősítette meg Magyarország Alaptörvényének XII. cikk (1) bekezdése, amely már nem rendelkezik sem a kényszermunka tilalmáról, sem a munkához való jogról. Annyit rögzít csak, hogy „(m)indenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” A (2) bekezdés az állam pozitív kötelezettségére utal azzal, hogy Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson. Azaz a munkához való jogot az Alaptörvény szűken, csak a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadságára vonatkozó alapjogként említi, a szociális jogi aspektust csak nagyon halványan érinti. Az alanyi jog megvalósulásának garanciális feltételeiként a kényszermunka tilalmát, a munkavégzés törvényes feltételeinek biztosítását és a munka elvesztése esetére járó szociá-

⁶⁸ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR): General Comment no. 18: The Right to Work (Art. 6 of the Covenant), 6 February 2006, E/C.12/GC/18; Lásd még erről: O'CONNOR (2015), 105–109.

⁶⁹ HAJDÚ (2006), 461–462.

⁷⁰ E tanulmány keretében nincsen arra mód, hogy az Alkotmánybíróság munkához való joggal kapcsolatos döntéseit teljeskörűen áttekintsem, különösen, hogy erre korábban már sor került; lásd LEHOCZKYNÉ KOLLONAY (2002).

lis védelem biztosítását azonosítja a szakirodalom.⁷¹ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem rendezte megnyugtatóan a munkához való jognak mint szociális jognak a tartalmát.⁷² Ez abban is megnyilvánult, hogy a munkához való jog eredetét többféle jogra is visszavezette: hol a szerződési szabadság egyik megnyilvánulási módjaként, hol az emberi méltósághoz szorosan kapcsolódó alapjogként, hol pedig a tulajdonhoz való jog részeként írta le.⁷³

Az 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendeletet felmondást tiltó 2. §-át a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) támadta meg az Alkotmánybíróság előtt.⁷⁴ Az indítvány érvelése szerint felmondással történő megszüntetés tilalma korlátozza az egészségügyi dolgozók önrendelkezési jogát és fokozza a munkáltatójukkal szembeni (a jogviszony sajátosságai miatt egyébként is jelen levő) kiszolgáltatottságot. Így a felmondási tilalmat az emberi méltóság korlátozhatatlansága és sérthetlensége szempontjából kell értékelni. Az indítvány hivatkozik az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésére, amely kizárja az emberi méltóság felfüggesztésének lehetőségét, illetve azt még veszélyhelyzet idején sem lehet aránytalan korlátozásnak alávetni. Az érvelés szerint felmondással történő megszüntetés elzárta attól a lehetőségtől az egészségügyi dolgozókat, hogy jogviszonyukat saját elhatározásukból megszüntethessék, ezért ez a korlátozás ellentétes az Alaptörvény II. cikkével és az annak korlátozására irányadó 54. cikk (1) bekezdésével is, mivel az alaptörvény-ellenességét már az is megalapozza, ha a korlátozás az emberi méltósághoz való jog aránytalan sérelmét eredményezi.

Az Alkotmánybíróság – a veszélyhelyzetben alkotott jogszabályok kapcsán bevett módon – azzal az indokolással szüntette meg az eljárást, hogy a Kormány mint veszélyhelyzeti jogalkotó a 308/2021. (VI. 7.) Korm. rendeletével módosította a támadott kormányrendeletet, és a hivatkozott rendelkezést hatályon kívül helyezte.⁷⁵ Bár az indítvány részletesen kifejtette az alapjogok érvényesülése, így különösen az egyéni szabadság és méltóság különleges jogrendben fokozottan ki van téve az önkényes hatalomgyakorlásnak, így az Alaptörvény védelmi funkciója veszélyhelyzet idején különösen előtérbe kerül, az AB ezt az érvelést elutasította. Álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban a támadott jogszabály hatályvesztése önmagában nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróságnak ne kellene érdemben vizsgálnia az indítványt,⁷⁶ de ha

⁷¹ HAJDÚ – ROSSU – RÚZS MOLNÁR (2016), 67.

⁷² DRINÓCZI (2019), [19].

⁷³ KUN (2021), [31.]

⁷⁴ IV/00523/2021. ügyszámon iktatott indítvány.

⁷⁵ IV/523/2021., 2021. október 5-i döntés.

⁷⁶ Abtv. 64. § e) pont.

az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált, akkor az AB megszünteti az eljárást.⁷⁷ Ezek után hozzátette, hogy az ügyben a panaszos a beadványában nem hivatkozott bármely állami szerv előtt folyamatban lévő ügyre, amelyben a felmondást korlátozó szabályt alkalmazni kellene. Tekintettel arra, hogy a felmondási tilalom közvetlenül, további munkáltatói intézkedés nélkül hatályosult, azaz „folyamatban lévő ügy” nem is kerülhetett volna az AB elé, ez meglehetősen cinikusan hangzik.⁷⁸

A járvány ismételt előretörésével a kórházban ápoltak és a lélegeztetésre szoruló betegek száma meredeken emelkedett, emiatt 2021 novemberében ismét szükségesnek látta a jogalkotó, hogy korlátozza az egészségügyi dolgozók felmondási jogát. Az egészségügyi szolgálati jogviszonyban és a hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottakat érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 636/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet a korábbi tartalommal azonosan írta elő, hogy az egészségügyi dolgozók felmondással szüntethessék meg a jogviszonyukat.⁷⁹ Ha az AB élt volna az utólagos normakontroll lehetőségével, sokkal biztosabbak lehetnének abban, hogy ez a korlátozás megfelel az Alaptörvényben foglaltaknak.

3. A kötelező védőoltás kérdése⁸⁰

A veszélyhelyzeti jogalkotásnak meglehetősen vitatott termékei a védőoltás felvételét kötelezővé tévő jogszabálycsoport. Időben először az egészségügyi dolgozók kötelező védőoltásáról szóló rendelkezés született meg. A 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevéte-

⁷⁷ Abtv. 59. §; Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pont.

⁷⁸ Csakúgy, mint a Szívós Mária alkotmánybíró által jegyzett különvélemény (amelyhez Handó Tünde is csatlakozott), s amely burkoltan szól a panaszos rosszhiszeműségéről, amikor felveti: nem nyert hitelt érdemlően bizonyítást, hogy a panaszos valóban kórházban dolgozik; illetve értetlenkedéssel fogadta, hogy miért nem élt az Eszjtv.-ben foglalt lehetőséggel, amely lehetővé tette, hogy ne fogadja el a jogviszonyának automatikus átalakulását, amelyre 2021. február 28-ig még lett volna lehetősége. A történeti tényállás szerint a panaszos 2020. december 5-én kapott állásajánlatot, amely az átalakulás előtti időpont.

⁷⁹ 636/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés.

⁸⁰ A jogi szakirodalom megosztott azzal kapcsolatban, hogy melyik oltás számít kötelezőnek: az, amelynek a beadását adminisztratív eszközzel rendelik el (D'ANCONA et al. (2019)), vagy az, amelynek be nem adatásához egyéb hátrány kapcsolódik (Vavricka v. Czech Republic, Application nos. 47621/13; 3867/14; 73094/14; 19298/15; 19306/15; 43883/15.).

léről úgy rendelkezett, hogy veszélyhelyzet ideje alatt bizonyos egészségügyi szolgáltatónál dolgozók⁸¹ esetében nem hozható létre olyan jogviszony, amelynek keretében az egészségügyi tevékenységet olyan, az Eütev.tv. 4. § a) pontja szerinti egészségügyi dolgozó, illetve az Eütev.tv. 4. § c) pontja szerinti rezidens végezné, aki a SARS-CoV-2 koronavírus elleni védőoltást (védőoltás) nem vette fel.⁸² Illetve, a foglalkoztatott jogviszonyát a zonnali hatályú felmondással⁸³ meg kell szüntetni, ha a védőoltás felvételét az erre vonatkozó felhívástól számított 15 napon belül nem igazolta megfelelően⁸⁴ a munkáltató felé, vagy – ha mentesül a védőoltás felvétele alól – az erre vonatkozó igazolást határidőn belül nem mutatta be. Mentesül ez alól a kötelezettség alól az, aki részére egészségügyi indokból ellenjavallt a védőoltás felvétele, ha ezt orvosi szakvélemény is alá támasztja.⁸⁵

A járvány ismételt előretörésével az egészségügyi dolgozók mellett a Kormány más munkavállalói csoportok esetében is rendelkezett a védőoltás kötelezővé tételéről, azonban a szabályozás meglehetősen felemásra sikerült. A munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet értelmében a munkáltatók – az egészség megóvása érdekében, a munkahely és a munkakör sajátosságaira is figyelemmel – előírhatják a munkavállalóik (foglalkoztatottak) számára a védőoltás felvételét, kivéve azokat, akik

⁸¹ Az egészségügyi szolgáltatók és működési engedélyük nyilvántartásáról, valamint az egészségügyi szakmai jegyzékről szóló 2/2004. (XI. 17.) EüM rendelet 2. számú melléklete szerinti ellátási formák közül alapellátást, ügyeleti ellátást, járóbeteg-szakellátást, diagnosztikát, fekvőbeteg-szakellátást, mentést igénylő ellátást, betegszállítást, bentlakásos szociális vagy gyermekvédelmi intézményben szervezett egészségügyi ellátást, fegyveres és rendvédelmi szervek egészségügyi ellátását (dolgozók és fogvatartottak alapellátását), valamint a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végzők (a továbbiakban együtt: foglalkoztatott).

⁸² 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. §.

⁸³ Vagy felmentéssel, attól függően, hogy milyen jogviszonyban végez munkát a foglalkoztatott.

⁸⁴ Az oltást az alábbi dokumentumok egyikével lehet igazolni: a COVID-19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az interoperábilis, COVID-19-oltásra, tesztre és gyógyultságra vonatkozó igazolványok (uniós digitális COVID-igazolvány) kiállításának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről szóló, 2021. június 14-i (EU) 2021/953 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti uniós digitális COVID-igazolvány; a koronavírus elleni védettség igazolásáról szóló 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet szerinti – érvényességi idő nélküli – védettségi igazolvány, illetve applikáció; a Nemzeti Népegészségügyi Központ honlapján közzétett minta alapján az oltást igazoló orvos által kiállított SARS-CoV-2 elleni védőoltásról szóló igazolás; az Egészségügyi Világszervezet által kiadott nemzetközi oltási bizonyítvány. 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § (6) bekezdés.

⁸⁵ 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés.

egészségügyi ok szerint mentesülnek a kötelezettség alól.⁸⁶ Ha a foglalkoztatott⁸⁷ a védőoltást a munkáltató által meghatározott határidőn belül nem veszi fel, a munkáltató fizetés nélküli szabadságot rendelhet el, kivéve, ha a foglalkoztatott a védőoltás felvétele alól egészségügyi ok miatt mentesül.⁸⁸ Ha a fizetés nélküli szabadság elrendelésétől számított egy éven belül sem veszi fel a védőoltást a foglalkoztatott, a munkáltató a jogviszonyt annak típusától függően felmentéssel, illetve felmondással azonnali hatállyal megszüntetheti.⁸⁹ Az ugyanaznap elfogadott, a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet személyi hatálya az állami és önkormányzati fenntartású intézménynél, rendvédelmi vagy honvédelmi szervnél és a közigazgatási szerveknél foglalkoztatottakra terjed ki.⁹⁰ A jogszabály e munkáltatók számára nem enged választási lehetőséget a fizetési nélküli szabadság elrende-

⁸⁶ 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.

⁸⁷ A „foglalkoztatott” kifejezést a Tbj. 4. § 5. pontja használja, az 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet személyi hatálya egyébként nem tartozik a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és az önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet hatálya alá.

⁸⁸ 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet 2. § (8) bekezdés.

⁸⁹ 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet 2. § (9) bekezdés.

⁹⁰ A 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés alapján a jogszabály a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény szerinti köznevelési intézménynél; a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény szerinti szakképző intézménynél; a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény szerinti felsőoktatási intézménynél; a kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, valamint egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XXXII. törvény szerinti kulturális intézménynél; a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény hatálya alá tartozó szervnél; a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerinti honvédelmi szervezetenél – ideértve a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.) és a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény hatálya alá tartozó, nem honvédelmi szervezetenél foglalkoztatottakat; a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerinti bentlakásos ellátást nyújtó szociális szolgáltatónál, intézményben; a gyermekjóléti vagy gyermekvédelmi szolgáltatónál, intézményben, hálózatnál, illetve javítóintézetnél; a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) hatálya alá tartozó szervnél; a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény hatálya alá tartozó szervnél; valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (NAV szj. tv.) hatálya alá tartozó szervnél foglalkoztatott személyekre terjed ki.

lése tekintetében, de a munkáltató dönthet arról, hogy az egy év letelte után meg kívánja-e szüntetni azonnali hatállyal a jogviszonyt.⁹¹

A jogszabályok elsősorban azért kerültek viták keresztüztüzebe, mert a COVID elleni védőoltások – ellentétben az oltási programban szereplő, régóta ismert és alkalmazott vakcinákkal⁹² – nem a hagyományos engedélyezési eljárás mentek keresztül, így hatásuk, illetve mellékhatásuk kevésbé ismert. Az oltásokkal szembeni ellenérzés ezzel együtt nem újkeletű, az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság is foglalkozott a kérdéssel. A továbbiakban először az EJEB, majd az AB ezzel kapcsolatos gyakorlatát mutatom be.

3.1. A védőoltás mint az emberi jogok korlátozása az EJEB esetjogában

Az EJEB védőoltásokkal kapcsolatos legátfogóbb esete a Vavricka kontra Cseh Köztársaság ügy.⁹³ Ez az eset azért lényeges a COVID elleni védőoltásokkal kapcsolatos elemzések számára, mert az EJEB egyrészt rendkívül széleskörű bizonyítási eljárást folytatott le, másrészt a beavatkozó országok révén kiváló áttekintést nyújt számos európai ország oltási gyakorlatáról. Az eset felperesei olyan gyerekek (vagy szüleik), akik valamilyen okból nem vettek részt az állami oltási programban, tehát ebből a szempontból nem feltétlenül vannak hasonló helyzetben azokkal az egészségügyi dolgozókkal vagy foglalkoztatottakkal, akiket a munkáltatójuk kötelez az oltás felvételére. Ugyanakkor a szülők kötelező oltással szembeni álláspontja, illetve az EJEB érvrendszere a veszélyhelyzet idejére elrendelt oltások esetében is alkalmazható lehet. Nem meglepő, hogy több kérelem⁹⁴ is érkezett a COVID-járvány kitörése óta az EJEB-hez, azonban a Bíróság ezekben elutasította az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket, így nagy valószínűséggel még sok időnek kell eltelnie ahhoz, hogy megismerhessük az EJEB ezzel kapcsolatos álláspontját.⁹⁵

⁹¹ 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet 2. § (8) és (9) bekezdései.

⁹² BCG, DPTa, IPV, HiB, PCV13, MMR – 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet.

⁹³ Vavricka and others v. Czech Republic, Application nos. 47621/13; 3867/14; 73094/14; 19298/15; 19306/15; 43883/15.

⁹⁴ Kakaletri and others v. Greece, Application no. 43375/21 (24 kérelmező, közülük 18 magánorvos, 6 pedig kórházban dolgozik); Theofanopoulou and others v. Greece, Application no. 43910/21 (6 közegészségügyben dolgozó kérelmező: orvosok, ápolók, egészségügyi dolgozók).

⁹⁵ Refusal of requests for interim measures in respect of the Greek law on compulsory vaccination of health-sector staff against Covid-19, Press Release issued by the Registrar of the Court ECHR 266 (2021), 09.09.2021.

A kötelező védőoltással kapcsolatban érintett alapjogok az élethez való jog (EJEE 2. cikk), a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog (EJEE 8. cikk) és a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság (EJEE 9. cikk).

Az élethez való jog abszolút jog, az államnak nemcsak tartózkodnia kell attól, hogy maga kövessen el olyan cselekményeket, amely ezt korlátozná, hanem pozitív kötelezettsége is van, mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az életet veszélyeztető kockázatokat megelőzze és így védje az egyént.⁹⁶ Ennek a kötelezettségének akkor tesz eleget, ha azokat a veszélyeket előzi meg, amelyekről „tudott vagy tudnia kellett” az adott időpontban.⁹⁷ Ez kiterjed a közegészségüggyel kapcsolatos kérdésekre is, azzal, hogy az állam mérlegelési szabadsága ezen a területen meglehetősen nagy.⁹⁸

A „szokásos” kötelező oltásokkal kapcsolatban az EJEB azt az álláspontot képviseli, hogy a 2. cikk az élettől való megfosztással szemben ad védelmet, és bár felfogható a testi integritás védelmeként is, az oltás önmagában nem jelent olyan fokú beavatkozást, amely ezt megsértené.⁹⁹ Az oltás mellékhatása természetesen okozhat egészségügyi problémát allergia vagy egyéb kontraindikáció estén, de ha ezek nem jelentenek súlyos kockázatot, akkor nem tartoznak a 2. cikk hatálya alá.¹⁰⁰ Ha az oltás mégis halált okozna, az állam akkor sem vonható ezért felelősségre, mennyiben megfelelő lépéseket tett annak érdekében, hogy nyomon kövesse és ellenőrizze a folyamatot; azaz, az elszigetelt halálesetek nem jelentik a 2. cikk sérelmét.¹⁰¹ Ez Krasser szerint azt is jelenti, hogy egészségügyi szempontból indokolt kivételeket kell meghatározni azokra az esetekre, amikor az oltás beadatása alól mentesül valaki.¹⁰² A COVID elleni védőoltás hazai szabályai ilyen esetekben – háziorvos javaslatára kiadott szakorvosi igazolás mellett – mentesíti a foglalkoztatottakat a védőoltás felvétele alól.

A kötelező védőoltásokkal kapcsolatos esetekben a kérelmek központi elemét a magánélet tiszteletben tartásához való jog alkotja. A magánélet fogalmát ugyan nem lehet egyértelműen meghatározni, abba számos élethelyzet beletartozhat,¹⁰³ de biztosan hozzá tartozik az egyéni autonómia kérdése, amely álta-

⁹⁶ LCB v. the United Kingdom, Application no. 23413/94, [36].

⁹⁷ Uo. [41].

⁹⁸ Vavricka and others v. Czech Republic, Application nos. 47621/13; 3867/14; 73094/14; 19298/15; 19306/15; 43883/15, [274].

⁹⁹ Carlo Boffa and others v. San Marino, Application no. 26536/95, [33].

¹⁰⁰ KRASSER (2021), 211.

¹⁰¹ Association of Parents v. the United Kingdom, Application no. 7154/75, [31] (Commission Decision, 12 July 1978), [32].

¹⁰² KRASSER (2021), 212.

¹⁰³ Costello-Roberts v. the United Kingdom, Application no. 13134/87 (ECtHR, 25 March 1993).

lában az érvelések magját alkotja.¹⁰⁴ Mivel az orvosi beavatkozások sok esetben a testi integritást is érintik, az autonómia ezen a téren magában foglalja azt is, hogy ilyen beavatkozást csak az egyén hozzájárulásával lehessen elvégezni.¹⁰⁵

Ha a védőoltás abban az értelemben kötelező, hogy beleegyezés hiányában annak beadását adminisztratív eszközzel elrendelik,¹⁰⁶ akkor az egyén szabadsága nyilvánvalóan sérül. Az EJEB esetjoga alapján azonban azokat az eseteket is a kötelező oltások közé kell sorolni, amikor közvetve, valamilyen hátrány kilátásba helyezésével vonják el az egyéntől a döntés jogát.¹⁰⁷

Szemben az élethez való joggal, a magánélet védelméhez való jog korlátozható. Azonban azt az EJEE keretek közé szorítja: e jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.¹⁰⁸

Vannak olyan vallási tanítások, amelyek szerint a védőoltás mint az emberi életbe való külső beavatkozás nem egyértelműen elfogadható eljárás. Olyan vallási nézetek is vannak, amelyek ennél speciálisabban konkrétan bizonyos oltóanyagok (például sertés kötőszövetéből kinyert zselatin vagy egyéb állati eredetű anyagok, abortált magzatokból nyert vivőanyagok) használatát utasítják el. Az oltások elutasítói között találunk olyanokat is, akik azt tartják összeegyeztethetetlennek a nézeteikkel, hogy az oltások tesztelése (az EU tagállamaiban például szükségszerűen¹⁰⁹) állatokon történik.

A vallás fogalma tágran értelmezendő, például Schanda Balázs megfogalmazásában olyan, bizonyossággal vallott meggyőződés, amely a világmindenség eredetével és céljával kapcsolatos.¹¹⁰ A lelkiismeret ugyanakkor jogilag nem meghatározott fogalom, az „az egyén identitását a vallási meggyőződéshez

¹⁰⁴ Vavricka and others v. Czech Republic, Application nos. 47621/13; 3867/14; 73094/14; 19298/15; 19306/15; 43883/15, [37], [45], [95], [102], [223].

¹⁰⁵ GRABENWARTER (2014), Art 8 para 29.

¹⁰⁶ Lásd az Eütv. 58. § (4) bekezdésének második mondatát a 39/2007. (VI. 20.) AB határozat előtt: „ha a védőoltásra kötelezett személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi hatóság a védőoltást határozattal rendeli el”.

¹⁰⁷ Vavricka and others v. Czech Republic, Application nos. 47621/13; 3867/14; 73094/14; 19298/15; 19306/15; 43883/15, [259].

¹⁰⁸ EJEE 8. cikk (2) bekezdés.

¹⁰⁹ Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve (2001. november 6.) az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről (2001/83/EK), Annex I, Part II, F 1.4 HL 311/67.

¹¹⁰ SCHANDA (2018), [8].

hasonló mélységben meghatározó, nem vallási meggyőződés választása, elfogadása, kinyilvánítása, gyakorlása, tanítása”.¹¹¹ Ha egy közösség nem alkot valást, akkor a tagjait elméletileg a gondolatszabadság védelme illeti meg.¹¹²

Ugyanakkor az EJEB a Vavricka kontra Cseh Köztársaság ügyben kimondta, hogy az EJEE 9. cikke nem minden esetben biztosítja a jogot, hogy a közéletben úgy viselkedhessünk, ahogy azt meggyőződésünk diktálja.¹¹³ A konkrét kérelmekkel kapcsolatban pedig megállapította, hogy a kérelmezők aggálya elsősorban orvosi eredetű volt, a lelkiismereti és a vallásszabadság kérdése a nemzeti bíróság előtt is másodlagos volt (Vavricka úr esetében, míg Novotná és Hornych kérelmezők erre a nemzeti bíróság előtt nem is hivatkoztak). Amikor pedig a nemzeti bíróság arra kérte Vavricka urat, hogy magyarázza el, pontosan mi az, ami a hitvilágában akadályozza az oltás felvételét, akkor erre nem tudott megfelelő választ adni, márpedig a 9. cikk a „kellően kötelező erejű, komoly, koherens és lényeges”¹¹⁴ hitet vagy meggyőződést részesíti garanciális védelemben.

A magyar szabályozás kapcsán elmondható, hogy ha valakinek szakorvosi ellenjavallat szól az oltás beadatása ellen, akkor az mindenképpen mentesül a kötelezettség alól. Önmagában az, ha valaki nem hisz az oltásban vagy orvosiilag nem alátámasztható aggálya van azzal kapcsolatban, nem valószínűsíti, hogy erre tekintettel a 9. cikk alapján mentesülhetne az oltás felvétele alól. Abban az esetben, ha valaki viszont olyan koherens, komolyan vehető és kellően kötelező erejű hitéről tudna számot adni, amelynek valamely lényeges elemével ütközne a védőoltás, akkor nagyobb eséllyel hivatkozhatna a 9. cikk védelmére.

3.2. A kötelező védőoltás az Alkotmánybíróság esetjogában

A kötelező védőoltásokkal kapcsolatos korábbi alkotmányjogi aggályok Magyarországon is elsősorban a gyerekek számára kötelező oltási programmal kapcsolatosak. E tekintetben az AB iránymutató döntése a 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, amely megállapította az Eütv. 58. § (4) bekezdésének második mondatának alkotmányellenességét és azt megsemmisítette. A vitatott jogszabályi rendelkezés szerint „ha a védőoltásra kötelezett személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi hatóság a védőoltást

¹¹¹ Uo. [4]–[5].

¹¹² KRASSER (2021), 223.

¹¹³ Vavricka and others v. Czech Republic, Application nos. 47621/13; 3867/14; 73094/14; 19298/15; 19306/15; 43883/15. [332].

¹¹⁴ Uo. [335].

határozattal rendeli el”, azaz ez egy ténylegesen kötelező védőoltás volt. Az alkotmányellenességet az AB azért állapította meg, mert a védőoltás alóli végleges mentesítés megtagadása (elmaradása) esetén a jogszabály nem biztosított törvényes lehetőséget sem a felettes szervnél történő jogorvoslati eljárásra, sem bírósági felülvizsgálatra.¹¹⁵ Ugyanakkor az AB nem állapította meg a kötelező védőoltások esetében az alkotmányellenességet sem az egészségügyi önrendelkezéshez való jog, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalma, sem pedig a lelkiismereti és vallásszabadsággal kapcsolatban.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatban az AB rögzítette, hogy mindenki ugyan annak a jogrendnek a jogosultja, ennek szellemében pedig a jogszabályok mindenkire vonatkoznak. Az AB utalt arra is, hogy Eütv. rendelkezései „nem világnézetek vagy hittételek igazságtartalmának elfogadásán alapulnak, vagyis nem egy hittételt részesítenek előnyben egy másik hittétellel szemben, hanem természettudományos alapokon álló indokok alapján – világnézetre tekintet nélkül – mindenkire egyformán kötelező szabályokat tartalmaznak”.¹¹⁶ Ebből következően pedig nem lehet általánosságban automatikusan kivételt tenni lelkiismereti okokra hivatkozva, ha nem mindig esetről esetre kell erről döntést hozni.¹¹⁷ A döntésnél pedig többek között azt kell figyelembe venni, hogy az igényelt kivétel „szorosan kapcsolódik-e hittételhez, vallási szertartáshoz; a kivételes szabályozás nem járhat-e mások, így a vallási közösségen kívüli személyek jogainak sérelmével”.¹¹⁸ Ez a megállapítás összecseng a Vavricka kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott EJEB döntés érvelésével.¹¹⁹ A kivételek szabályozásánál pedig azt kell figyelembe venni, hogy az állam észszerű kérétek között tudja-e biztosítani az alternatív magatartást.¹²⁰

Ez a döntés azonban nem biztos, hogy minden tekintetben iránymutatónak tekinthető a COVID elleni védőoltás tekintetében, mivel a határozat maga is leszögezi, hogy a döntés kifejezetten az életkorhoz kötötten kötelező védőoltásokkal kapcsolatos, a más célból, illetve más alanyi körben elrendelhető kötelező védőoltásokról (megbetegedési veszély, külföldre történő kiutazás, meg-

¹¹⁵ Sértve ezzel az Alkotmány 57. § (5) bekezdését és az 50. § (2) bekezdését; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás, VI. 2.5.

¹¹⁶ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat V. 2. Hasonló megállapítást tartalmaz a Carlo Boffa and others v. San Marino (Application no. 26536/95) ítélet.

¹¹⁷ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás, V. 1.

¹¹⁸ Uo.

¹¹⁹ Vavricka and others v. Czech Republic, Application nos. 47621/13; 3867/14; 73094/14; 19298/15; 19306/15; 43883/15, [335].

¹²⁰ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat V. 2, visszautalva a 21/1991. (IV. 26.) AB határozatra, ABH 1991, 297, 313.; megerősítve: 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48, 51. döntésekre.

határozott munkakörök betöltése) az Alkotmánybíróság nem foglalt állást.¹²¹ Különösen amiatt, hogy az indítványozók nem a kötelező védőoltások létét kifogásolták, hanem azoknak a szankcióknak jogszerűségét vitatták, amelyek a védőoltásban nem részesülő gyerekekre és szüleikre vonatkoznak.¹²²

A COVID-19-járvánnyal kapcsolatos veszélyhelyzeti jogalkotással összefüggésben számos kérelem érkezett az Alkotmánybírósághoz,¹²³ amelyek egy része a kötelező védőoltáshoz kapcsolódik.¹²⁴ Az indítványok a 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § (6), (8)–(10) bekezdéseinek, illetve az 1. § (1)–(2) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességére hivatkoznak. Az indítványozók a kérelműket arra alapozták, hogy álláspontjuk szerint a nem rendes eljárásban kifejlesztett vakcina kötelező beadatása aránytalanul korlátozza az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltóságot, a XVII. cikk (3) bekezdés szerinti egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez való jogot, valamint a XX. cikk (1) bekezdésben biztosított, testi és lelki egészséghez fűződő jogot, illetve vitatták, hogy az azonnali hatályú megszüntetés arányos szankció.¹²⁵ Támadták a jogszabályokat azért is, mert azok az indítványozók szerint sértik az egészségügyi önrendelkezési jogot, illetve azért is, mert a rendelkezések sértik az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdésében foglalt emberkísérletre vonatkozó tilalmat.

További értékelési támpontot ad a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelettel kapcsolatos AB döntés,¹²⁶ amely a járvány terjedésének lassítását célzó szociális távolságtartásra és az emberek közti érintkezések számának csökkentésére irányuló korlátozások bevezetésének alkotmányosságát vizsgálta.¹²⁷ Az AB döntésében rögzítette, hogy a járványhelyzethez kapcsolódó félelmeket, a

¹²¹ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás, IV. 1.

¹²² Az egyik indítványozó egy szülő volt, akit bírsággal sújtott a cseh hatóság azért, mert nem olttatta be az iskolaköteles gyermekét, a további indítványozók pedig az kifogásolták, hogy a beoltatlan gyerekeiket nem vették fel a bölcsődébe illetve az óvodába.

¹²³ Alkotmánybíróság: Tájékoztató a koronavírus oltásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések elleni alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatban. <https://bit.ly/3eD2S2K>

¹²⁴ Befogadott indítványok ezzel kapcsolatban: IV/03010/2021; IV/03234/2021.

¹²⁵ IV/03010/2021. számú indítvány, 5–6.

¹²⁶ 27/2021. (XI. 5.) AB határozat.

¹²⁷ Éjszakai kijárási korlátozás este 8 és reggel 5 óra közötti időszakra, gyülekezési tilalom, éttermekben, a helyben fogyasztás megtiltása, üzletek nyitvatartási idejének korlátozása, rendezvények megtartásának tilalma, a szállodákban nem üzleti célú vendégek fogadásának megtiltása, sportmérkőzések zártkapus megrendezése, szabadidős létesítmények (uszodák, múzeumok, könyvtárak) zárva tartása, középfokú oktatásnak 9. évfolyam felett digitális munkarendre való átállása, a családi rendezvények, temetések, esküvők létszámának korlátozása.

korlátozások okozta lelki terheket – az oltások hatásosságával, biztonságosságával kapcsolatos, a nyilvánosságban is megjelenő álláspontokat, meggyőződést, az oltás biztonságos és/vagy hatékony jellegének elfogadását egyéb védett tulajdonságnak tekinti, mivel az többek között az ember önazonosságát is érintheti.¹²⁸ Az Alkotmánybíróság IV/1093/2021. AB határozatában azt is megállapította, hogy az Alaptörvény alapján a veszélyhelyzet idején egyes alapvető jogok gyakorlása felfüggeszhető, vagy az Alaptörvényben megállapított mértéken túl korlátozható.¹²⁹ Viszont figyelembe vette, hogy a korlátozások ideiglenesek, és azok szükségességét a Kormány rendszeresen felülvizsgálja.¹³⁰

Az egészségügyi dolgozókra vonatkozó magyar szabályozás a védőoltás elmaradása esetére két jogkövetkezményt állapít meg: ilyen személlyel jogviszony nem létesíthető,¹³¹ vagy fennálló jogviszony esetén azt azonnali hatállyal meg kell szüntetni.¹³² Az 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet és az 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet személyi hatálya alá tartozó foglalkoztatottak esetében a jogkövetkezmények enyhébbek: első lépésként (új elemként) a munkáltató fizetés nélküli szabadságot rendel vagy rendelhet el a foglalkoztatottnak, második lépésben – ha a fizetés nélküli szabadság elrendelésétől számított egy év elteltével – azonnali hatállyal szüntetheti meg a jogviszonyt. Bár a kormányrendeletek a foglalkoztatottak esetében nem rendelkeznek az alkalmazási tilalomról, életszerűnek tűnik, hogy a munkáltatókat megillessze a jog, hogy ne alkalmazzanak olyan új munkaerőt, aki nem fog megfelelni a foglalkoztatási feltételeknek.¹³³

3.3. Az egészségügyi dolgozók kötelező védőoltásának kérdése

A kézirat lezárásáig az Alkotmánybíróság csak az egészségügyi dolgozók kötelező védőoltását elrendelő 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendeletet vizsgálta, az alaptörvény-ellenesség megállapítását és a megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasította.¹³⁴ Az indítványozók álláspontja szerint az egészségügyi dolgozók számára kötelezően előírt védőoltás sérti az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való jogot, a XVII. cikk (3)

¹²⁸ 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [71].

¹²⁹ Uo. Indokolás [74].

¹³⁰ Uo. Indokolás [97].

¹³¹ 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

¹³² 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § (8) bekezdés.

¹³³ KOZMA – PÁL (2021).

¹³⁴ IV/3010/2021. AB határozat.

bekezdésében meghatározott egészséget, biztonságot és méltóságot tiszteletben tartó munkafeltételekhez való jogot, valamint a XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi és lelki egészséghez való jogot. Érvelésük szerint a „quasi rendkívüli felmondás”¹³⁵ olyan súlyú anyagi és erkölcsi következményekkel jár, amelyek aránytalan és észszerűtlen terhet jelentenek az egészségügyi dolgozókra.

Az AB megállapította, hogy a vitott jogszabályi kötelezettség az indítványozók önrendelkezési jogába történő beavatkozás volt,¹³⁶ ugyanakkor ez a jogkorlátozás legitim célból történt: az állam ezáltal az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt intézményvédelmi kötelezettségének tett eleget, amikor az egészségügyi ellátórendszer folyamatos működésének biztosítása céljából elrendelte a kötelező védőoltást.¹³⁷ Továbbá megerősítette, hogy a COVID elleni védőoltás elrendelésekor a jogalkotó a „meghatározó tudományos világkép” figyelembe vételével járt el.¹³⁸ Megállapította továbbá, hogy a jogalkotói lépés szükséges volt.¹³⁹

A megszüntetés mint jogkövetkezmény – bár a világválság közepén érthető jogalkotói lépés – sokkal vitathatóbb az arányosság szempontjából. Mindhárom vizsgált jogszabály hatálya a 2021. évi I. törvényhez van kötve, azaz a veszélyhelyzet fennállása idejére korlátozódik, mindenképpen ideiglenesnek tekinthető. Az elsőként elfogadott, az egészségügyi dolgozók jogviszonyával kapcsolatos kormányrendelet fizetés nélküli szabadság közbeiktatása nélkül teszi lehetővé, hogy a munkáltató azonnali hatállyal szüntesse meg a jogviszonyt. Ez álláspontom szerint aránytalan hátránynak tűnik, mert számos olyan lehetőség lenne – ahogy ezzel később a jogalkotó is élt –, amely kevésbé hátrányos a foglalkoztatott számára, viszont tekintettel a veszélyhelyzet ideiglenes mivoltára ugyanilyen hatékonyan el tudná érni az intézkedés célját, azaz azt, hogy fokozott veszélynek kitett munkahelyen ne dolgozzon olyan személy, aki nem kapott védőoltást. Ilyen megoldási lehetőség lett volna a más munkakörben, más munkahelyen vagy más munkáltatónál történő átmeneti foglalkoztatás,¹⁴⁰ illetve a fizetés nélküli szabadság elrendelése.¹⁴¹

¹³⁵ Uo. Indokolás, [11].

¹³⁶ Uo. Indokolás, [47].

¹³⁷ Uo. Indokolás, [50]–[51].

¹³⁸ Uo. Indokolás, [54], hivatkozással a 27/2021. (XI. 5.) AB határozatra.

¹³⁹ Uo. Indokolás, [56].

¹⁴⁰ Mt. 53. § (1) bekezdés. Alapvetően ezt a munkáltató egyoldalúan naptári évenként 44 beosztás szerinti munkanapra vagy 352 órára rendelheti el egyoldalúan, de nem látszik akadályá annak, hogy a jogalkotó ezt ideiglenesen meghosszabbítsa, netán a felek egy szerződésmódosítás keretében közösen állapítsanak meg egy hosszabb periódust.

¹⁴¹ Erre az Mt. alapvetően nem tartalmaz rendelkezést, de különösen a 47/2020. (III. 19.) Korm. rendelettel kapcsolatos tapasztalatok alapján itt sem ütközött volna nehézségbe (vagy a jelenle-

Ezzel szemben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az egészségügyi dolgozók jogviszonyának felmentési idő és végkielégítés nélküli megszüntetése nem tekinthető aránytalan intézkedésnek. Indokolása szerint bár a munkahely elvesztése általában a legfontosabb bevételi forrás kiesését jelenti, illetve a végkielégítés is jelentős, egyszeri anyagi hátrányt jelent, az intézkedések azért tekinthetők arányosnak, mert az oltás elrendelése *de facto* nem kikényszeríthető, így az érintettek mérlegelési joga az oltás felvételével kapcsolatban megmarad,¹⁴² az állam a védőoltásokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének eleget tett, illetve elegendő felkészülési időt biztosított az elvárt magatartás tanúsítására.¹⁴³ Kifejtette továbbá, hogy az egészségügyi ágazatban dolgozók esetében szigorúbbak az alkalmassági követelmények, védőoltás felvétele még normál jogrendben is előírható a foglalkoztatottak számára. Sőt, e kérdésben az önrendelkezési jog teljes elvonása, például a védőoltásra való, állami erőszak-alkalmazást is lehetővé tevő kötelezés sem jelentené az alapjog lényeges tartalmának sérelmét.¹⁴⁴ Tehát nem egy új, korábban nem ismert kötelezés jött létre, hanem egy korábbi kötelezési lehetőség „speciális tartalma élesedett” a kötelező védőoltás előírásával.¹⁴⁵ Az arányosság kérdésével kapcsolatban azt is értékelte az AB, hogy a kötelezés – bár annak a kormányrendelet időbeli hatályán túlnyúlóan is lehetnek következményei – ideiglenes jellegű.¹⁴⁶

Ez az indokolás véleményem szerint csak részben ad választ arra, hogy miért tekinthető arányosnak ez a súlyos munkajogi és ahhoz kapcsolódó anyagi jellegű hátrány. Az oltás nem felvevőknek ugyanis az azonnali hatályú megszüntetés mellett még azzal is számolniuk kell, hogy szakmájukat a veszélyhelyzet ideje alatt nem gyakorolhatják, mivel más egészségügyi foglalkoztatónál sem tudnak elhelyezkedni. Márpedig az, hogy valaki elesik egy szakma gyakorlásának a lehetőségétől megvalósíthat olyan aránytalan nehézséget, amely alapján a munkához való jog sérülhet,¹⁴⁷ különös tekintettel az Európai Szociális Karta 1. cikkében foglaltakra.¹⁴⁸ Míg az állam részéről indokolt, hogy egészségügyi tevékenységet oltatlan személy ne végezzen és ezzel mások egészségére veszélyt

ginél nagyobb társadalmi ellenállásba), ha erre jogszabálmódosítással teremtett volna lehetőséget a jogalkotó.

¹⁴² IV/3010/2021 AB határozat, Indokolás, [62].

¹⁴³ Uo. Indokolás, [64].

¹⁴⁴ Uo. Indokolás, [78].

¹⁴⁵ Uo. Indokolás, [71]–[75].

¹⁴⁶ Uo. Indokolás, [76].

¹⁴⁷ DEAKIN (2017), 143.

¹⁴⁸ A dolgozó azon joga, hogy szabadon választott foglalkozás alapján biztosíthassa megélhetését. Ld. 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről.

ne jelentsen, álláspontom szerint – míg a kötelező megszüntetés önmagában, *in abstracto* indokolt és arányos lehet – ebben a formában aránytalan szankciót jelent. A megszüntetés felmondási idő beiktatása és a végkielégítés megfizetése mellett lett volna arányos szankció azokkal az egészségügyi dolgozókkal szemben, akik úgy döntenek, hogy nem veszik fel a védőoltást, különös tekintettel arra, hogy ezek a személyek új jogviszonyt sem létesíthetnek a szakmájukban.

Külön figyelmet érdemel, hogy Magyarország nem élt az Európai Szociális Karta adta felhatalmazással, amely lehetővé teszi, hogy háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot a Kartából fakadó kötelezettségeitől ideiglenesen eltérő intézkedéseket tegyen, ha erről az Európa Tanács Főtitkárának észszerű időn belül teljes körű tájékoztatást ad.¹⁴⁹ Így minden, a Kartából származó és elfogadott rendelkezést a veszélyhelyzet ideje alatt is végre kell hajtania. Bár az alkotmányjogi panasz keretében az Alkotmánybíróság az Alaptörvényen kívüli jogforrásokat nem vizsgálja, ezeket a szempontokat a jogalkotónak figyelembe kellett volna vennie a szabály megalkotásakor.

3.4. A munkáltató által előírható kötelező védőoltás kérdése

Az egészségügyi dolgozókhöz képest a köz- és a magánszféra dolgozóival kapcsolatos szabályok lényegesen enyhébb szankció alkalmazását teszik lehetővé. A foglalkoztatottak esetében a megszüntetést megelőzi a munkáltató által egyoldalúan elrendelt fizetés nélküli szabadság. Ez egyrészt azért figyelemre méltó, mert az Mt. alapján nem lehetséges, hogy a fizetés nélküli szabadságot a munkáltató egyoldalúan rendelje el.¹⁵⁰ Ha figyelembe vesszük a veszélyhelyzeti intézkedések természetét, akkor ez a rendelkezés indokolható azzal, hogy a jogalkotó a korábbinál több mérlegelési lehetőséget akart biztosítani a munkáltatónak, amely az arányosság megítélése szempontjából mindenképpen pozitív elem. Másrészt a fizetés nélküli szabadság elrendelése is egyfajta szankció, hiszen annak tartama alatt a foglalkoztatott biztosítási jogviszonya szünetel¹⁵¹ és egészségügyi szolgáltatási járulékot kell fizetnie saját maga után.¹⁵² Biztosítási jogviszony hiányában a munkavállalót keresőképtelensége esetén táppénz sem illeti meg. Ebben az esetben a felmondási idő, illetve a végkielégítés alapjául szolgáló munkajogviszonyban töltött idő számításakor, illetve

¹⁴⁹ Európai Szociális Karta 30. cikk.

¹⁵⁰ Mt. 128–132. §.

¹⁵¹ Tbj. 16. § a) pont.

¹⁵² Tbj. 43. § (1) bekezdés a) pont.

a szabadságra való jogosultság szempontjából nem kell figyelembe venni a fizetés nélküli szabadság időtartamát.¹⁵³

Értelemszerűen ez idő alatt nem jár munkabér sem, de a jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a foglalkoztatottnak milyen lehetősége van a fizetés nélküli szabadság ideje alatt más kereső tevékenységet folytatására. Az általános szabályok alapján megállapítható, hogy a fizetés nélküli szabadság tartama alatt a munkavállaló munkajogviszonyból származó kötelességei – a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelességet kivéve – nem szünetelnek. Az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalók esetében az együttműködési és a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelmére vonatkozó szabályok a fizetés nélküli szabadság tartama alatt érvényesek. Ezek alapján ez idő alatt az általános szabályok¹⁵⁴ és a munkáltatói előírások szerint létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt. Az 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet személyi hatálya alá tartozók esetében az összeférhetetlenség a közalkalmazottként, közszolgálati tisztviselőként végzett tevékenység tartalmától és az azzal járó jogosítványok és felelősség terjedelmétől függően eltérő, az Mt.-hez képest szigorúbb szabályok alapján kerül meghatározásra. Így e személyi körben elképzelhető, hogy nehezebb a megélhetéshez szükséges anyagi források előteremtése a fizetés nélküli szabadság ideje alatt. Ezzel az informális, bejelentés nélküli munkavégzés is megnövekedhet.

Az 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet és az 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet értelmében a munkáltató a foglalkoztatott jogviszonyát felmentéssel, illetve felmondással azonnali hatállyal megszüntetheti. A jogszabályok nem tisztázzák e megszüntetési jogcím viszonyát az általános szabályokhoz képest. Egyetértek Kozma és Pál megállapításával, mely szerint ez egy *sui generis* megszüntetési jogcím, amely kizárja a megszüntetéssel kapcsolatos általános szabályok alkalmazását.¹⁵⁵ Ez különösen a felmondási tilalmak érvényesülése és a végkielégítésre való jogosultság szempontjából jelentős. A felmondási védelem (mint ahogy az fentebb kifejtésre került) a munkáltató önkényes döntésével szemben védi a munkavállalókat. A várandós és kisgyermeket nevelő munkavállalók esetében e védelem biztosítására nemzetközi, illetve uniós jogi kötelezettsége van Magyarországnak, az ő esetükben a védelemtől való megfosztás nem indokolható sem a veszélyhelyzeti jogalkotással, sem a *lex generalis derogat legi generali* elvével.

Álláspontom szerint e munkavállalói csoportok esetében a megszüntetési aránytalan sérelmet okot. A végkielégítés a hosszabb jogviszonyban töltött idő

¹⁵³ Mt. 69. § (4) bekezdés, 77. § (2) bekezdés és Mt. 115. § (1) bekezdés.

¹⁵⁴ Mt. 6. § (2) bekezdés, 8. §.

¹⁵⁵ KOZMA – PÁL (2021).

elismeréseként jár a foglalkoztatottnak, és szintén felveti az arányosság kérdését, hogy miért nem jár azoknak a foglalkoztatottnak, akik a korábbi szolgálati idejük alapján jogosultak lennének rá. Szemben a várandós és kisgyermekes munkavállalók védelmére vonatkozó szabályokkal, a végkielégítés tekintetében az államok mérlegelési joga igen széles. Az Mt. általános szabályai alapján nem jár végkielégítés abban az esetben, ha a megszüntetés indoka a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos magatartása.¹⁵⁶ Így a speciális szabály esetében az arányosság szempontjából akár indokolt is lehet, hogy ebben az esetben nem jár végkielégítés, mivel a megszüntetésre végső soron azért kerül sor, mert a munkavállaló nem tett eleget a munkáltató utasításának. Az arányosság vizsgálatakor szintén fontos szempont, hogy a megszüntetés mind a két kormányrendelet esetében opcionális, azaz a munkáltató adott esetben dönthet úgy is, hogy a védőoltás elmaradása esetén megszüntetés helyett továbbfoglalkoztatja a foglalkoztatottat – amennyiben ennek értelmét látja.

4. Összegzés

A COVID-19-járvány a munkajogot is soha nem látott kihívások elé állította. Az erre adott jogalkotói válaszok közös eleme, hogy a védekezéssel kapcsolatos terhet magánjogi alanyokra hárítják. A veszélyhelyzet első szakaszában állami szabályozás hiányában a munkáltató és a munkavállaló közös megegyezéssel (már amennyire a munkavállalói autonómia érvényesülhet a szerződés tartalmának alakításában) volt kénytelen kitalálni, hogy milyen feltételekkel folytatható a járvány ideje alatt a munkavégzés.

A magyar munkajogban precedens nélküli intézkedésként jogszabály korlátozza az egészségügyben dolgozók felmondáshoz való jogát. Ez a „fordított felmondási tilalom” meglehetősen idegen a jogintézmény eredeti céljától és felveti a kényszer- és kötelező munka tilalmára vonatkozó emberi jogi egyezmények sérelmét. Ugyanakkor álláspontom szerint a jogszabályban foglalt tilalom, valamint a felmondáshoz képest nagyobb terhek nem valószínű, hogy aránytalan sérelmet, így az EJEE 4. cikkének sérelmét valósítanának meg.

A járvány újbóli előretörésével az egyéni felelősség extrém mértékben kiszélesedett, hiszen az állam helyett a munkáltató feladatává – és felelősségévé – tette a jogalkotó, hogy eldöntse, kötelezi-e az általa foglalkoztatottakat a védőoltás felvételére. Ezzel nemcsak a döntés felelősségét, de a fentebb részle-

¹⁵⁶ Mt. 77. § (5) bekezdés b) pont.

tezett arányossági teszt elvégzését is a munkáltatóra hárította a Kormány. A megalapozott döntéshez szükséges egyéb jogszabályi feltételek – például a munkáltató munkavállalóval szembeni kártérítési felelőssége, a speciális és az általános szabályok egymáshoz való viszonyának a kérdése – viszont nem kerültek meghatározásra. Ilyen jogszabályi környezetben nem meglepő, hogy kevés munkáltató vállalja a kockázatot.

Ezzel szemben az egészségügyi ágazatban az állam elrendelte a kötelező védőoltást, viszont semmilyen mérlegelési lehetőséget nem biztosított a munkáltatóknak arra, hogy alternatív megoldást keressenek a problémára. A jogviszony megszüntetésének tilalma, valamint az oltás beadására való kötelezés olyan rendelkezések, amelyek felvetették az egyéni méltóság és az önrendelkezéshez való jog sérelmét, elsősorban a hozzájuk kapcsolt szankciók révén. Az Alkotmánybíróság az ezzel kapcsolatos indítványokat elutasította, többek között az egészségügyi ágazat specifikus helyzete miatt. Továbbra is kérdéses azonban, hogy a versenyszférában mennyiben tekinthetők majd alkotmányosnak a munkáltatók által előírt kötelező védőoltások, hiszen az AB indokainak egy jelentős része más ágazatokban nem lesz alkalmazható.

Az egyéni autonómia növelésével együtt járt – nehezen indokolható módon – a kollektív autonómia csökkentése; annak ellenére így van, hogy a korábbi válságok során szerzett tapasztalok egyértelműen alátámasztották, hogy a szociális partnerek hatékonyan képesek csökkenteni a válság okozta negatív gazdasági-foglalkoztatáspolitikai hatásokat. Ráadásul a kötelező védőoltásokkal kapcsolatos szabályok esetében a Kormány a szociális párbeszéd hamis illúzióját kelti azáltal, hogy úgy tesz, mintha a rendelet a munkaadók szervezeteinek javaslatára került volna elfogadásra.¹⁵⁷ Ugyanakkor a szakszervezetek hangos tiltakozása arra enged következtetni, hogy ha volt is párbeszéd, abban a munkavállalói oldal nem vett részt.

¹⁵⁷ 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

IRODALOM

- ARAÚJO, Sara – MENESES, Maria Paola: „The Effectiveness of Social Dialog as an Instrument to Promote Labour and Social Justice”. *ETHOS*, 2018. <https://bit.ly/3mHVZl3>
- ÁRENDÁS, ZSUZSA – HUNGLER, Sára: „The empty shell of social dialogue – A Hungarian case study”. *SOCIO.HU Társadalomtudományi Szemle*, 7 (2019) (Special issue): 49–69.
- BALÁZS István – HOFFMAN István – HUNGLER Sára: „»Veled uram, de nélküled!« Állam, önkormányzatok és munkáltatók a koronavírus idején”. *Magyar Tudomány*, 182 (2021) 5: 625–663.
- BIBÓ István: Kényszer, jog, szabadság. In: VIDA István – NAGY Endre (szerk.) *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető Kiadó, 1986, 10–47.
- CLAUWAERT, Stefan – SCHÖMANN, Isabelle: *European social dialogue and transnational framework agreements as a response to the crisis?* Brussels, ETUI, 2011.
- COLLINS, Hugh: Is there a Human Right to Work? In: MANTOUVALOU, Virginia (ed.): *The Right to Work – Legal and Philosophical Perspectives*. Oxford–Portland, Hart, 2015, 17–38.
- D’ANCONA, Fortunato – D’AMARIO, Claudio – MARAGLINO, Francesco – REZZA, Giovanni – IANNAZZO, Stefania: „The law on compulsory vaccination in Italy: an update 2 years after the introduction”. *Eurosurveillance*, 24 (2019) 26. <https://bit.ly/3exgKLT>
- DE VRIES, Sybe – SAFRADIN, Barbara (eds.): *The Effectiveness of Social Dialogue as an Instrument to Promote Labour Justice – Country Report Netherland. Ethos National Report, D6.4*. Netherlands, Universiteit Utrecht, 2019.
- DEAKIN, Simon: The Right to Work. In: BRUUN, Niklas – KLAUS, Lörcher – SCHÖMANN, Isabelle – CLAUWAERT, Stefan (eds.): *The European Social Charter and the Employment Relation*. Oxford, Hart Publishing, 2017, 147–165.
- DRINÓCZI Tímea: Szociális jogok. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) (2019). <https://bit.ly/3p-BWmQ2>
- FERENCZ Jácint – WELLMANN Barna Bence: „Adalékok az Mt. 66. § (8) bekezdésének c) pontja szerinti munkaviszony-megszüntetéshez, a koronavírus-járvánnyal összefüggésben”. *Munkajog*, (2020) 4: 14–19.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alapjogok korlátozása. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) (2020). <https://bit.ly/3FENWwI>
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva: Social Security in times of corona from a comparative law perspective, Country Report: Hungary. In: DEVETZI, Stamatia – STERGIU, Angelos (eds.): *Social security in times of corona a legal comparison of selected European countries*. Athen, Sakkoulas Publication, 2021, 65–80.

- GRABENWARTER, Christoph: *European Convention on Human Rights – Commentary*. München, Beck Hart Nomos-Verl-Ges, 2014.
- GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog*. Budapest, Eötvös Kiadó, 2019.
- HAJDÚ József: A munkához és a munka szabad megválasztásához való jog. In: TRÓCSÁNYI László (szerk.): *A Mi Alkotmányunk*. Budapest, Complex, 2006, 461–462.
- HAJDÚ József – ROSSU Balázs – RÚZS MOLNÁR Krisztina: Az Alaptörvény munkajogi tartalmú cikkeiről. In: BALOGH Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről. Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 65–80.
- HAJDÚ József: Rabszolgaság és kényszermunka tilalma. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018, 622–627.
- HORVÁTH István – HUNGLER Sára – PETROVICS Zoltán – RÁCZ Réka: Comparative Analysis: Improving Knowledge on the Impact of Central and Eastern European Social Partners on Competitive Labour Market Reforms Facing the Global Crisis. *CEELAB Working Paper*, 2019.
- KÁRTYÁS Gábor: „A munkaidő szabályok veszélyhelyzet idején - Megvéd vagy gúzsba köt?” *Magyar Munkajog E-folyóirat*, (2020) 1. <https://bit.ly/3EEWJJK>
- KISS György: „Válság, közösség, szolidaritás - van-e (munka)joga a válságnak?” *9 Magyar Jog* (2020) 503–512.
- KOZMA Anna – PÁL Lajos: „A védőoltásra kötelezés feltételei a munkajogviszonyban”. *4 Munkajog*, (2021) 17–25.
- KRASSER, Anja: „Compulsory Vaccination in a Fundamental Rights Perspective: Lessons from the ECtHR”. *ICL Journal*, 15 (2021) 2: 207–233.
- KUN Attila: A munkához való jog. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) (2017). <https://bit.ly/3E-Bu2RX>
- KUN Attila: „Munkajogi elvi kérdések: a felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről”. *Glossa Iuridica*, (2021) (Különszám: Jog és vírus): 145–156.
- LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (szerk.): *A magyar munkajog I.* Budapest, Vince Kiadó, 2000.
- LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: Alkotmányos alapelvek a munkajogi szabályozásban. In: CZÚCZ Ottó – SZABÓ István (szerk.): *Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Radnay József 75. születésnapjára hálás munkatársaitól*. Miskolc, Bíbor, 2002, 201–218.
- O’CINNEIDE, Colm: The Right to Work in International Human Rights Law. In: MANTOUVALOU, Virginia (ed.): *The Right to Work – Legal and Philosophical Perspectives*. Oxford–Portland, Hart, 2015, 99–122.
- PETROVICS Zoltán: *A biztonság árnyékában: a munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései. Doktori disszertáció*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016.

- PETROVICS Zoltán: A munkáltatói felmondás egyes sajátos indokai – a „negatív minőségi csere” és az objektív lehetetlenülés. In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Visegrád 17.0 – A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020, 294–310.
- SCHANDA Balázs: „A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága.” In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András). (2018) <https://ijoten.hu/szocikk/a-gondolat-a-lelkiismeret-es-a-vallas-szabadsaga>
- SZABÓ Imre Szilárd: „Munkajogi elvi kérdések: a szociális párbeszéd és a kollektív szerződések mozgásteréről”. *Glossa Iuridica*, (2021) (Különszám: Jog és vírus): 157–168.



Friedery Réka

Pandémia és szabad mozgás: a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és az uniós digitális COVID-igazolvány¹

A 2020 eleje óta tartó koronavírus-járvány elleni küzdelemben a tagállamok első reakciója a schengeni határok ellenőrzésének bevezetése volt, amelyhez társult 2021-ben az EU digitális COVID-igazolványa. Bár a digitális uniós igazolványt azzal a céllal vezették be, hogy az Unióban élők/tartózkodók ismét élhessenek a szabad mozgás lehetőségével, az igazolvány léte nem jelentette a pandémia előtti feltételek nélküli szabad mozgáshoz való visszatérést. A pandémia kezdetén a Schengeni határ-ellenőrzési kódex (Kódex) vonatkozó cikkeinek élesítésekor meghatározott munkavállalók foglalkozási kategóriák alapján mentesültek a szabad mozgás tagállami korlátozásai alól, míg az uniós igazolványnál az egészségügyi igazolványban rögzített adatok alapján történik a mentesülés. A Kódex esetében szűkebb személyi kört érintett a korlátozás alóli mentesség, a digitális igazolvány pedig elvileg az igazolványra jogosult valamennyi személy számára lehetőséget adott arra, hogy gyakorolja a szabad mozgáshoz való jogát. Ily módon a szabad mozgás fogalma eltolódott először a meghatározott foglalkozást űző munkavállalók, majd pedig meghatározott egészségügyi igazolvánnyal rendelkező személyek szabad mozgásának irányába. A tanulmány a válságkezeléshez használt eszközök normatív elemzésével a kódex, valamint az uniós digitális igazolvány gyakorlati alkalmazásának problematikus pontjait mutatja be.

¹ A tanulmány a 138965. sz. NKFIH-pályázat, illetve az Innovációs és Technológiai Minisztérium, valamint az NKFIH által támogatott Mesterséges Intelligencia Nemzeti Laboratórium projekt keretében készült. A kézirat lezárva: 2021. december 3.

1. Bevezetés

Míg egyesek szerint a határok formálják az identitást, a valahova tartozás vagy éppen nem tartozás érzését,² mások azt emelik ki, hogy a határokon épített kerítések Schengen alapjait, vagyis Schengen szellemiségét kérdőjelezzik meg, amely a kölcsönös bizalmon, a lojális és őszinte együttműködésen alapul.³ A jelenlegi pandémia következtében kialakult határhelyzet oka az, hogy a nyitott határrendszert gyengítette a multilateralizmusba (mint a globális kihívások kezelésének hatékony módjába) vetett bizalom megingása. Korábban az államok bilaterálisan, illetve multilaterálisan is együttműködtek a biztonság, a gazdaság és az egészségügy terén.⁴

Bár a tagországok közötti nyitott határok kérdése az első pillanattól kezdve jelen volt a Schengeni Egyezményről szóló tanácskozásokon, a szabad mozgás elvének életképessége mindig megkérdőjeleződött, az államok tisztában voltak a tagországok közötti határellenőrzések feloldásának gazdasági előnyeivel, de óvatosak voltak az ezzel járó biztonsági deficittel kapcsolatban.⁵ A határok nélküli Európa eszméjét hirtelen megkérdőjelezték a szükségessé vált biztonsági eljárások és a nemzeti érdekek, amelyek őrzői túlnyomórészt az egyes államok voltak.⁶ Az államok válságkezelési erőfeszítései bizonyos esetekben a régóta figyelmen kívül hagyott vagy háttérbe szorult határok újjáéledését, új határok létrehozását jelentették ott, ahol korábban azok érdemben nem léteztek.⁷ A COVID-19 terjedésének megfékezésénél bármilyen döntéshozatal az elővigyázatosság elvén alapul, és egyre nagyobb kihívást jelent a világméretű hatékony kezeléséhez szükséges egyértelmű megoldások megtalálása, olyanoké, amelyek minimalizálják a felmerülő kockázatokat. Ez már önmagában is indokolhatja a nemzeti, és nem pedig a nemzetközi válságkezelést, még akkor is, ha az államok részesülnek a tudományos adatok központosításából és megosztásából.⁸

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 3. cikkének (2) bekezdése, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 20. és 21. cikke, valamint az Alapjogi Charta 45. cikke meghatározza, hogy az Unió minden állampol-

² SAMERS (2003).

³ CARRERA et al. (2018).

⁴ OMOTOMILOLA – AKHIGBE – OKUNADE (2021).

⁵ VAN DER WOUDE (2020).

⁶ OPILOWSKA (2021).

⁷ RADIL – PINOS – PTAK (2021).

⁸ DOBBS (2020).

gárának joga van szabadon mozogni és tartózkodni a tagállamok területén, figyelembe véve a Szerződésben és az azok alkalmazására elfogadott rendelkezésekben megállapított korlátozásokat és feltételeket. Az EUMSZ 45. cikke részletezi a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozásának okait, úgy mint a közrend, a közbiztonság vagy a közegészségügy. A másodlagos jogszabályok foglalkoznak a korlátozások kérdésével, de bizonyos követelmények teljesítéséhez kötik őket. A tagállamok lényegében megtartják azt a szabadságot, hogy nemzeti igényeiknek megfelelően határozzák meg a közrend, illetve a közbiztonság követelményeit, autonómiát élveznek, ha korlátozni akarják a személyek szabad mozgását a tagállamok között a közegészség védelme érdekében. Maga a közegészségügy az Európai Unió és a tagállamok között megosztott hatáskör.⁹ Az uniós fellépések kiegészítik a nemzeti politikákat, és az EU elsődleges szándéka támogatni a tagállamok intézkedéseit, mint például a határokon átnyúló súlyos, egészséget fenyegető veszélyek megfigyelését, az azokra vonatkozó korai figyelmeztetést, és a küzdelmet ellenük. A tagállamok összehangolják egymással politikáikat és programjaikat az uniós fellépés által érintett területeken, így a közegészségügy területén is.

2. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex

A 2015-ös migrációs válság idején többen is azzal érveltek, hogy Schengen nyitott határai velünk maradnak, és a schengeni határellenőrzés visszaállításáról szóló jelentések erősen túlzóak.¹⁰ Ám már akkor is látható volt számos állam esetében, hogy a határellenőrzés és az egyéb belső biztonsági intézkedések közötti határok egyre inkább elmosódnak. Ez volt tapasztalható Hollandiában, ahol a Kódex 23. cikkét alkalmazták a növekvő rendezetlen migráció miatti fokozott rendőri ellenőrzésekkor, vagy Magyarország és Ausztria esetében a határkerítés építésekor.¹¹

A 2016/399/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, azaz a Schengeni határ-ellenőrzési kódex tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek a személyek külső határokon történő ellenőrzésére, a belépési feltételekre és a határ-ellenőrzések ideiglenes visszaállításának feltételeire vonatkoznak a belső ha-

⁹ EUMSZ 168. cikke.

¹⁰ GUILD (2015), 1.

¹¹ GUILD (2016), 54.

tárok¹² a schengeni térségben. 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.¹³ A járvány kezelésének ezen eszköze esetében az Európai Bizottság kinyilváníthatja a véleményét az intézkedés szükségességéről és arányosságáról, de nem vétőzhat meg egy ilyen irányú tagállami döntést.

Ha 2006-ig visszamenően megnézzük a 25. cikkelyen alapuló tagállami értesítések listáját, akkor látható, hogy a belső határellenőrzés visszaállítását a tagállamok számos alkalommal alkalmazták. Ezek okai változatosak voltak, így fontosabb, magasabb szintű találkozók, mint a G7-ek találkozója, a Világ-gazdasági Fórum, NATO-csúcstalálkozó, a Nobel-díj átadása, a pápa látogatása, vagy különböző, megkérdőjelezhető csoportok ünnepségei (például az ETA 50. évfordulója alkalmából a radikális baszk fiatalok „Ifjúság Napjai”), vagy éppen terrortámadások miatt léptették életbe, mint amilyen a Brejvik-féle 2011. július 22-i terrortámadás volt.¹⁴ Ezzel összhangban, ha megnézzük a tagállamok által a közelmúltban a határellenőrzés visszaállításához rögzített indokokat, a tömeges migráció, a menekültmozgások, a terrorveszély és a koronavírus láthatóak. 2015 szeptemberétől pedig Németország, Ausztria, Szlovénia, Magyarország, Svédország, Norvégia, Dánia és Belgium nemzetközi védelmet igénylő személyek várható tömeges beáramlására, illetve előre nem látott migrációs hullámra hivatkozott.

Mivel a tagállamok a jelenlegi, láthatatlan ellenség elleni küzdelemben a Kódexhez fordultak, ezért célszerű megvizsgálni annak egyes elemeit. A Kódex szerint a határellenőrzés visszaállítható a közrend vagy a belső biztonság okán, ami egyértelműen nem tartalmazza ugyan a közegészségügyet, de a közpolitika tág értelmezése szükséges a jelenlegi pandémiával összefüggésben, így abba beletartozik a közegészségügy is. Érdeemes rámutatni arra, hogy az Európai Unió Bírósága szerint az uniós polgárok vagy családtagjaik tartózkodási jogától való eltérést igazoló „közrend” és „közegészség” fogalmát szigorúan kell

¹² A rendelet 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.

¹³ A 29. cikk kivételes körülmények között alkalmazható, amikor a schengeni övezet általános működését a külső határellenőrzéssel kapcsolatos tartós súlyos hiányosságok veszélyeztetik, és amennyiben ezek a körülmények 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 határaik egészén vagy azok egyes részein.

¹⁴ GUILD (2016), 23.

értelmezni, és annak tartalmát a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan, az uniós intézmények ellenőrzése nélkül. Továbbá a „közrend” fogalma minden esetben azt feltételezi, hogy – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély álljon fenn, amely a társadalom valamely alapvető érdekét érinti. Beletartozik a tagállam belső és külső biztonsága, ezért az alapvető állami intézmények és közszolgáltatások működésének veszélyeztetése, valamint a lakosság fennmaradása, akár csak a külkapcsolatok vagy a népek békés együttélése súlyos megzavarásának a kockázata, vagy a katonai érdekek veszélyeztetése hatással lehet a közbiztonságra.¹⁵

Az EU az elsők között megjelent, határigazgatási intézkedésekről szóló iránymutatásában¹⁶ kiemelte az egészség védelmét, valamint az áruk és az alapvető szolgáltatások elérhetőségének biztosítását. Ezt akkor jelentette meg, amikor a tagállamok sietve bevezették a korlátozó intézkedéseiket. Az iránymutatásban elveket rögzített a tagállamok által alkalmazott, az egészség védelmét szolgáló hatékony határigazgatáshoz alkalmazott mentességek integrált megközelítéséhez. Ugyanakkor rámutatott arra is, hogy a tagállamok területére belépő valamennyi személy egészségügyi ellenőrzése nem igényli a belső határellenőrzés formai bevezetését.

Ez a megközelítés azonban rövid időn belül határozottan megváltozott, amint azt a jelenlegi világjárványra adott válaszként a szabad mozgás korlátozásának összehangolt megközelítéséről szóló tanácsi ajánlás¹⁷ általános elvei között láthattuk: a járvány terjedésének korlátozása érdekében a személyek Unión belüli szabad mozgását korlátozó bármely korlátozásnak konkrét és korlátozott közérdeken kell alapulnia, nevezetesen a közegészség védelmén. Így a jelenlegi világjárványban a tagállamok közötti határellenőrzés visszaállításának oka az volt, hogy a határellenőrzés segíthet a közegészségügyet fenyegető azonnali vagy jövőbeli fenyegetések leküzdésében.

A tagállamoknak azonban számos követelménynek kell megfelelniük a Kódex alkalmazásakor. A bevezetett intézkedéseknek kivételeseknek és végső megoldásnak kell lenniük, figyelemmel a szükségesség és arányosság elvére. Az Európai Bizottság alkalmazhat „puha jogot”, azaz véleményt nyilváníthat az intézkedés szükségességéről és arányosságáról, de nincs joga megvétózni egy ilyen tagállami határozatot. A schengeni határellenőrzések visszaállítására vonatkozó arányos-

¹⁵ Secretary of State for the Home Department v. G. Judgment of 16 January 2014. ECLI:EU:C:2014:9.

¹⁶ COVID-19 Irányelv (2020).

¹⁷ Council of the European Union (2020).

sági értékelésnek, amelyet az e rendelkezéseket alkalmazni kívánó bármely tagállamnak el kell végeznie, alaposnak és teljeskörűnek kell lennie, tekintettel a személyek határellenőrzések nélküli, Schengenen belüli szabad mozgásához való jog alapvető természetére, mint amely a belső piac része.¹⁸

A jelenlegi járvánnyal összefüggésben a tagállamok eltérő módon fordultak a Kódexhez, hiszen a 25., illetve a 28. cikk alapján vezették be a határellenőrzéseket. Ennek az volt az oka, hogy a két cikk rendelkezései eltérnek a hatálybalépés, az időtartam, az ellenőrzések helye és a bejelentési kötelezettség tekintetében.¹⁹ Itt szükséges kiemelni, hogy a két cikket nem alkalmazhatják felváltva, vagyis a határellenőrzés fennállásának időtartamát nem hosszabbíthatják meg a két cikk váltott használatával. A 25. cikk (és 26. cikk) szerint a tagállamoknak kötelességük a tervezett visszaállítás előtt legalább négy héttel értesíteni az Európai Bizottságot, valamint a többi tagállamot. A 28. cikk nem ír elő előzetes bejelentési kötelezettséget, és mivel az intézkedés azonnali jellegű, ezért azonnal, az intézkedés végrehajtásával párhuzamosan tájékoztatni kell a Bizottságot, valamint a tagállamokat.

Mivel a 27. cikk értesítési kötelezettséget tartalmaz egy másik uniós tagállam, az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács felé, a 31. cikk előírja a tagállamoknak és a Bizottságnak, hogy haladéktalanul tájékoztassák az Európai Parlamentet a belső határellenőrzések visszaállításának indokairól. Így például Belgium értesítette a Bizottságot, hogy 2020. március 20. és május 8. között visszaállítja az ellenőrzéseket valamennyi belső határon, és március 18-tól betiltotta a nem alapvető fontosságú be- és kiutazásokat, olyan kivételekkel, mint a külföldről hazatérő belga állampolgárok, határ menti dolgozók, egészségügyi személyzet és áruszállításban részt vevő személyek. Olaszország azonban nem értesítette a Bizottságot, amikor 2020. március 14-től betiltotta a nem létfontosságú utazásokat az országban, illetve saját állampolgárai utazhattak külföldre, vagy hazatérhettek külföldről, de csak munkavégzés, egészségügyi szükségletek vagy szükségszerű okok miatt, illetve csak a lakóhelyükre/tartózkodási helyükre térhettek vissza. Ezenkívül Olaszország önkéntes karantént írt elő az Olaszországba visszatérő utazók számára.

Az értesítéshez csatolni kell egy listát, amely tartalmazza a bevezetés okát (a közrendet vagy a belső biztonságot súlyosan veszélyeztető eseményeket részletező összes releváns adatot), a javasolt visszaállítás hatályát, az ellenőrzéssel érintett határszakaszokat, az érintett átkelőhelyek nevét, valamint a tervezett

¹⁸ GUILD (2016).

¹⁹ Lásd részletesebben FRIEDERY (2020).

bevezetés időpontját és hosszát. Érdekes módon egyes tagállamok bejelentésükben nemcsak a COVID-19 életveszélyes jellegét jelölték meg az ellenőrzések visszaállításának indokaként, hanem tágabb megközelítéssel éltek. Ez látható például a magyar kormány közleményénél, amikor a járványt a vagyonszükséglettel kapcsolta össze, megjegyezve, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésének oka Magyarország egész területén a magyar állampolgárok egészségének és életének védelme, illetve a polgárainak életét és vagyonszükségletét veszélyeztető tömeges járvány következményeinek megelőzése.²⁰

Érdemes rámutatni Ausztria közleményére, mely szerint a COVID-19 okozta válság leküzdésére irányuló intézkedések ahhoz vezethetnek, hogy a migránsok a nyugat-balkáni országokban rekednek, és ha feloldják a korlátozásokat, az a migrációs nyomás növekedéséhez vezethet. Franciaország pedig a lehetséges terrorfenyegetéseket rögzítette: azok az államok, amelyek biztonsági erői jelentős mértékben vesznek részt a COVID-19-világjárvány terjedésének leküzdésében, sérülékenyebbek új terrorista összeesküvésekkel szemben.²¹

A bejelentéskor a tagállam szükség esetén, és ha az a nemzeti joggal összhangban van, dönthet úgy, hogy az információ egy részét minősített adatnak nyilvánítja. Azonban ez nem zárhatja ki azt, hogy az Európai Bizottság az ilyen információkat az Európai Parlament rendelkezésére bocsássa.²² Ugyanakkor itt kérdéses lehet a besorolással kapcsolatos diszkrecionális jogkör, illetve a döntés átláthatósága is.

A Kódexet érintő másik kérdés ahhoz a jelentéshez kapcsolódik, amelyet a határellenőrzést végző érintett tagállamnak a határellenőrzés megszüntetését követő négy héten belül kell benyújtania az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz és a Bizottsághoz. Ez a tagállami jelentés információkat tartalmaz a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról, beszámolva különösen az előzetes vizsgálatról és a 26., 28. és 30. cikkben említett kritériumok betartásáról, az ellenőrzések operatív végrehajtásáról, a szomszédos tagállamokkal folytatott gyakorlati együttműködésről, az intézkedésnek a személyek szabad mozgását érintő hatásairól, valamint a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának eredményességéről, kitérve a határellenőrzés visszaállításának arányosságára vonatkozó utólagos értékelésre is.²³ Ezek a jelentések

²⁰ Council of the European Union (2020).

²¹ Az érvényben lévő, illetve korábban életbe léptetett határellenőrzésekhez az indokokat lásd az EU honlapján: <https://bit.ly/3mk34rK>

²² Schengeni határ-ellenőrzési kódex, 27. cikk.

²³ Schengeni határ-ellenőrzési kódex, 33. cikk.

azonban nem hozzáférhető a nyilvánosság számára, tehát itt is felmerül az átláthatóság hiánya.

Legvégül még érdemes rámutatni arra, hogy bár a beutazási tilalmat a Kódex kifejezetten nem írja elő, de például Magyarország közleményében azt olvashattuk, hogy a felsorolt intézkedések bevezetése mellett azon személyektől, függetlenül állampolgárságuktól, akik a leginkább fertőzött területekről – az Olasz Köztársaság, a Kínai Népköztársaság, a Koreai Köztársaság és az Iráni Iszlám Köztársaság – érkeznek, minden határátkelőhelyen megtagadják a Magyarország területére való bejutást.

3. Az uniós digitális COVID-igazolvány

Az Európai Bizottság 2021. március 17-én terjesztette elő a digitális zöldigazolvánnyal szembe fordított javaslatát,²⁴ azzal a céllal, hogy megkönnyítse az uniós határokon átnyúló szabad mozgást a járvány idején. A Bizottság javaslata azért is volt nagyon időszerű, mivel több tagállam is indított vagy tervezett bevezetni nemzeti COVID-igazolványokat.²⁵ Így Olaszország, amely a pandémia európai gócpontja volt, egy 2021. április 22-i jogszabállyal vezette be az ún. zöldigazolványt, amely lehetővé tette a piros és a narancssárga színű régiók²⁶ közötti mozgást, valamint a különböző rendezvényeken, eseményeken történő részvételt.²⁷ Magyarországon pedig a 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet vezette be a magyar védettségi igazolást, amelynek a jogosultakhoz való eljuttatása 2021. március 1-jét követően kezdődött meg.

A javaslat szerint a digitális igazolvány célja, hogy megkönnyítse a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását az EU-ban, ugyanakkor minimalizálja a koronavírus terjedésének kockázatát. Az igazolvány lehetővé teszi a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló uniós polgárok és családtagjaik számára annak igazolását, hogy megfelelnek a célállomás szerinti tagállam által az uniós joggal összhangban előírt népegészségügyi követelményeknek. E szerint az oltás, a negatív teszt, és a COVID-19-ből való felépülés ténylegesen megakadályozhatja vagy minimálisra csökkentheti az átvitel kockázatát. Érdemes rámutatni a szövegezésben a feltételes mód használatára, aminek az oka az lehetett, hogy

²⁴ Az Európai Bizottság javaslata (2021).

²⁵ Nemzetközi példákat is láthattunk, hiszen Izrael már 2021. február 21-én, az Egyesült Királyság pedig május 17-én kezdte el saját nemzeti igazolás bevezetését.

²⁶ A színek a fertőzöttség mértékét jelentik.

²⁷ BASSU (2021).

az Egészségügyi Világszervezet (WHO) ellenezte a COVID elleni védőoltás igazolásának követelményét egy másik országba való belépéshez. A szervezet azon az állásponton volt, hogy még mindig vannak kritikus, megválaszolatlan kérdések azzal kapcsolatban, hogy az oltás hatékony-e a fertőzés terjedésének csökkentésére, és azt javasolta, hogy az oltott személyek ne mentesüljenek az utazási kockázatok csökkentését célzó egyéb intézkedések alól.²⁸

Az EU digitális COVID-igazolványról szóló rendeletét²⁹ 2021. június 14-én fogadták el, és július 1-től lépett hatályba, és 12 hónapon át, 2022. június 30-ig marad hatályban.³⁰ Az igazolvány a 27 uniós tagállamban, valamint Izlandon, Liechtensteinben, Norvégiában és Svájcban is érvényes.³¹ Érdemes kiemelni, hogy az eredeti bizottsági javaslatban az oltási, tesztelési és gyógyultsági igazolványok kiállítására, ellenőrzésére és elfogadására vonatkozó keret felfüggesztésére akkor került volna sor, ha a WHO főigazgatója a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályokkal összhangban bejelenti a SARS-CoV-2 által okozott nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet megszűntét. Tehát eredetileg nem volt végső dátum, és a járvány végének megállapítása a WHO bejelentéséhez kötötték volna.

A személyi kört az EU-polgárok, családtagjaik és azok a harmadik országbeli állampolgárok alkotják, akik jogszerűen tartózkodnak vagy laknak valamely tagállam területén, és akik a következő feltételek valamelyikét teljesítik: részültek védőoltásban, felépültek a betegségből, vagy negatív teszt eredményt³² tudnak felmutatni. Ennek megfelelően a rendelet a digitális igazolvány három fajtájának a kiállítását, határokon átnyúló ellenőrzését és elfogadását teszi lehetővé, amelyek az oltási igazolvány, a tesztigazolvány, valamint a gyógyultsági igazolvány. Az uniós igazolvány a birtokos nevét és születési dátumát, a kiállítás időpontját, a védőoltásra/tesztre/felgyógyulásra vonatkozó információkat, valamint egyedi azonosítót tartalmaz. Az igazolvány QR-kóddal rendelkezik, amelynek segítségével ellenőrzik az adatokat, az adatok átadására vagy tárolására azonban nem kerül sor. Minden egyéb egészségügyi adatot kizárólag az uniós digitális COVID-igazolványt kiállító nemzeti hatóság őriz.

A rendelet meg kívánja könnyíteni az arányosság és a megkülönböztetésmentesség elvének alkalmazását a szabad mozgás világjárvány alatti korlátozásai tekintetében, az igazolvány birtokosai számára elősegíti a szabad moz-

²⁸ WHO (2021).

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/953 rendelete.

³⁰ Uo. 19. cikk.

³¹ Uo. 17. cikk.

³² PCR-teszt vagy antigén gyorseszteszt.

gáshoz való joguk gyakorlását. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznunk, hogy a digitális COVID-igazolvány lehetővé teszi, hogy a be nem oltott személyeket (akár egészségügyi, akár például gyermekek esetén) se érje hátrányos megkülönböztetés, és gyakorolhassák a szabad mozgáshoz való jogukat. Ezt úgy teszi lehetővé, hogy negatív COVID-teszttel vagy a betegségből való felépülés igazolásával ők is élhetnek a szabad mozgás jogával. Ez azért fontos, mert állampolgárság alapján is lehetséges hátrányos megkülönböztetés, ami azért lehetséges, mert a tagállamok eltérő mértékben haladnak az oltásokkal. Az oltások széles körben elérhetővé válásával az oltási igazolványok továbbra is megkülönböztethetnek például életkor vagy veszélyeztetettség alapján, mivel bizonyos személyi kör továbbra sem kaphat védőoltást (például kisgyermekek, egészségi okok miatt).

A rendelet több célt is megfogalmazott, így többek közt azt, hogy elősegítse a határokon átvéelő szabad mozgást, és hogy lehetővé tegye az uniós digitális COVID-igazolványok hatálybalépése előtt hatályban lévő szigorúbb nemzeti intézkedések feloldását, mint például kiutazási/beutazási tilalmak, tesztelési követelmények. Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a rendelet lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a világjárvány idején túllépjenek a határokon átnyúló mozgás három feltételén, és szigorúbb intézkedéseket fogadjanak el. A rendelet ugyanis csak azt írja elő, hogy a tagállamok tartózkodnak a szabad mozgás további korlátozásainak előírásától, de hozzáteszi, hogy ha egy tagállam szigorúbb feltételeket állapít meg a digitális COVID-igazolványok birtokosai számára, az ilyen intézkedés bevezetése előtt értesítenie kell a többi tagállamot és az Európai Bizottságot, meg kell határozni a szigorítás okait, hatályát és időtartamát.³³

A rendelet további célja, hogy összehangolja a tagállamok intézkedéseit. A szabad mozgást érintő tagállami korlátozó intézkedések összehangolását az új rendelet számos esetben aláhúzza, hiszen az elmúlt időszakban szemtanúi lehettünk a többnyire egyoldalúan bevezetett tagállamok közötti korlátozásoknak, amelyek bevezetéséről a tagállamok nem egyeztettek sem egymás között, sem uniós szinten. Ugyanakkor az unió külső határait érintő kérdésben, vagyis a harmadik országokból érkezőkre vonatkozó korlátozások ügyében uniós és tagállami szinten is nagyfokú összehangoltságot láthattunk. Ezt a képet erősíti például az, hogy az Afrika déli országaiban felbukkanó COVID-mutáció kapcsán az Európai Bizottság rendkívül gyorsan intézkedett, a vészfékmechanizmust életbe léptető javaslatát követően az EU tagállamai leállították az érintett afri-

³³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/953 rendelete, 11. cikk.

kai régióból érkező légi közlekedést, és az onnan érkezők számára szigorú karanténkötelezettséget rendeltek el.³⁴ A vészfékmechanizmus uniós polgárokra, az EU-ban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező lakosokra, és az alapvető szükségből utazók bizonyos kategóriáira nem alkalmazható, és fontos kiemelni, hogy nemzeti COVID-igazolványukat nem veszik figyelembe: rájuk tesztelési és karanténintézkedések vonatkoznak, függetlenül attól, hogy az oltás teljes adagját megkapták-e vagy sem.

Az uniós digitális COVID-igazolványt a tagállamok a határokon átvitelő szabad mozgáson kívül más célokra is használhatják, így akár kulturális, sport- és társadalmi eseményeken való részvétel feltételeként is előírhatják meglétét. Magyarországon, ahol védettségi igazolvány szükséges a köznevelési intézményekbe belépő külsősnek, az uniós digitális igazolványt is elfogadják.³⁵ Sőt a magáncégek is dönthetnek úgy, hogy a digitális igazolványt a határokon átvitelő mozgáson kívül más célokra is használják. De ezt a nemzeti jog alapján kell szabályozniuk, az uniós alapjogok és a szabad mozgásra vonatkozó uniós jog figyelembevételével, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvének megfelelően.

Mindezek alapján egyértelmű, hogy a digitális COVID-igazolvány is a szabad mozgást korlátozó uniós intézkedés, mivel korlátozza az EU-n belüli szabad mozgást, hiszen feltételekhez köti ennek lehetőségét. Mégis, más korlátozó intézkedésekhez képest (akár beutazási tilalmak, karanténok) a digitális COVID-igazolvány jelenti a legkevésbé korlátozó lehetőséget a határokon átnyúló biztonságos mozgáshoz, miután minimálisra csökkenti az átvitel kockázatát.

Mivel szinte valamennyi, a járvány kapcsán megszületett uniós dokumentumban találunk utalást a belső piac működésének fontosságára (a tagállami korlátozások miatt tapasztalhattuk működőképességének véges voltát), a digitális COVID-igazolvány jelentősen hozzájárul a szabad mozgás összehangoltabb uniós szintű megközelítéséhez, annak ellenére, hogy a rendelet lehetővé teszi további nemzeti korlátozások bevezetését, így például a keleti vakcinákkal beoltottak beutazásával kapcsolatban.³⁶ Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy

³⁴ A tanácsi ajánlás alapján életbe lépő vészfékmechanizmus lényege, hogy amennyiben egy harmadik országban vagy régióban gyorsan romlik a járványügyi helyzet, és mindenekelőtt amennyiben a vírus aggodalomra okot adó vagy figyelmet érdemlő variánsa jelenik meg, a tagállamoknak sürgős, ideiglenes korlátozást kell bevezetniük az Európai Unióba irányuló minden utazásra vonatkozóan. A Tanács ajánlása jogilag nem kötelező erejű, és az abban foglaltak végrehajtásáért továbbra is a tagállami hatóságok felelősek.

³⁵ Ezen kívül applikáció, nemzetközi oltási bizonyítvány, védettségi igazolás is elfogadható. Lásd 29/2021. (IX. 19.) EMMI határozat.

³⁶ Akiket orosz vagy kínai vakcinákkal oltottak be, Európa legtöbb országában továbbra is oltatlannak számítanak.

az Európai Bizottság legutóbbi javaslata azt tanácsolja a tagállamoknak, hogy korlátozások nélkül fogadják az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) által jóváhagyott védőoltásokkal beoltott EU-állampolgárokat,³⁷ illetve kéri, hogy a tagállamok 2022. január 10-én nyissanak minden olyan ország utasai előtt, akik az Egészségügyi Világszervezet által jóváhagyott védőoltásokat kaptak.³⁸

4. Konklúzió

A schengeni határok és a digitális COVID-igazolvány alapján egy összetett kép bontakozik ki a szabad mozgás, a schengeni határkérdések és a közegészségügy terén a tagállami hatáskörök, valamint az uniós fellépések hálójában.

Egyrészt a szabad mozgás korlátozásának legújabb megközelítése, az EU digitális COVID-igazolványa alátámasztja és egyben erősíti azt, hogy az EU képes az eltérő tagállami érdekeket egy integrált megoldás felé terelni. A járványhelyzetben, ha megkésve is, de sikerült minden tagállam számára elfogadható megoldást találni, a korábban meghozott tagállami intézkedéseket közös mederbe terelni. Az uniós igazolványnak ugyanis az a legfőbb előnye, hogy mentesíthet a szabad mozgás korlátozásai alól, és a tagállamoknak tartózkodniuk kell attól, hogy további utazási korlátozásokat vezessenek be azokkal szemben, akik rendelkeznek az EU digitális COVID-igazolványával. Kivételek csak akkor lehetségesek, ha ezek szükségesek és arányosak a közegészség védelme érdekében. Fontos rámutatni az Európai Bizottság legújabb javaslatára is, amely a COVID-igazolvány jelentőségét még inkább kiemeli. E szerint ugyanis az érvényes uniós COVID-igazolvánnyal rendelkező személyekre elvileg nem vonatkozhatnak további korlátozások, például újabb tesztek vagy karantén, függetlenül attól, hogy az EU-n belülről honnan indulnak, de az azzal nem rendelkező személyektől megkövetelhetik az érkezés előtt vagy után végzett vizsgálatot.³⁹ Tehát nem az számítana elsődlegesen, hogy honnan, milyen mértékben fertőzött országból⁴⁰ érkezik az adott személy, hanem, hogy van-e ér-

³⁷ A fogadó országnak jelenleg kötelezően csupán azokat az igazolványokat kell elfogadnia, amelyek tulajdonosát az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) által jóváhagyott vakcinával (Pfizer–BioNTech, Moderna, AstraZeneca–Oxford University, Janssen) oltották be.

³⁸ A magyarokat is érinti, mivel a WHO már jóváhagyta a két kínai vakcinát, a Sinopharmot és a Sinovacot is.

³⁹ European Commission, Press release (2021).

⁴⁰ Országalapú megközelítés az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) térkép színek alapján.

vényes COVID-igazolványa,⁴¹ vagyis az uniós koronaterképet összevetik az oltottsági adatokkal.⁴²

Másrészt az elmúlt években az európai intézmények, és a legjelentősebb európai kormányok vitát indítottak a schengeni rendszer lehetséges reformjáról. Ezt a migrációs válság erősítette, a világjárvány pedig felgyorsította, és bebizonyosodott, hogy szükséges elindítani a reformokat. Ennek keretében Emmanuel Macron francia elnök eltökélt szándékának adott hangot Schengen megreformálása mellett, többek között új európai biztonsági ellenőrzések érvényesítésével, a közös határvédelemnek tényleges rendőri erővel történő megerősítésével, amelyet az EU Tanács 2022 első félévének francia elnöksége alatt kíván megvalósítani. De az Európai Bizottság is új stratégiát terjesztett elő a schengeni övezet megerősítésére, amelynek célja a világjárványban azonosított akadályok vizsgálata, valamint az EU külső határainak hatékony kezelése, a belső intézkedések megerősítése, a stabil felkészültség és kormányzás.

Fentiekkel összhangban megállapíthatjuk, hogy a belső határok lezárása, ellenőrzése és ezeknek a korlátozásoknak a megszüntetése a tagállamok egyéni mérlegelésén alapulnak, ami elvezethet oda, hogy az európai határok tagállamok általi önálló lezárása aláássa az európai integráció egyik építőkövét, Schengent, és ezzel összefüggésben a szabad mozgást. Az pandémia esetében azonban kiderült, hogy a tagállamok a válság leküzdéséhez nyitottak voltak a szabad mozgás kérdésének integrált megközelítésére, amelyet az uniós COVID-igazolvány léte is igazol.

⁴¹ Csak az utazási korlátozásokra vonatkoznak, az oltási igazolás érvényességét más területeken nem befolyásolja.

⁴² A jelenlegi szabályozás alapján, ha valaki zöld területről érkezik, vele szemben semmilyen korlátozás nem alkalmazható, a sötétvörös területekre és onnan való utazást lehetőség szerint tiltani kell, illetve szigorú tesztelést és karantént kell előírni.

IRODALOM

- Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások, 2020/C 86 I/01, (Covid-19 Irányelv), <https://bit.ly/3GGV8sd>
- Az Európai Bizottság javaslata, az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid-19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az oltásra, tesztesésre és gyógyultságra vonatkozó interoperábilis igazolványok (digitális zöldigazolvány) kibocsátásának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről. Brüsszel, 2021.3.17. COM(2021) 130 final 2021/0068(COD), <https://bit.ly/3yLGtJN>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/953 rendelete (2021. június 14.) a Covid-19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az interoperábilis, Covid-19-oltásra, tesztre és gyógyultságra vonatkozó igazolványok (uniós digitális Covid-igazolvány) kiállításának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről (EGT-vonatkozású szöveg) PE/25/2021/REV/1, OJ L 211, 15.6.2021. <https://bit.ly/3mqkwuC>
- 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://bit.ly/3IRUWZ2>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 326. 26.10.2012. <https://bit.ly/3IOKPEv>
- BASSU, Carla: *EU Covid Certificate: un pass(o) verso la libertà* (2021). <https://bit.ly/3dSOJaG>
- CARRERA, SERGIO – STEFAN, SERGIO – CHUN LUK, NGO – VOSYLIÜTÉ, LINA: *The Future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016* (2018). <https://bit.ly/3Jjm97s>
- Council of the European Union, 2020b. Temporary reintroduction of border controls at the Hungarian internal borders with Slovenia and Austria in accordance with Article 28 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) Brussels, 13 March 2020.
- DOBBS, Mary: „National Governance of Public Health Responses in a Pandemic?” *European Journal of Risk Regulation*, 111 (2020) 2: 240–248.
- European Commission, Press release: Coronavirus: Commission proposes to strengthen coordination of safe travel in the EU. 25 November 2021. <https://bit.ly/3m4d34y>
- FRIEDERY Réka: A szabad mozgás tagállamok közötti korlátozásának kérdései a COVID-19 idején. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosizok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, TK JTI – L’Harmattan Kiadó, 2020, 261–272.
- GUILD, Elspeth – BROUWER, Evelien – GROENENDIJK, Kees – CARRERA, Sergio: „What is happening to the Schengen borders?” *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, (2015) 86. <https://bit.ly/3etuBmt>

- GUILD, Elspeth – CARRERA, Sergio – VOSYLIÜTÉ, Lina – GROENENDIJK, Kees – BROUWER, Evelien – BIGO, Didier – JEANDESBOZ, Julien – MARTIN-MAZÉ, Médéric: *Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?* Directorate General for Internal Policies Policy Department C. Citizens' Rights and Constitutional Affairs Civil Liberties, Justice and Home Affairs, (2016) PE 571 356, 23. <https://bit.ly/3qcM87D>
- OMOTOMILOLA, Ikotun – AKHIGBE, Allwell – OKUNADE, Samuel: „Sustainability of Borders in a Post-COVID-19 World”. *Politikon*, 48 (2021) 2: 297–311.
- OPILOWSKA, Elzbieta: „The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe?” *European Societies*, 23 (2021) 1: 589–600.
- PACCES, Alessio M. – WEIMER, Maria: „A European Approach to COVID-19”. *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020) 2: 283–296.
- RADIL, Steven M. – PINOS, Jaume Castan – PTAK, Thomas: „Borders resurgent: towards a post-Covid-19 global border regime?” *Space and Polity*, 25 (2021) 1: 132–140.
- SAMERS, Michael: „Immigration and the Spectre of Hobbes: Some Comments for the Quixotic Dr. Bauder”. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 2 (2003) 2: 210–217.
- Temporary reintroduction of border controls at the Hungarian internal borders with Slovenia and Austria in accordance with Article 28 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (2020). <https://bit.ly/3EXOWgO>
- VAN DER WOUDE, Maartje: „A Patchwork of Intra-Schengen Policing: Border Games over National Identity and National Sovereignty”. *Theoretical Criminology*, 24 (2020) 1: 121–122.
- WHO: Interim position paper: considerations regarding proof of COVID-19 vaccination for international travellers. 5 February 2021. <https://bit.ly/3oSsXa>



A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején¹

Az ELKH TK Jogtudományi Intézete az FK 129018 *A jogrendszer reagálóképessége* című NKFIH által támogatott kutatás keretében vizsgálja többek között a közigazgatási jog rezilienciáját. Bár a kutatás a 2010–2018 közti időszakot fogja át, de a veszélyhelyzetben alkalmazott rendkívüli jogrendre tekintettel célul tűzte ki az *Epidemiológia és a jogtudomány* vizsgálatát is.² 2020-ban és 2021-ben több írásunkban vizsgáltuk a dinamikus változó szabályozási rendszeren keresztül a reziliencia és a jogi innováció kérdéseit, így a veszélyhelyzet kihirdetését követően, 2020 kora nyarán, majd 2020 nyár végén közzétett írásainkban,³ továbbá a COVID–19-pandémia második hullámának hatásait elemző könyvfejezetekben és cikkekben⁴ elemeztük. Jelen írás is korábbi munkáink körébe sorolható, miután a jogalkotás, a joggyakorlat és a tudomány legújabb eredményeire figyelemmel elemezzük az koronavírus vilájárványnak a vizsgált kérdésekre gyakorolt hatásait. Mindezzel választ szeretnénk kapni olyan kérdésekre is, hogy a veszélyhelyzeti közigazgatást érintő jogalkotásnak kimutathatók-e elvi és dogmatikai alapjai, vagy azok elvi, dogmatikai megfontolásokat nélkülöző, inkább gyakorlatra orientáló és a pillanatnyi viszonyokra adott közpolitikai válaszok? Azt is vizsgáljuk, hogy az alkalmazott új intézményeink mennyire illeszkednek a nemzetközi trendekhez és mennyiben egyedi, ország-specifikus megoldások? Végül, de nem utolsósorban arra is választ keresünk, hogy a hektikusan változó veszélyhelyzeti közigazgatási jogi intézkedések meddig illeszthetők közigazgatásunk rezilienciájának keretei közé?

¹ A kutatás az NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Gárdos-Orosz Fruzsina) támogatásával valósult meg. A kézirat lezárva: 2021. november 26.

² *Epidemiológia és jogtudomány*. <https://bit.ly/31UBVV0>

³ Lásd BALÁZS – HOFFMAN (2020a); BALÁZS – HOFFMAN (2020b), 1–10.

⁴ Lásd BALÁZS – HOFFMAN (2020c), 45–65; HOFFMAN – BALÁZS (2021a), 103–119; BALÁZS – HOFFMAN – HUNGLER (2021), 625–634; HOFFMAN – BALÁZS (2021b), 35–50.

Mint az már közismert, a veszélyhelyzet elrendelésében és a rendeleti jogalkotásnál meghatározó a közigazgatás legfőbb szervének, a Kormánynak a tevékenysége még akkor is, ha tudott, hogy a veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotás és a közigazgatási tevékenység nem teljesen azonos fogalmak. A kutatás célja így elsősorban a közigazgatás rendkívüli helyzetekben – ideértve a különleges jogrendi esetek mellett az ún. válságkezelési helyzeteket⁵ is – való cselekvésének elemzése jogi, jogtudományi szempontból annak érdekében, hogy az összevetésre kerüljön a terület dogmatikai alapjaival és empirikus tapasztalataival egyaránt. Szintén vizsgáltuk az első veszélyhelyzet megszűnését követően, a sajátos, későbbiekben jelzettek szerint kvázi veszélyhelyzetnek tekinthető környezetben, az ún. járványügyi szükséghelyzetben kiadott jogszabályoknak a fentiek szerinti illeszkedését a magyar jogrendszerbe. Külön elemeztük a második veszélyhelyzet szabályozását, annak jelentős átalakulását, azaz a 2021 nyarát leginkább meghatározó, korlátozottnak tekinthető különleges jogrend kérdéseit és azok illeszkedését a 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 a jogalkalmazói joggyakorlat empirikus vizsgálatánál nem lehet teljesen eltekinteni a szakmai közvéleményben (a hazai és a külföldi egyaránt) felmerült kérdésektől. Elemzésünk során azt is vizsgáltuk, hogy a különleges jogrend és a járványügyi szükséghelyzet során bevezetett intézkedések és tapasztalatok mennyiben épültek be a jogrendszer „normál” működésébe. Foglalkozunk azzal is, hogy korábbi megállapításainkat mennyiben igazolták a tudományos viták, valamint részben a jogalkotás, azaz az általunk jelzett kodifikációs és dogmatikai problémák mennyiben állnak fenn, vagy azokat mennyiben érintették a jogalkotási változások.

Terjedelmi okokból ennek az írásnak nem lehet a célja a veszélyhelyzeti közigazgatási jogalkotás minden felmerülő közigazgatási jogi dogmatikai problémájának a teljes körű megválaszolása, hanem csupán a leginkább vitatható, fontosabb közigazgatási jogi kérdések áttekintésére koncentrálunk egyfajta problématérkép felvázolásával, továbbá az elmúlt, immáron több mint másfél éves időszak folyamatainak és trendjeinek bemutatásával. Ezért értelemszerűen a munka több ponton is vázlatos, elsősorban jogdogmatikai, valamint bizonyos, mindenekelőtt a hatósági statisztikákra épülő kvantitatív

⁵ A válságkezelési helyzetek értelmezésével kapcsolatban lásd részletesebben: KÁDÁR – HOFFMAN (2021), 1–11.

empirikus kutatási módszerekre támaszkodik, és természetesen további elemzések alapjául is szolgálhat.⁶

1. A járvány és a különleges jogrend: veszélyhelyzet, járványügyi készültség, majd ismét veszélyhelyzet és aztán korlátozott veszélyhelyzet

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, ezért a különleges jogrenddel jelen tanulmány csupán utalásszerűen foglalkozik. Röviden kitérünk arra, hogy a hazai megoldásunk milyen modellbe illeszkedik, de nem foglalunk állást abban az egyes szerzők által vitatott⁷ alapkérdésben, hogy bevezetése alkotmányos volt-e. Elemzésünk – a 2020-ban és 2021-ben megjelent írásokban foglaltakra tekintettel – elsősorban a szabályozás alakulásának trendjeit tekinti át.

Az alkotmányos szabályok a törvényhozás számára erős korlátokat határoznak meg, amelyek viszonylag szűkebb jogalkotási mozgásteret hagynak. Amennyiben a járványügyi kérdésekre tekintünk, láthatjuk, hogy az Alaptörvény hatályos 53. cikk (1) bekezdése a veszélyhelyzet elrendelése körében a „élet- és vagyonbiztonságot 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 (a továbbiakban: Kat. tv.) sarkalatos rendelkezései, a Kat. tv. 20–24. alcíme határozza meg. Az Alaptörvény szabályát tágan értelmezve, annak szó szerinti értelmezéséhez képest azt bővítve⁸ a Kat. tv. hatályos 44. § c) pontja az egyéb eredetű veszélyek között, a ca) alpontban a veszélyhelyzet elrendelésének

⁶ Így szorosan kapcsolódnak a jogrendszer rezilienciáját vizsgáló kutatásokhoz, különösen az FK 129018. sz. *A jogrendszer reagálóképessége* című NKFIH által támogatott kutatás keretében végzett más kutatómunkákhoz.

⁷ Lásd erre: SZENTE (2020), 115–139; VÖRÖS (2020), 17–44. Az alkotmányossági problémákat felvázoló cikkeken túl más szerzők úgy vélték, hogy a jogszabályi fogalmak tág értelmezésével a 2020/2021-es veszélyhelyzetet elrendelő szabályozás végső soron a magyar alkotmányos rendbe illeszkedik. Lásd HORVÁTH (2021), 152–153.

⁸ 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,

lehetőség okaként már külön nevesíti a „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány” esetét. Különleges jogrend esetén, összhangban az Alaptörvénnyel, a Kat. tv. 21–24. alcímeiben meghatározottak szerinti intézkedések többségét a Kormány vezetheti be, amely 15 napos átmeneti időszakra a törvényekkel ellentétes tartalmú rendeleteket is kiadhat. A kormányrendeleti szabályozás mellett szűk körben egyes miniszterek – így az oktatásért és szakképzésért felelős miniszter vagy a nemzeti vagyoniért felelős miniszter – is hozhatnak egyedi aktusnak minősülő döntéseket.

A fenti szabályozás is mutatja, hogy a világméretű járvány tekintetében a magyar közigazgatást – hasonlóan más európai országok közigazgatásaihoz – az alkotmányos szabályozás szintjén váratlanul érte a COVID–19-járvány. Az egész világra kiterjedő tömeges megbetegedésekkel és nagyszámú érintettel kapcsolatos korlátozásokra a magyar közigazgatási jogban elsődlegesen nem a *veszélyhelyzet* intézményét, hanem az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) szerinti *egészségügyi válsághelyzet* intézményét rendelte alkalmazni, amely elsődlegesen az egészségügyi ellátások rendszerének az átalakítását jelenti.⁹ A jellemzően ipari katasztrófákra és elemi csapásokra modellezett magyar rendszer¹⁰ nem tartalmazott részletes rendelkezéseket egy világjárvány kezeléséhez kapcsolódó veszélyhelyzetre nézve.

A fenti keretek között a Kormány végül 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 így a Kormánynak megnyílt a lehetősége, hogy rendeleteiben a törvények alkalmazását felfüggeszthesse, egyes rendelkezéseiktől eltérjen, valamint egyéb (egyéb-ként 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 egyértelműen hosszabb időt vesz igénybe, ezért az Országgyűlés már a járvány első hullámának időszakában – a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatot megszavazva

törvényben történő alaptörvény-módosítás, amely alaptörvény-ellenesnek tekinthető. Lásd SZENTE (2020), 130–132.

⁹ Lásd ASBÓTH – FAZEKAS – KONCZ (2016), 477–479.

¹⁰ Magyarországon a rendszerváltást követően többször is kihirdetettek 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 devecseri vörösiszap-katasztrófát követően [245/2010. (X. 6.) Korm. rendelet].

– úgy döntött, hogy általános felhatalmazással meghosszabbítja a törvénytől eltérő szabályozást tartalmazó rendeletek hatályát, amelyet 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 egy sajátos megoldást alkalmazott az országos tisztifőorvos: normatív határozatban, járványügyi intézkedésként hosszabbította meg a veszélyhelyzeti klauzula alapján kiadott kormányrendelet(ek) ben elrendelt intézkedéseket. A fenti megoldást a kényszert szülte, s ez is mutatja a kazuisztikus rendkívüli jogrendi szabályok sajátos kihívásait, ugyanis – ahogyan ezt jelen írás szerzőinek korábbi elemzése¹¹ részletesen bemutatta – az országos tisztifőorvos a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alapján ilyen tartalmú normatív határozat kiadására nem volt jogosult, a határozat pedig tartalma alapján egyedi határozatnak nem tekinthető.

Az alkotmányos és a rendkívüli jogrend szabályozásának hiányosságait a jogalkotó is felismerte, ezért az Átmeneti tv. az Eütv. megfelelő módosításával teremtette meg a sajátos korlátozások elrendelésének a jogalapját, ezzel – más visegrádi országok gyakorlatához¹² hasonlóan – egy sajátos, az alkotmányos különleges jogrendi szint alatti „kvázi különleges jogrendi” állapotot alakított ki, miközben lehetősége nyílt volna az Alaptörvény megfelelő módosítására is. Ez a változtatás már előre jelezte, hogy az alaptörvényi, taxatív típusú különleges jogrendi meghatározás értékelésével kapcsolatos jogalkotói, alkotmányozói megközelítés változások előtt áll, amely átalakulás utána jól tükröződött az Alaptörvény 9. módosításában. A törvény jelentősen átalakította az egészségügyi válsághelyzet szabályozását. Az egészségügyi válsághelyzet részeként meghatározott járványügyi szükséghelyzetben az intézkedések – így üzletek működésének, nyitva tartásának 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 sajátos járványügyi működésének átalakításán. Azaz lényegében az Eütv. módosításával

¹¹ Lásd részletesebben: BALÁZS – HOFFMAN (2020c), 48–50.

¹² Így Lengyelországban a COVID-19-pandémia időszakában nem hirdették ki az lengyel alkotmányban meghatározott különleges jogrendi helyzetet, hanem az egészségügyi és a közbiztonsági tárgyú törvények módosításával sajátos, a járványkezelésben a központi és a területi államigazgatás számára jelentős többletjogosítványokat biztosító, egyfajta kvázi különleges jogrendi szabályokat alakítottak ki. Lásd CHMIELNICKI – MINICH – RYBKOVSKI – STACHURA – SZOCIK (2021), 79–82.

– nem sarkalatos szabályai között – a törvényhozás egy sajátos, különleges jogrendszeri formát alakított ki, amely azonban 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 teszik. Az, hogy ez végső soron nem az egészségügyi ellátórendszert érintő kérdéskör, hanem tulajdonképpen egy sajátos különleges jogrendi szabályozás, abból is világossá válik, hogy ezt a járványügyi szükséghelyzetet a Kormány rendeli el – igaz, erre az országos tisztifőorvos javaslatára, az egészségügyért felelős miniszter (a jelenlegi kormányzati rendszerben az emberi erőforrások minisztere) előterjesztése alapján kerül sor. Azaz, tulajdonképpen a járványügyi hatására egy sajátos fejlődési irány körvonalazódik a magyar jogban, amely – mint látható – összességben jól illeszkedik az elmúlt évek fő közigazgatási jogi változásaihoz: az általános különleges jogrendi normák nem változnak, de sajátos kerülőutak épülnek ki az ágazati törvényekben, amelyek célja a kormányzati intézkedési lehetőségek körének bővítése és szélesítése olyan helyzetekben is, amikor az alkotmányos különleges jogrendi szabályok teljes körét nem kívánták alkalmazni.¹³

Az első, 2020-as 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 hatályon kívül helyezte. A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Átmeneti tv.) azonban számos, a veszélyhelyzet időszakára megalkotott szabály alkalmazását – jellemzően 2020. augusztus 31-éig tartó időszakra – meghosszabbította, amelyekhez kötődően a kormányrendeleti szabályozást igénylő kérdéseket a 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet rendezte. Azonban a veszélyhelyzet megszűnését követően – a visegrádi országokban megfigyelhető mintázattal egyezően¹⁴ – az Átmeneti tv. által bevezetett, az Eütv. szerinti új, sajátos kvázi különleges jogrenddel – a járványügyi készülséggel (szükséghelyzettel) – a Kormány már a törvény hatálybalépését követően élt. A 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel fél évre, 2020. december 17-éig járványügyi készülséget hirdetett ki. Ehhez kapcsolódóan több korlátozást is beve-

¹³ A fenti, kvázi különleges jogrendi helyzetek teljes körű áttekintése és elemzése körében lásd részletesebben: KÁDÁR – HOFFMAN (2021).

¹⁴ Lásd HORVAT – PIÁTEK – POTÉŠIL – F. ROZSNYAI (2021), 133–136.

zetett, különösen a (külföldi) utazások, a maszkviselés, a tömegrendezvények és az egészségügyi készletek megóvása körében.

A fenti, kvázi különleges jogrend körében a leginkább vitatott a külföldi utazások korlátozását és az azokhoz kötődő, a mozgás szabadságát korlátozó intézkedések (azaz a karantén szabályok) jelentették. Ezek körében az utazási korlátozásokat elrendelő kormányrendeleti szintű szabályozásban bevezetett sajátos közigazgatási bírságot szankcióként meghatározó szabályozást külön törvényben szigorította az Országgyűlés a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvényben.

A törvényi szabályozás jogi-dogmatikai szempontból több kérdést is felvet. A jogszabály 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) rendőrhatalóság közege által szóban elrendelt kötelezést tartalmazó, azonnal végrehajtandó döntés. Így elméleti, aktustani szempontból egy sajátos hatósági intézkedésnek tekinthető,¹⁵ amellyel szemben a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben meghatározott sajátos jogorvoslatokat lehet alkalmazni. Végső soron bírói jogorvoslat 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, ám egyéb, a cselekmény minősítésével kapcsolatos rendelkezéseket nem tartalmaz. Így nem látható, hogy mennyiben tekinthető hatósági intézkedésnek. Ha azonban nem az, akkor hová helyezhető el a közigazgatási jogi dogmatikába? Félő, hogy sehová, és mint ilyen bizonytalan alapokon álló új jogintézmény a közigazgatási jog eróziójaként minősíthető csupán.

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 a szankciótörvényben már legalább elvileg megalapozott, objektívizált felelősségi rendszerű, sajátos közigazgatási bírság, amellyel szemben – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a to-

¹⁵ A hatósági intézkedés fogalmával kapcsolatban lásd részletesebben: FAZEKAS (2020), 97.

vábbiakban: Ákr.) 116–117. §-ainak rendelkezéseivel összhangban – a fellebbezést kizárták. Így lényegében az Ákr. 112. §-ára figyelemmel közigazgatási perre kerülhet csak sor, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: 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 jelenlegi szabályozási keretek között nem értelmezhető. Ugyanakkor ez a változtatás is illeszkedik az utóbbi évek jogalkotási mintázatába, amely sajátos, *sui generis* jogintézmények beemelésével alakítják át a közigazgatási jog rendszerét, anélkül azonban, hogy az alapvető rendelkezéseket felülírnák, ezzel is gyengítve annak koherenciáját.

A jogalkotó a koronavírus-világjárvány második hulláma tetőzéséhez közeli időpontban – amikor is a járványügyi adatok jelentős romlást mutattak – eltért a 2020 nyarán kijelölt, s a visegrádi államokban¹⁶ széles körben alkalmazott, kvázi különleges jogrendi megoldástól, és 2020. november 4-én ismételtén kihirdette a veszélyhelyzetet [478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről], amelyet a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvényre figyelemmel a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel 2021. december 31-éig meghosszabbított (a kézirat lezárásakor egy, az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslat a veszélyhelyzetet 2022. június 30-áig meghosszabbítaná). A COVID-19-pandémia hatásait jelzi, hogy ez a veszélyhelyzeti állapot a kézirat lezárásakor is fennáll. A második, immáron több mint egy éve tartó veszélyhelyzet azonban nem tekinthető egységes időszaknak, az több szakaszra osztható, ami abban is jól tükröződik, hogy a korlátozásokat általános jelleggel szabályozó kormányrendeletnek – a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 11.) Korm. rendeletnek – a több lépcsős hatályba lépésre és a módosításokra tekintettel összesen 35 időállapota különíthető el, illetve az is, hogy rendelkezései a kézirat lezárásáig összesen 129 ponton módosultak.

A fenti általános szabályok nyomom követése rendkívül nehéz, ami különösen érvényesül a normák címzettjei esetében, így sok esetben a szabályok meghatározása és értelmezése körében azok nehézkes áttekinthetősége miatt a különböző kormányzati kommunikációs csatornák és a hatósági gyakorlat meghatározó szerepre tesz szert, ráadásul, a későbbiekben részletesen bemutatandó eljárási sajátosságokra tekintettel, viszonylag szűk a bírósági és alkot-

¹⁶ Lásd HORVAT – PIĄTEK – POTĘŚIL – F. ROZSNYAI (2021), 137–139.

mánybírósági joggyakorlat, amelynek részletesebb elemzése szintén további kutatás tárgya lehet.

Az első szakaszban, amely 2020. novemberétől, a második hullám tetőzéséhez közeli időszakától 2021 késő tavaszáig, a harmadik hullám befejeződéséig tartott, a szigorú, a korábbi korlátozásokat alapul vevő megoldások jelentek meg. A korlátozások jellege is eltért: a kijárási korlátozás az esti és éjszakai órákra korlátozódott, azonban a maszkviselési rendelkezések összességében szigorúbbakká váltak, s a köznevelésben a digitális oktatásra való átállás is csak jóval később, a harmadik hullámnak az egészségügyi ellátórendszer működőképességét veszélyeztető időszakában jelent meg. A fenti erőteljes korlátozásokkal járó időszakot követte a harmadik hullám lefutását követő időszak, amely egybeesett a tömeges oltások időszakával: ebben az időszakban a korlátozások enyhítését összekapcsolták a koronavírus elleni védettség kérdésével. 2021 nyarától a védettséghez és annak igazolásához kötött kedvezmények helyébe a korlátozások általános feloldása lépett, majd a koronavírus negyedik hullámában, 2021 őszén újabb szigorítások következtek.

A fenti kérdéskörök részletes elemzése, valamint a védettséghez kötött enyhítések alkotmányossági vizsgálatának részletes elemzése meghaladná e fejezet kereteit, ezért e körben elsősorban a korlátozásokkal összefüggő közigazgatási jogi dogmatika szempontjából kiemelt jelentőségű kérdésekkel foglalkozunk, azaz a közigazgatási korlátozások szankcióinak alapvető lehetőségével, valamint a korlátozások enyhítésének egyes dogmatikai problémáival.

A korlátozások betartása érdekében a jogalkotó – továbbra is alkalmazva a járványügyi szükséghelyzet (válsághelyzet) idejében, külön törvénnyel kialakított megoldást – a szankciók széles körű alkalmazását tette lehetővé. Egyrészt a karanténrendelkezések lehetősége továbbra is fennmaradt, így a 2020. évi CIV. törvény hatályban maradt, s nem változott a törvénynek – az előbbieken bemutatott – a jogorvoslathoz való jog érvényesülését megnehezítő szabályozási modellje sem.

Az általános védekezési keretrendelet szabályozása egyértelműbb. Jóllehet a rendelet betartásának ellenőrzését és a szankció kivetését a rendelet a rendőrség hatáskörébe utalta. Kérdésként merül fel, hogy ez hatósági intézkedésnek, vagy hatósági határozatnak minősül-e. Amennyiben a 484/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet 22. §-ának szabályait alaposabban megvizsgáljuk, egyértelmű, hogy e körben a jogalkotó határozottan úgy foglalt állást, hogy egy sajátos, a rendőrség hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyről van szó, amelyre kiterjed az Ákr. hatálya. Egyrészt a fenti bírság egyértelműen közigazgatási (anyagi) jogi rendelkezések megsértésére reagál, arra rendeli bírság, illetve kereskedelmi

jellegű egységek (ideértve a zenés-táncos rendezvényeket is) esetében a tevékenység korlátozásának lehetőségét. A felelősség objektivizált, önmagában a jogsértés megalapozza, azonban a kereskedelmi jellegű egységek esetében sajátos mentesülési körülményt is megszabott a jogalkotó akkor, ha a jogsértés megelőzése érdekében szükséges intézkedéseket megtette (ezt utána külön értelmezi is a szabály a felszólítással, majd, ha annak nem tesz eleget, a rendőrség kihívásával). Szintén az Ákr. alkalmazhatóságát támasztja alá a rendelet azon rendelkezése, amely kizárja a fellebbezést. Ugyanis az Ákr. 116. § (2) bekezdés b) pontja alapján a helyi rendvédelmi szerv döntésével szemben fellebbezésnek van helye,¹⁷ azonban ezt törvény – jelen esetben törvény módosítására is lehetőséget biztosító – veszélyhelyzeti kormányrendelet kizárhatja. Mindezek alapján a döntés közigazgatási hatósági ügy. Azonban arra figyelemmel, hogy ebben az ügyben hátrányos jogkövetkezményeket alkalmaznak, ezért az Ákr. szabályait 2021. január 1-jétől a közigazgatási szabályszegések szankciójáról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) rendelkezéseire figyelemmel kell alkalmazni a Szankciótv. 1. §-ára figyelemmel. Elvileg ezen döntések esetében helyszíni bírság kiszabására nem volt lehetőség, ugyanis arra a Szankciótv. 11. § (1) bekezdése alapján csak külön törvényi vagy kormányrendeleti szabályozás alapján van lehetőség, márpedig a 484/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet ilyen rendelkezést nem tartalmazott. Azonban a jogorvoslatot a fellebbezés kizárása jelentősen megnehezítette, ugyanis a rendőrség döntésével szemben csak a költséges közigazgatási perben lehet fellépni, amely a bírság összegéhez képest jelentős anyagi terhet jelent az ügyfeleknek.

A következő, a közigazgatási jogi szabályozás kapcsán érdekes kérdés a korlátozások késő tavaszi és nyári enyhítései. Miként azt az előbbiekben jeleztük, erre két főbb lépcsőben került sor: először a korlátozások enyhítését a tömeges oltásra figyelemmel a koronavírus elleni védettséghez kötötték, amelyet egy sajátos közokirat, az ún. védettségi igazolvány igazolt. A védettségi igazolvány helyzete sajátos volt, ugyanis a 484/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet 23/A. §-a alapján közokiratnak minősül. A fenti rendelkezés szabályozására azért volt szükség, mert az igazolványról rendelkező 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet 3. §-ának (7) bekezdése rögzítette, hogy a védettségi igazolványt egyszerű postai küldeményként, a levélszekrénybe lehet kézbesíteni. Az igazolvány, amely az ügyfél külön meghatározott adatainak és a koronavírus-fertőzés elleni védettségéhez kötődő jogainak az igazolására szolgál, az Ákr. 96. §-ára tekintettel egyértelműen hatósági igazolványnak minősül, azonban az Ákr.

¹⁷ BARABÁS (2018), 690–692.

94. § (2) bekezdésére figyelemmel hatósági határozat,¹⁸ amely így közokirat. Ugyanakkor a fenti, levélszekrénybe való kézbesítést lehetővé tevő szabály miatt felmerült, hogy így is közokiratnak minősül-e az igazolvány. Jóllehet az Ákr. rendelkezéseire és az Alaptörvénynek, valamint a Kat. tv.-nek az törvényektől való eltérést lehetővé tevő rendelkezései alapján a szerzők álláspontja szerint a kormányrendeleti szabályozás önmagában elegendő volt ennek a megalapozásához, azonban ezt külön megerősítették, egyúttal a fenti módosítással azt is lehetővé tették, hogy az ügyfél kérhesse a hivatalos iratkénti, illetve a személyes átadással történő kézbesítést [60/2020. (II. 21.) Korm. rendelet 3. § (8) bek.]. A kézbesítés szabályozásával kapcsolatos kérdés azért is különösen fontos volt, mert sokan nem kapták meg a küldeményt, amely a fenti, egyszerű, levélszekrénybe kézbesítendő postai küldemény jellege miatt a postai keresőrendszerben sem volt követhető. Ezekben az esetekben az ügyfélkapuval nem rendelkezőknek a kormányablakokba kellett menni újraigényelni,¹⁹ ami nem kevés kellemetlenséget és fennakadást jelentett, miközben a védeltségi igazolványhoz kötött jogaikkal sem tudtak élni az érintettek.

Az uniós COVID-igazolvány postai úton történő kézbesítés esetében a vonatkozó rendelet már nem tartalmazott a hivatalos iratkénti kézbesítéstől eltérő szabályokat [366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet 6. §].

2020 nyarán azonban a koronavírus-világjárvány miatt elrendelt korlátozások szélesebb körének feloldására került sor. A fenti enyhítések körében két szabályt kell kiemelnünk, amelyek fontos dogmatikai kérdéseket vetnek fel. Egyrészt a 307/2021. (VI. 5.) Korm. rendelet 1. §-a rögzítette, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésétől eltérően 2021. június 15-étől a fennálló veszélyhelyzet ellenére nem a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke gyakorolja a képviselő-testület és a közgyűlés hatásköreit, hanem ez a hatáskör-gyakorlás visszaszáll a választott testületekre. Hasonlóan a 438/2021. (VII. 21.) 1. §-a – a Kat. tv. 51/A. §-ában meghatározottaktól eltérően – lehetővé tette országos népszavazás megtartását.

A fenti rendeletekkel kapcsolatos dogmatikai kérdésként merül fel, hogy a Kormánynak az Alaptörvényben biztosított, a törvényektől való eltérést lehetővé tevő rendeletalkotási szabályai lehetőséget biztosítanak-e arra, hogy a veszélyhelyzet idején alkalmazandó – igaz, nem alkotmányos, hanem sarkalatos törvényi szinten szabályozott – rendelkezésektől kormányrendeletben el-

¹⁸ Lásd uo. 605–606.

¹⁹ A fenti probléma kiterjedtségre utal, hogy a Nemzeti Népegészségügyi Központ külön tájékoztató közleményt tett közzé arról, hogy mit kell tenni akkor, ha a védeltségi igazolványt nem kapja kézhez a címzett. <https://bit.ly/3E4rwnf>

térjen. Az Alaptörvény jelenleg hatályos 53. cikkének (2) bekezdése alapján ugyanis „[a] Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”. Azaz az Alaptörvény idézett szabálya alapján az a modell jelenik meg, hogy a Kormány rendkívüli jogrendi jogalkotásának korlátait az Alaptörvény mellett sarkalatos törvény határozza meg. Ez a hatályos szabályok alapján a veszélyhelyzet esetén a Kat. tv.²⁰ A fenti kormányrendeletek azonban éppen a Kat. tv. rendelkezéseit módosítva vezettek be enyhítéseket, így erősen kérdéses, hogy e körben a Kormány nem terjeszkedett-e túl az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendi jogalkotási hatáskörén, s hogy így ezek a szabályok mennyiben tekinthetők az Alaptörvénnyel összhangban levőknek.

2. A járvány és annak hatása a különleges jogrend közjogi szabályozására: az Alaptörvény 9. módosítása és a hozzá kötődő, jelenleg is folyamatban levő törvényalkotási változások²¹

Az alkotmányos és a rendkívüli jogrend szabályozásának a joggyakorlatban jelentkező, valamint a tudomány művelői által is jelzett hiányosságait idővel a jogalkotó is felismerte. Az Alaptörvény 9. módosítása újrakodifikálta az Alaptörvény különleges jogrendi szabályait, valamint ehhez kötődően 2021-ben a sarkalatos szabályozás is megújult, s jelenleg is folyik a kapcsolódó törvények és végrehajtási rendeletek módosítása. A hibrid hadviselés, s különösen az információs és a kiberhadviselés, az állami közötti konfliktusok átalakulása, továbbá a visszatérő világjárványokra miatt elhúzódó veszélyeztető helyzetek kialakulásával kell számolni, s ezek között kell biztosítani az állam demokratikus és jogállami működését, valamint a „normál” állapothoz való visszatérés lehetőségeit. Az Alaptörvény 9. módosítása és az arra épülő sarkalatos jogalkotás ezeket az elveket kísérte meg érvényesíteni.

Az Alaptörvény módosított szabálya egyszerűsítette a különleges jogrend eseteit. Így 2023-tól három különleges jogrendi esetet, a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet különíti el az alkotmányos szabályrendszer.

²⁰ Hasonlóan vélekedik Árva Zsuzsanna is. Lásd ÁRVA (2013), 476.

²¹ A kérdést részletesebben Hoffman István és Kádár Pál tanulmánya járja körbe, amely általános jelleggel elemzi a különleges jogrendi szabályozás átalakulását és annak irányait, valamint különleges jogrendi helyzetre tekintettel. Lásd HOFFMAN – KÁDÁR (2021).

Az Alaptörvény új szabályozása a szükségállapotí jogrend tekintetében hozott jelentős változást: az 1989-es hagyományokkal szakítva a köztársasági elnök különleges jogrendi jogalkotói hatáskörét megszüntette. A köztársasági elnök szerepe ezen két különleges jogrendben immáron csak a kihirdetés körében jelenik meg, amennyiben az Országgyűlés hatáskörének gyakorlásában akadályoztatva lenne. A veszélyhelyzet esetében pedig az Országgyűlés akadályoztatása esetén – az Országgyűlés törvényalkotó jogát pótolva – felhatalmazhatja a Kormányt annak meghosszabbítására.

Szintén jelentős változást jelent, hogy a veszélyhelyzet immáron főszabály szerint 30 napra hirdethető ki. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek tekintetében pedig azt alkalmazza, hogy azok hatályukat veszítik a veszélyhelyzet befejezésével. Amennyiben a veszélyhelyzet elhúzódna – mint amilyen a COVID-19-pandémia időszaka is –, ilyen esetekben általánosságban lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés törvénnyel meghosszabbíthassa azt, ezzel a rendeletek hatálya is meghosszabbodik. Ezzel lényegében a jelenlegi, sarkalatos törvényekben, így a 2021. évi I. törvényben is alkalmazott törvényhozói gyakorlatot emelte alkotmányos szintre. Természetesen nem kizárt, hogy az Országgyűlés a rendkívüli helyzetekben hozott egyes rendelkezéseket annak befejezése után is alkalmazni rendeljen. Ez törvényalkotó hatalmából fakad, s bizonyos esetekben – éppen a jogállamiság, a szerzett jogok védelme és a diszkrimináció tilalma miatt is – indokolt lehet, hogy törvényi szinten alkalmazni rendelje ezeket. Erre került sor a koronavírus miatti első veszélyhelyzet lejártaát követően a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény megalkotásával.

Az Alaptörvény rendelkezései nyomán – azok 2023. július 1-jei hatálybalépéséhez kötődően – átalakult a különleges jogrendhez kötődő igazgatás rendszere is. Szakítva a korábbi magyar közjogi hagyományokkal, amely az előzőekben jelzettek szerint elválasztotta a fegyveres jellegű és a rendészeti-katasztrófavédelmi jellegű különleges jogrendet, 2023-tól egy törvényben, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben (a továbbiakban: Véd.bizt.tv.) rendezi a különleges jogrend és a védekezés kérdéseit, figyelemmel azok egymással összefüggő jellegére. Ahogyan a Véd.bizt.tv. 3. § (1) bekezdése is kiemeli, a védelmi biztonság három fő aktora a Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok, melyek egységes kereteket jelentenek.

A Véd.bizt.tv. másik fő újítása az egységes keretek kialakítása mellett egyfajta szemléletváltást is jelent. Míg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi

CXIII. törvény (Hvt.) és a Kat. tv. szabályai arra törekedtek, hogy a honvédelmi és a rendészeti igazgatás logikájának alkalmazásával, a veszélyeztető helyzetet gyorsan kezeljék, ezzel szemben a Véd.bizt.tv. szélesítette a védelmi igazgatás hatókörét, s a civil igazgatás védelmi kapacitásainak és felkészítésének az erősítésére helyezte a hangsúlyt, azaz a civil igazgatást kívánta alkalmassá tenni, hogy feladatait elhúzódó veszélyeztető helyzetek idején is megfelelően elláthassa. A 2020/21-es tapasztalatokra is figyelemmel ebben a rendszerben a Honvédségre nemcsak mint a külső fegyveres fenyegetéseket elhárítani hivatott szervezetrendszerre, hanem egyfajta általános igazgatási tartalékra is tekintettek. A 2020/21-es veszélyhelyzeti időszak kormányrendeleti jogalkotását immáron sarkalatos törvényi szintre emelve széles körben lehetővé tették, hogy a különleges jogrendi helyzettel együtt járó, elsősorban a rendvédelmi szerveknél, kisebb részben egyes közszolgáltatásoknál jelentkező kapacitáshiányok pótlására is felhasználhassák a Honvédséget.

A szabályozás így egységes kereteket teremt a védelmi biztonsági védekezés és igazgatás terén, s felszámolja a párhuzamos szabályozást, továbbá egységesíti annak irányítását. Ezzel egyidejűleg a 2020/21-es tapasztalatokra figyelemmel megkísérelte megteremteni a megfelelő jogi keretrendszert bizonyos, a szakirodalomban megjelenő értelmezések szerint kétséges jogi alapú intézkedések²² alkalmazhatóságához.

3. Közigazgatási eljárásjog és a koronavírus

A különleges jogrend egyik legfőbb jellemzője, hogy bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatók.²³ 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.²⁴ 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

²² Lásd VÖRÖS (2020) és SZENTE (2020).

²³ Lásd BARNETT (2002), 821–822.

²⁴ 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.” Lásd ÁRVA (2013), 478–479.

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. Korábbi elemzésünkben²⁵ is jeleztük, hogy 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 – hasonlóan a koronavírus-világjárvány első hullámának időszakában kialakult szabályozáshoz – a 2020. novemberétől kezdődő veszélyhelyzeti időszakban 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 különös, járványügyi szabályozás azért is elkerülhető volt, mert az ágazati szabályoknak az Ákr. viszonylag tág mozgásteret hagy, s az egyes ágazatok körében több, a járványveszéllyel összefüggő sajátos szabályt is kiadtak.

A szociális és az egészségügyi igazgatás körében a kormányzat – a koronavírus-járvány jelentette kihívásokra is reagálva – az ellátórendszerben széleskörű reformokat hajtott végre. Ezek egy része illeszkedik a kormányzatnak a közszolgáltatások terén megfigyelhető, a fegyveres szervek igazgatásának szigorú alá-főlérendeltségi modelljét előtérbe helyező szándékaihoz, amelyet a koronavírus-járvánnyal összefüggő korlátozások rendvédelmi szempontú ellenőrzése körében jeleztünk. Így az állami egészségügyi ellátórendszer fenntartói feladatait ellátó Országos Kórházi Főigazgatóság hatáskörei szélesedtek, a szigorú hierarchia erőteljesen érvényesül a szervezet esetében. A fenti, szervezeti jogi változásoknál is erőteljesebb megújulást jelentett az új egészségügyi szolgálati jogviszony bevezetése az egészségügyi szolgáltatói jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény által, amely a bértábla rendezése mellett erősítette az állami egészségügyi ellátórendszerben dolgozó személyek hierarchikus irányítását és a korábbi közalkalmazotti jogviszonyban meghatározottnál szélesebb körben tette lehetővé a fenti jogviszonyban állók kirendelését. A magyar állami egészségügy rendszerét gyökeresen átalakító változások részletes elemzése azonban

²⁵ Lásd BALÁZS – HOFFMAN (2020c), 53–54.

jelentősen meghaladja jelen tanulmány kereteit, azok vizsgálata önálló kutatás tárgya lehet.

Az egészségügyi igazgatás szervezeti és szolgálati kereteinek átalakítása mellett az igazgatás ágazati eljárásjogában nem került sor radikálisan új eljárási intézkedések kialakítására, az Ákr. továbbra is széles körben érvényesült. Jelentősebb eltérést az 1. pontban bemutatott, a védettségi igazolványhoz kötődő szabályozás jelentett, amelynek körében az általános kézbesítési szabályoktól eltérően, az egyébként egyértelműen hatósági igazolványnak, s ezzel hatósági bizonyítványnak minősülő iratokat – az átvétel gyorsítása és az igazgatási kiadások csökkentése érdekében – nem hivatalos iratként, hanem levélszekerénybe kézbesített, egyszerű küldeményként rendelték el kézbesíteni, ami változó mértékű bizonytalanságot eredményezett. A fentiekre is tekintettel – összhangban a COVID-19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az interoperábilis, COVID-19-oltásra, tesztre és gyógyultságra vonatkozó igazolványok (uniós digitális COVID-igazolvány) kiállításának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről szóló 2021/953/EU rendelettel – az uniós COVID-igazolvány körében a digitális megoldások (az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltató Tér – EESZT) alkalmazását ösztönözték, illetve lehetőséget biztosítottak arra, hogy a hozzáféréssel nem rendelkezőknek hivatalos iratként Budapest Főváros Kormányhivatala kézbesíthesse [366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet], így e körben nem határoztak meg az általános szabályokkal ellentétes kézbesítési rendelkezéseket.

Az eljárásjogra a legjelentősebb hatást a 2020. május elejétől induló módosítások jelentették. Ekkor egy sajátos eljárási rezsimit alakítottak ki az engedélyköteles tevékenységek körében, amikor az engedélyezési eljárásokat tulajdonképpen kivették az Ákr. hatálya alól. A veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, 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.²⁶ 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

²⁶ A Kormány.hu kormányzati tájékoztató 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://bit.ly/3oRfR6T>

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 egyfajta sajátos nyilvántartási rendszerként működik, azaz nem engedélyezési, hanem nyilvántartásba vételi eljárás keretében kerül sor végső soron a tevékenység végzésének engedélyezésére. Ezzel a megoldással így például a szociális ágazat 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 ezen idő alatt nem utalja engedélyezési eljárásra. Azaz a hatóság 15 napon keresztül történő hallgatása egyfajta döntés, azaz egy sajátos „a hallgatás beleegyezés” modell érvényesül az adott ügyben. Jóllehet ez a megoldás gyorsíthatja a gazdasági tevékenység megkezdését, azonban számos szempontból problematikus is. Egyrészt ezzel a veszélyhelyzeti eljárással lényegében egy újabb bejelentési jellegű eljárást intézményesítettek a magyar jogban. Ezzel a szabályozással – igaz, csak a veszélyhelyzet időtartamára – az Ákr. általános és elsődleges hatálya²⁷ egyre illuzórikusabbá kezdett válni. 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.²⁸

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. Így lényegében egy másik fontos – a Kormány becslése szerint évente nagyjából 20–25 millió ügyet jelentő²⁹ – ügycsoport engedélyezésének esetében is csak sajátos, mögöttes szabályként érvényesül az Ákr., hiszen az ellenőrzött bejelentésekre csak annyiban lehet ezt alkalmazni, 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

²⁷ Lásd Kovács (2018), 86–87.

²⁸ Lásd Nagy (2019), 254–257.

²⁹ Lásd *A járvány miatt tovább egyszerűsíti a kormány a lakossági és vállalati ügyintézkést*. 2020. május 11. <https://bit.ly/3pSKckL>

védelme is széles körű. Az újonnan intézményesített ellenőrzött bejelentési eljárásban azonban ezeknek az ügyfeleknek a jogvédelme csak korlátozottan érvényesül, mivel a szabályozás ebben az eljárásban elsődlegesen a közérdek érvényre juttatását írja elő, amelyben a hátrányosan érintett más személyek, illetve ügyfelek jogai csak annyiban jelennek meg, hogy az Átmeneti tv. 403. § (1) bekezdés f) pontjában az eljárás során a hatóság a bejelentés engedélyezési eljárásban történő elbírálásáról rendelkezik, ha „a bejelentés visszaélészerű joggyakorlást valósít meg, vagy arra vonatkozóan megalapozott következtetést lehet levonni”.

Ily módon a hatóság vizsgálata során elsődlegesen a közérdeket tekinti mérceként: az ügyekben az ellenérdekű felek jogos érdekeinek vizsgálata nem jelenik meg. Az ellenérdekű ügyfelek jogait a közigazgatási eljárásban lényegében alig tudják érvényesíteni, arra csak a sokkal drágább és nehezebb polgári per keretében nyílik lehetőségük (birtokvédelmi, más dologi, valamint kivételesen személyiségi jogi perekben). Ez azonban nemcsak az ellenérdekű ügyfelek számára jelent kockázatot: a közigazgatási jogvédelem helyébe lépő magánjogi rendszer az adott tevékenységet végezni szándékozó személy számára is kockázatosokat rejt. Ugyanis így ezek az igények nem a beruházás megkezdése előtt, hanem csak az után, a tényleges működés közben jelennek meg. A magánjogi perekben a bíróság *ex tunc* hatályú döntése pedig azt eredményezheti, hogy a működő tevékenységet kell beszüntetni vagy azt jelentős költségekkel átalakítani. Ezzel szemben a közigazgatási hatósági, a priori, *ex nunc* jellegű jogvédelem ennek kockázatát csökkenti, hiszen ilyenkor az ellenérdekű ügyfelek igényei és jogosultságai már a beruházás megkezdése előtt egyértelművé válnak. A „bürokráciacsökkentés” így elsődlegesen a közigazgatás és nem az ügyfelek terheit csökkenti, hiszen a közigazgatási eljárások szűkítésével mind a kérelmező, mind az ellenérdekű ügyfelek helyzetét megnehezítette – a kérelmező ügyfeleknek a kockázatok növelésével, az ellenérdekű ügyfeleknek a jogérvényesítés magánjogi útra terelésével –, azonban a közigazgatás ügyterheit jelentősen csökkentette.³⁰ Az ügyfeleket érintő kockázatok mellett a szakirodalom az ilyen típusú ügyekben az erőteljesebb korrupciós kockázatokra hívja fel a figyelmet, ugyanis a hallgatás esetén a jogsértések kevésbé feltűnőek, mint egy engedélyezési ügyben hozott formális határozatban.³¹ A fenti változtatásnak több oka lehet. Az egyik ilyen ok a közigazgatás „tehermentesítése”, azaz a

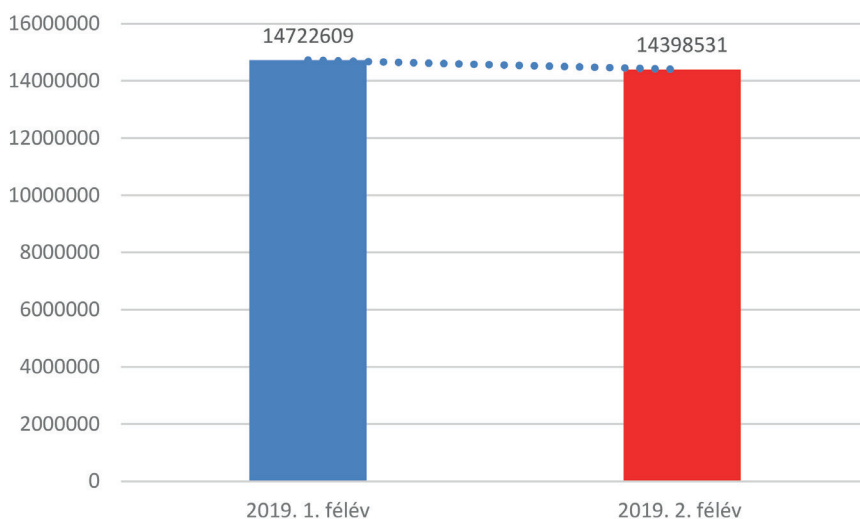
³⁰ A kérdéskör eljárásjogi vonatkozásainak elemzését ld. részletesebben: F. ROZSNYAI – HOFFMAN – BENCsik (2021), 312–315.

³¹ Lásd ALAIMO – FAJNZYLBer – GUASCH – LÓPEZ – OVIEDO (2009), 141–142.

közigazgatás csökkenő kapacitásaihoz igazodó szabályozási követelmények, a „gombhoz a kabát” esete.³² Másrészt a közigazgatási szervek döntéshozatali szabadsága és mozgástere is erőteljesebb, ha a hatósági eljárás jogvédelmi eszközei gyengülnek, s ha az érintett feleknek csak a drágább, más logikát követő magánjogi jogvédelmi eszközök állnak a rendelkezésére.

A közigazgatási ügyteher csökkenése azonnal tükröződött a hatósági statisztikákban is. Az elsőfokú hatósági eljárások intézésében kiemelt szerepet játszó járási hivatalok ügyforgalmában a 2020. év második félévének ügyszáma az első féléves ügyszámnak csak a 81,85%-a volt. Jóllehet minden évben – az évente egyszer hozott hatósági döntésekre tekintettel – az első félévben több ügy indul, mint a második félévben, 2019-ben a járási hivatalokban a második féléves ügyszám az első félévesnek 97,80%-a volt, azaz ez a különbség nem közel 20%-os, hanem nagyságrendileg csak 2–3%-os. Így még inkább szembe-tűnő, hogy 2021 első félévében a 2020 második félévéénél nemhogy nagyobb, hanem jóval alacsonyabb volt a járási hivatali döntések száma: a 2020 első félévének a 77,14%-a, a 2020 második félévének a 94,24%-a (lásd 1. és 2. ábra).

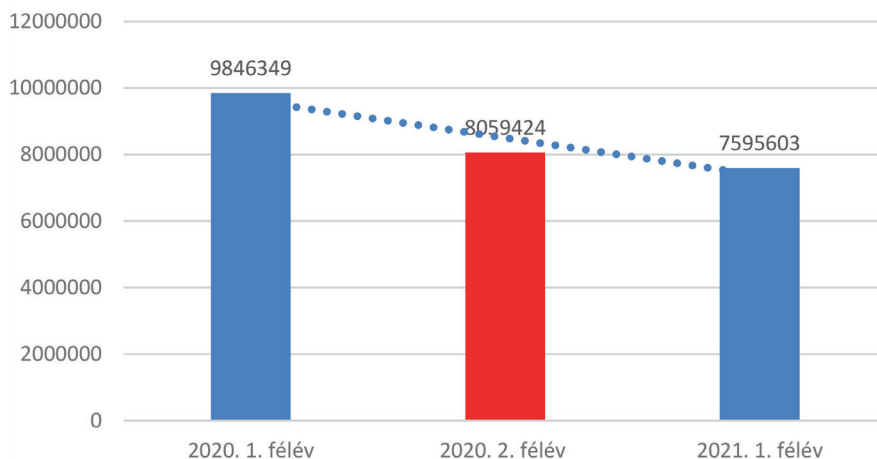
1. ábra. Járási hivatali döntések száma 2019. első és második félévében (lineáris trendvonalal)³³



³² Lásd HOFFMAN (2020), 26.

³³ Saját szerkesztés. Forrás: OSAP 1229 Hatósági statisztika. <https://bit.ly/3GGVbo1>

2. ábra. Járási hivatali döntések száma 2020 első és második félévében, valamint 2021 első félévében (lineáris trendvonalal)³⁴



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, a 2020. évi, első veszélyhelyzeti szabályozás mintáját követve – sor került sajátos, járványügyi intézkedésekre tekintettel levő, átmeneti eljárési szabályok megalkotására.

Megállapítható, hogy a közigazgatási eljárási jogot is jelentősen érintette a COVID-19-világjárvány 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 egy eredetileg átmeneti, majd az Átmeneti tv.-nyel véglegessé váló sajátos rezsimit vezettek be, valamint egyes ágazati (eljárási) szabályokban igazodtak az új helyzethez. Az új rezsím végső soron hátrányosan érintette az (ellenérdekű) ügyfelek jogi helyzetét és jogvédelmét, de számos kockázati elemet tartalmazott a gazdasági tevékenységet megkezdeni szándékozók számára is.

³⁴ Saját szerkesztés. Forrás: OSAP 1229 Hatósági statisztika. <https://bit.ly/3s3G3Ny>

4. Sajátos szervezeti megoldások a központi igazgatásban: az igazgatás militarizálódása?

A közigazgatási eljárásjog mellett a szervezeti jogra is jelentős hatást gyakorolt a COVID-19-világjárvány. A járvány jelentette kihívások szükségszerűen befolyásolják a kormányzati döntéshozatalt, ráadásul a kihirdetett veszélyhelyzet, valamint az első veszélyhelyzet kihirdetése előtti időszak járványügyi felkészülése és a két veszélyhelyzeti időszak közötti, korábban már tárgyalt kvázi különleges jogrend, a járványügyi szükséghelyzet a megnövekedett kormányzati hatáskörökkel szintén jelentős kihívást jelent a kormányzati döntéshozatal tekintetében. A következőkben, röviden, vázlatosan a kérdés közigazgatási dogmatikai oldalára összpontosítva egyes, a központi közigazgatási szervezeti jogban megjelenő, s láthatóan a pandémiás időszakon is túlmutató kérdéskörökkel kívánunk foglalkozni.

A kormányzat már a koronavírus járvány megjelenése időszakában, de még a vírus magyarországi megjelenése előtt, a 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozattal a járvány elleni védekezés, az ahhoz kötődő döntés-előkészítési és koordinációs feladatok ellátására egy sajátos szervezetet, a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzset (a továbbiakban: Operatív Törzs) hozott létre. Az Operatív Törzs felállítása több kérdést felvetett. Amennyiben a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) szabályozására tekintünk, akkor ez a szervezet végső soron illeszkedik az általános szervezeti keretekbe. A Kit. 10. § (1) bekezdés első mondata rögzíti, hogy a Kormány – összhangban az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdésében biztosított szervezetalkítási szabadságával³⁵ – „egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületet hozhat létre”. Amennyiben a 1012/2021. (I. 31.) Korm. határozatra tekintünk, akkor látható, hogy ez a szervezet kifejezett döntési jogkörökkel nem rendelkezett, így a Kit. 10. § (1) bekezdése szerinti testületi körbe sorolható, amelyet a Kit. 10. § (2) bekezdése alapján normatív kormányhatározat is létrehozhat. Azonban a szerv elnevezése, valamint felépítése is eltér a hagyományos, civil közigazgatás formáitól. A törzs, mint sajátos vezetési egység alapvetően a fegyveres és rendvédelmi szervek esetében jelent meg, ott tekinthető tipikus szervezeti formának.³⁶ A fegyveres-rendvédelmi igazgatás irányába történő elmozdulást a szervezet vezetése és összetétele is jelezte. Jóllehet, a járvány elleni védekezés feladatainak össze-

³⁵ Lásd FAZEKAS (2014), 293–294.

³⁶ Lásd CZEGLÉDI (2018), 76–78.

hangolása volt az Operatív Törzs feladata, azonban annak vezetésével nem az egészségügyért a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 92. § (1) bekezdés 3. pontja és a 95. §-a alapján felelős minisztert, az emberi erőforrások miniszterét, hanem a rendvédelmi szervek irányításáért is felelős belügyminisztert bízták meg, s annak működésébe széles körben bevonták a rendvédelmi szerveket és azok vezetőit is.

Az első veszélyhelyzet megszűnésével az Operatív Törzs is átalakult: jöllehet a 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozatot hatályon kívül helyezték, azonban a 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet – az Eütv. járványügyi szükséghelyzeti szabályozására hivatkozva – ismét felállította az Operatív Törzset. Ez a szervezet azonban már nemcsak a továbbra is erősen a fegyveres szervek igazgatási modelljében gyökerező megoldása miatt tekinthető problematikusnak. Jöllehet az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése alapján a Kormánynak van szervezetalakítási szabadsága, amelynek alapján a járványügyi szükséghelyzet által meghatározott sajátos feladatokra – így különösen az egészségügyi készletekkel való gazdálkodás feladataira – szabadon hozhat létre szervezetet, azonban az Alaptörvény fenti rendelkezése azt is rögzíti, hogy a szervezetalakítási szabadságot törvény keretei között gyakorolja. Az Operatív Törzs a 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet alapján döntési jogkörrel rendelkezik, miközben a rendelet nem rögzíti, hogy milyen típusú testületnek tekinthető ez a szerv, így az végső soron egy sajátos, egyéb testületnek tekinthető. A Kit. 11. § (2) bekezdés b) pontja ugyanis egyértelműen rögzíti, hogy „a Kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testülete” nem rendelkezik ügydöntő jogkörrel. Ilyen jogköröket – törvény vagy kormányrendelet rendelkezése alapján – a Kit. 11. § (2) bekezdés a) pontjára figyelemmel csak a kabinet vagy a kormánybizottság gyakorolhat. Ez szervezeti jogi szempontból problematikus, ugyanis az Operatív Törzs nehezen illeszkedik döntési jogköreivel a kormányzat döntéshozó, döntés-előkészítő testületei körébe.

Az operatív törzsi – az előzőekben jelzett – védelmi, fegyveres szervei típusú döntés-előkészítési modell a 2020-at követő magyar központi közigazgatás rendszerében szélesebb körben elterjedt. 2020-ban és 2021-ben két másik operatív törzset, a Gazdaságvédelmi Operatív Törzset [297/2020. (VI. 24.) Korm. rendelet], valamint a Gazdasági Élet Újraindításáért Felelős Operatív Törzset [324/2021. (VI. 9.) Korm. rendelet] is létrehozták. A fenti operatív törzsek kialakítása szintén nehezen illeszthető a Kit. szervezeti jogi rendszerébe: a Kit. ugyanis a kormányrendeleti formát a döntési jogkörrel rendelkező testületek – a Kit. 11. § (2) bekezdés a) pontja alapján ilyen lehet a kabinet és a kormánybizottság az előzőekben jelzettek szerint – esetén követeli meg. A Kit. 10. § (2)

bekezdése alapján az egyéb testületeket normatív kormányhatározat hozza létre. Erre figyelemmel a kormányrendeleti forma használata ezekben az esetekben nem tűnik megfelelőnek. Ezek a testületek tulajdonképpen sajátos kormányzati döntés-előkészítési rezsimeknek tekinthetők, amelyek az általános rendtől való eltérést tesznek lehetővé. Hasonló, speciális döntés-előkészítési testületnek tekinthető például az európai uniós döntéshozatali rendszerben való kormányzati részvételt koordináló Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, amelyet jelenleg a 1741/2020. (XI. 11.) Korm. határozat szabályoz. Más testületeket, így a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságot, valamint a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot a Kormány ügyrendje [1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 2. pontja] is nevesíti, mint sajátos egyeztetési, döntés-előkészítési rezsimeket, így az operatív törzsek tulajdonképpen ebbe a csoportba sorolhatóak, azonban ez sem indokolja a kormányrendeleti szintű intézményesítést.

Az operatív törzs, mint a fegyveres és rendvédelmi közigazgatási irányítási és vezetési rendszerekből átvett forma mellett a kórházparancsnokok intézménye is az igazgatás militarizálódása irányába ható változtatásként értelmezhető. A 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának ellenőrzésére intézményesítette a kórházparancsnok tisztségét. Ezek a szereplők a fenti kérdésben döntési jogkörrel rendelkeztek. A kórházparancsnokok a rendelet alapján a rendészetért felelős miniszter – a belügyminiszter – irányítása alatt működő, jellemzően rendvédelmi hivatásos állományba tartozó vezetők voltak. Jóllehet az egészségügyért felelős minisztert tájékoztatni kellett a kinevezésről, a tevékenységről, de alapvetően az egészségügyi készletek feletti rendelkezés – amely értelemszerűen a gyógyító tevékenységre is meghatározó hatással van – egy rendvédelmi szereplő kezébe került, aki működése során a védelmi és biztonsági igazgatás logikáját követte.

A fenti kérdések mellett természetesen más módon is megjelent a védelmi és biztonsági igazgatás logikája a központi igazgatási szervezeti jogban is. A bemutatott példák jól mutatják a tendenciát: az elhúzódó rendkívüli jogrend a központi igazgatáson is rajta hagyta kéznyomát, még hozzá a védelmi és biztonsági igazgatási logika erősödésével, azaz egyfajta igazgatási „militarizálódással”.

5. Önkormányzatiság „korona” idején

Az önkormányzatiság kérdésköre a COVID–19 járványveszély helyzethez 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.³⁷ A centralizáció és a decentralizáció kérdéskörének elemzése mellett a járványveszély az önkormányzati szervezetrendszeren belül is jelentős kihívások jelentek meg, amelyek a gyorsan változó helyzethez való igazodás feltételeit teremtik meg. Ebben a részben így elsőként az önkormányzati szervezetrendszeren belüli kihívások körét, ezt követően pedig a centralizáció és decentralizáció alakulása kapcsán felmerült kérdéseket vizsgáljuk meg.

Az önkormányzati szervezetrendszeren belüli kihívásokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy abban – jóllehet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény megerősítette egyszemélyi vezetése (elsősorban a polgármester) szerepét – a testületi vezetés a hangsúlyos.³⁸ 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” az Mötv. 42. §-ának a kizárólagos képviselőtestületi hatáskörökre vonatkozó szabályait, a polgármesteri hatáskör-gyakorlásnak csak viszonylag szűk korlátait szabályozza a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése. Ennek keretében a polgármester – az intézményalakítási és szolgáltatásszervezési hatáskörök kivételével – valamennyi képviselőtestületi hatáskör címzettje. Ezekből az is következik, hogy így a polgármester gyakorolja a helyi jogalkotási hatásköröket is. A veszélyhelyzet 2020. novemberi ismételt kihirdetésével így a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésére figyelemmel a jogal-

³⁷ Lásd BOUCKAERT – KUHLMANN (2016), 2–5.

³⁸ Lásd NAGY – HOFFMAN (2016), 185–188.

hatási hatáskörök címzettjévé is a polgármester vált. A polgármesteri rendelet sajátosságaiban nem történt változás a 2020-as helyzethez képest.

A Kat. tv. nem volt egyértelmű az önkormányzatok más szerveinek átruházott hatáskörben hozott önkormányzati döntéseivel kapcsolatban, s ezt a problémát korábbi írásainkban³⁹ is jeleztük. A Mötv. 41. § (4) bekezdése alapján ugyanis a képviselőtestület – 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 az Mötv. alapján az átruházott hatáskör gyakorlását ellenőrizheti.⁴⁰ Erre a szabályozásra figyelemmel kérdésként merült fel, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésére figyelemmel a polgármester eljárhat-e az átruházott hatáskörök tekintetében, hiszen az 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 az Mötv. szabályai közötti ellentmondás feloldására végül – egy megkérdőjelezhető alapú, a pszeudonorma jelleget is felvethető – Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium által kiadott útmutató⁴¹ nyújtott szakmai segítséget, amely dogmatikailag nem teljesen tisztán arra az álláspontra jutott, hogy a bizottságokra átruházott hatásköröket, mint sajátos, származékos képviselőtestületi hatásköröket is a polgármester gyakorolja.⁴² 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. Így kiemelhetjük, hogy a Kat. tv. kizárólagosan a testületi hatáskörökre koncentrált szabályozása nem rendezte megfelelően ezt a helyzetet, amelyet végül egy útmutatóval próbált a járványügyi

³⁹ Lásd BALÁZS – HOFFMAN (2020a); BALÁZS – HOFFMAN (2020b), 1–10. BALÁZS – HOFFMAN (2020c), 45–65; HOFFMAN – BALÁZS (2021a), 103–119; BALÁZS – HOFFMAN – HUNGLER (2021), 625–634; HOFFMAN – BALÁZS (2021b), 35–50.

⁴⁰ NAGY – HOFFMAN (2016), 188.

⁴¹ Önkormányzati Hírlevél, (2020) 8–9: 60.

⁴² Itt jegyezzük meg, hogy a polgármesteri veszélyhelyzeti hatáskör dogmatikai indoka éppen a testületi működés ellehetetlenülése, vagy nehézsége volt.

célkitűzésekhez – az érintkezések számának csökkentéséhez – igazítani a központi államigazgatás.

Ezt a dogmatikai problémát, valamint az annak első megoldását jelentő, a 60/1992. (XI. 17.) AB határozat alapján egyértelműen tiltott megoldás körébe tartozó megoldásának felemásságát a jogalkotó is észlelte. Így az általunk felvetett kérdést jogszabályi úton rendezte. A veszélyhelyzeti 15/2021. (I. 22.) Korm. rendelet egyértelműen rögzítette, hogy a képviselő-testületek bizottságának hatásköreit a polgármester gyakorolja a veszélyhelyzet időszakában. Azaz a polgármester és a jegyző a fenti rendelet és az Mötv. rendelkezéseire figyelemmel továbbra is ellátta az átruházott önkormányzati hatásköröket. Mivel a rendelet nem tartalmazott a hatásköreire nézve külön szabályozást, ezért az eredeti, önkormányzati rendeletben telepített hatásköreit továbbra is gyakorolhatta.

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 különleges jogrend eredményezte sajátos helyzettel. Az egyes polgármesterek az első, 2020 tavaszi veszélyhelyzet idején is különbözőképpen reagáltak erre a helyzetre, s lényegében a 2020 ősztől kezdődő időszakban is ugyanezeket a mintázatokat követték.

Ez a rendszer azonban jelenleg – a fennálló veszélyhelyzet ellenére – 2021. június 15-e óta nem érvényesül. Miként az 1. pontban külön jeleztük, a 307/2021. (VI. 5.) Korm. rendelet 1. §-a rögzítette, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésétől eltérően 2021. június 15-étől a fennálló veszélyhelyzet ellenére nem a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke gyakorolja a képviselőtestület és a közgyűlés hatásköreit, hanem ez a hatáskör-gyakorlás visszaszáll a választott testületekre. Az 1. pontban jeleztük, hogy ennek a szabályozásnak az Alaptörvénnyel való összhangja erőteljesen kérdéses. A fentiekén túl azonban a 307/2021. (VI. 5.) Korm. rendelet szabályozása egy másik kérdést is felvet. A kormányrendelet 1. §-a ugyanis csak a képviselőtestületek hatáskör-gyakorlását állította helyre, a 15/2021. (I. 22.) Korm. rendeletet ezzel egyidejűleg nem módosította, így annak 3. § (4) bekezdése, amely rögzítette, hogy a bizottságok hatásköreit a polgármester gyakorolja, nem változott. Így a hatályos szabályozás alapján a testületek jogosultak ülésezni és a hatásköreiket gyakorolni, azonban a 15/2021. (I. 22.) Korm. rendeletre tekintettel a bizottságok esetében továbbra is a polgármester gyakorolja azok hatásköreit, így ülésezésükre és döntéshozatalukra elvileg nem kerülhetne sor. Ez a szabályozás kevésbé indokolt, hiszen, ha a testületek ülésezése megengedett, akkor az őket tehermentesítő bizottsági ülések tilalma nehezen értelmezhető. Ez a gyakorlatban is meg-

jelent: végső soron „törvényrontó” gyakorlat (szokásjog?) alakult ki, ugyanis az elérhető dokumentumok alapján látható, hogy a legtöbb településen 2021. június 15-ét követően ismét sor került bizottsági ülésekre.⁴³

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 járnak, 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 járvány miatti utazási korlátozások miatt különösen érintett turizmus segítése érdekében a 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet alapján az idegenforgalmi adó megfizetése alól a 2020. évre 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 gépjármű adóból származó bevételek teljes egészét központi költségvetési bevételként határozta meg, majd a vonatkozó törvények módosításával a gépjárműadót 2021. január 1-jével „államosították”, azaz beszedése is az állami adóhatóság, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kezébe került. Az önkormányzati bevételek körében a legjelentősebb változást az iparüzési adó mértékének központi szabályozása jelentette. A (veszélyhelyzeti) 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet ugyanis az évi 4 milliárd forintnál kisebb nettó árbevételű vagy mérlegfőösszegű, a jogszabály által kis- és középvállalkozásnak minősített vállalkozások esetében – tevékenységük támogatása érdekében – a helyi iparüzési adót 1%-os mértékben maximálta (a korábbi 2%-os maximum helyett). A fenti módosítással a kormányzat a legjelentősebb adókedvezményt egy helyi adónem tekintetében alkalmazta, azaz a gazdaság újraindításával kapcsolatos adókedvezmények egyik legjelentősebb terhét az önkormányzatok vállára helyezte. Ez a változtatás azért is jelentős, mivel a helyi iparüzési adó 2019-ben a települési önkormányzatok összes bevételének 28,42%-át jelentette, s a helyi és átengedett központi adóbevételek körében 2019-ben 78,36%-ot tett ki (lásd 1. táblázat). Ez a hatás különösen jelentős volt a nagyobb adóerőképességgel rendelkező nagyobb városokban.

⁴³ E tekintetben lásd például a két legnagyobb magyar települési önkormányzat, Budapest Főváros Önkormányzata tanácsának és Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának gyakorlatát, amelyet az elektronikusan elérhető adatbázisai is alátámasztanak: 2021. június 15-ét követően a bizottságok ismét üléseznek. Budapest Főváros Önkormányzata tekintetében: <https://bit.ly/3ETWcsu>; Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata tekintetében (pl. Ifjúsági és Sportbizottság): <https://bit.ly/31YQarI>

1. táblázat. Helyi iparüzési adóbevételek Magyarországon (2015–2019)⁴⁴

	2015	2016	2017	2018	2019
A helyi önkormányzatok bevételei Magyarországon (millió forint)	2 745 138	2 240 787	2 437 439	2 508 116	2 774 200
A helyi önkormányzatok helyi adóbevételei (millió forint)	770 375	805 446	845 975	923 664	1 006 066
Iparüzési adóbevétel (millió forint)	523 125	584 380	638 731	711 276	788 308
Iparüzési adóbevétel aránya az összes önkormányzati bevételen belül (%-ban)	19,05	26,08	26,20	28,36	28,42
Iparüzési adóbevétel aránya az összes önkormányzati adóbevételen belül (%-ban)	67,90	72,55	72,50	77,01	78,36

Hasonlóan, 2020 őszétől 2021 tavaszáig a közterületen gépjárművel történő várakozást is ingyenessé tették, amely szintén az urbanizált területeken jelentett érzékelhető bevételkiesést.

Az önkormányzati bevételek felsorolt szűkítéseivel kívánt a Kormány forrást teremteni a járványügyi védekezés központi feladataihoz történő hozzájáruláshoz, hivatkozással a közterhek arányos viselésére. Jóllehet ezzel egyidejűleg bizonyos kompenzációs rendszereket is bevezettek, amelyek a kormánynak biztosították azt a lehetőséget, hogy pótolják a helyi önkormányzatok kieső bevételeit, azonban a fenti rendszerek működtetése során szabad mérlegelésen alapuló döntéshozatali rendszereket vezettek be. Így ezekkel a megoldásokkal vissza is lehet élni, mivel az elvont források központi költségvetésből történő pótlására szükségük lehet az önkormányzatoknak, amit viszont a Kormány diskrecionális jogkörében és erős politikai preferenciák mentén tudnak érvényesíteni. Az elvonások tekintetében egyáltalán nem készült egy szükségességi és arányossági vizsgálat, így valószínűleg 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 sajátos új jogintézményt teremtett a legalább 100 milliárd forint beruházási értékű, a gazdaság fejlesztését és munkahelyteremtést

⁴⁴ Saját szerkesztés. Forrás: KSH. www.ksh.hu

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 iparűzési 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 az Mötvt. -t is – felülíró kormányrendelet indokaként a települési szinten jelentősen túlmutató gazdaságfejlesztések szélesebb horizontú támogatása volt megnevezve. 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 a települési közszolgáltatási feladatok ellátása továbbra is a települési önkormányzatok feladat- és hatásköre maradt, úgy, hogy az egyik legfontosabb bevételi forrásukat elvonták. 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. törvénnyel). Ráadásul a fenti szabályt nem is alkalmazták kellően következetesen, eddig csak két ilyen beruházást – a veszélyhelyzeti időszakban a gödi Samsung-beruházást, továbbá az új, törvényi szabályozás alapján újonnan egy mosonmagyaróvári ipari-innovációs beruházást – vontak a fenti rezsim hatálya alá [136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet és 44/2021. (II. 5.) 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. 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 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].⁴⁵ Az egyik érintett önkormányzat – a gödi – hatásköreinek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt nyújtott be a szabályozással szemben, amelynek körében az Alkotmánybíróság nem találta a szabályozást alkotmányellenesnek, azonban alkotmányos követelményként megállapította, hogy a veszélyhelyzet időszakában addig a szintig megengedhető az önkormányzati gazdálkodási autonómia szűkítése, ameddig az nem üresíti ki az önkormányzatok – az Alaptörvény hatályba lépése óta immáron nem alapjogait, hanem – alkotmányosan védett hatásköreit. Ezzel az AB viszonylag széles körben ismerte el a kormányzati centralizációs beavatkozások lehetőségét [8/2021. (III. 2.) AB határozat, rendelkező rész 1. pont].

A centralizációs folyamatok mellett azonban ellenirányú mozgások is megjelentek a magyar közigazgatási jogban. A 2020 tavaszi veszélyhelyzet idején 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 polgármestereinek, hogy helyi rendeletben a kormányrendeletben foglaltnál szigorúbb helyi szabályokat állapítson meg. Azaz bizonyos, 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 nyitva tartásának és azok 65 év feletti személyek általi igénybevétele rendjének szabályozását is a helyi jogalkotóra telepítette a központi jogalkotás. A második veszélyhelyzet időszakában is megjelent ez a folyamat: 2020. novemberében még csak a 10 ezer főnél népesebb települések belterületi közterületei és nyilvános helyei tekintetében írta elő a kormányrendelet a maszkviselési kötelezettséget, azzal a megkötéssel, hogy ezen közterületek körét a helyi önkormányzat jelölje ki. Ezzel végsősoron a 10 ezer főnél népesebb települési (a fővárosban a fővárosi kerületi) önkormányzatokra telepítette a maszkviselési kötelezettség bevezetésének kevésbé népszerű terhet. A közterületi maszkviselési szabályt hatályon kívül helyezték 2021. májusában a harmadik hullám lefutását követően, azonban azzal, hogy a kérdést kormányrendeleti szinten rendezték, lényegében kizárták, hogy helyi közügynek minősüljön. Így a helyi önkormányzatok felhatalmazás hiányában nem szabályozhatták a kérdést.

Mindez azt is igazolhatja, hogy ezek a centralizációs-decentralizációs mozgások veszélyhelyzetben nem valami dogmatikailag megalapozott koncepció,

⁴⁵ Lásd 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. <https://bit.ly/31YoyTI>

hanem a helyzet adta aktuálpolitikai döntések mentén történtek. A veszélyhelyzet fennállta esetén ez rendben is van, ám ha továbbélő intézményekről van szó, akkor már számonkérhető a szakmai és a 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 intézkedések, az első veszélyhelyzeti időszakban a kijárási szabályok megalkotására, a második veszélyhelyzet első szakaszában pedig a nagyobb településeken a maszkviseléssel érintett területek kijelölésére kaptak felhatalmazást, igaz ezzel átvállalva e döntések társadalmi hatásaikat. Ez azonban nem tekinthető túlzott áldozatvállalásnak, mert az önkormányzatiság lényeges eleme az, hogy „a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”,⁴⁶ és ez érvényes veszélyhelyzetben is.

6. 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. Az elmúlt 2021-es év igazolta a 2020-ban megfogalmazott azon állításunkat, hogy a COVID-19 járványveszély a magyar jogrendszeren tartós nyomokat hagy. Az immár több, mint egy éve tartó második veszélyhelyzeti időszakhoz is kötődően megújult a különleges jogrendi szabályozás, s az első veszélyhelyzeti időszakban megalkotott rendelkezések széles köre épült be a közigazgatási jog általános szabályainak körébe. Az új különleges jogrendi szabályok mellett ide sorolhatjuk a „kvázi különleges jogrendi” helyzetnek minősülő járványügyi szükséghelyzet rendelkezéseit, valamint olyan szabályokat – így az ellenőrzött bejelentés rendelkezéseit –, amelyek egy elvileg az átmenetiséget hangsúlyozó törvényben helyezkednek el. Szintén beépült a magyar jog általános, nem különleges jogrendi szabályanyagába a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó normaanyag is. Azaz, pontosan azok a rendelkezések, amelyek a járványügyi intézkedésekhez csak közvetetten kapcsolódtak. Szintén a járvány második hullámának felfutó időszakában, a járvánnyal szembeni védekezés időszakában fogadták el az egészségügy rendszerét átalakító jogszabályi csomagot. Így úgy tűnik, a járványveszély

⁴⁶ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 3. cikk (1) bekezdés.

miatti „jogalkotási alapzaj” egyfajta háttérként szolgált bizonyos, egyébként nagyobb figyelmet kapó változások és átalakítások elvégzéséhez.

A korábbi kutatásainkban is rámutattunk több, elviekben tisztázatlan, a gyakorlatban nehezen alkalmazható és a nemzetközi tendenciákhoz sem illeszthető visszás megoldásra. Hogy érdemes volt ezekkel foglalkozni és felhívni rájuk a figyelmet, azt az is igazolja, hogy a jogalkotó több esetben ezeknek megfelelő irányú változtatásokat hajtott végre. A helyzet azonban még napjainkra sem tisztult le, így további vizsgálódásaink egyaránt célozzák a joggyakorlat alakítását, valamint a közigazgatási dogmatika és rendszerszemlélet megóvását, sőt fejlesztését mind a magyar közigazgatás, mind ügyfelei érdekében.

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.
- ASBÓTH Márton Dániel – FAZEKAS Marianna – KONCZ József: *Egészségügyi igazgatás és jog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020.
- ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013.
- BALÁZS István – HOFFMAN István: „Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája?” *MTA Law Working Papers*, (2020a) 7.
- BALÁZS István – HOFFMAN István: „Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?” *Közjogi Szemle*, 13 (2020b) 3: 1–10.
- BALÁZS István – HOFFMAN István: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosztikák. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, TK JTI – L’Harmattan Kiadó, 2020c, 45–65.
- BALÁZS István – HOFFMAN István – HUNGLER Sára: „»Veled Uram, de nélküled« – állam, önkormányzatok, munkáltatók a koronavírus idején”. *Magyar Tudomány*, 182 (2021) 5: 625–634.
- BARABÁS Gergely: Fellebbezés. In: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 690–710.
- BARABÁS Gergely: Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. In: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 605–617.

- 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.
- CHMIELNICKI, Paweł – MINICH, Dobrochna – RYBKOVSKI, Radosław – STACHURA, Michał – SZOCIK, Konrad: „The COVID-19 Pandemic as an Opportunity for a Permanent Reduction in Civil Rights”. *Studia Iuridica Lublinensia*, 30 (2021) 4: 77–109.
- CZEGLÉDI Mihály: „Gondolatok a vezetés-irányítás jelenéről, jövőjéről”. *Honvédségi Szemle*, 146 (2018) 3: 74–91.
- FAZEKAS, János: Central administration. In: PATYI, András – RIXER, Ádám (eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag, 2014, 287–303.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész. III*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020.
- F. ROZSNYAI Krisztina – HOFFMAN István – BENCsik András: „Általános eljárási szabályok: üres kagylóhéjak?” *Jogtudományi Közlöny*, 76 (2021) 7–8: 309–318.
- HANTI Péter: Egészségügyi válsághelyzeti ellátás. In: DÓSA Ágnes – HANTI Péter – KOVÁCSY Zsombor (szerk.): *Kommentár az egészségügyi törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016, 473–484.
- HOFFMAN István: „A közigazgatási reformok és az állami beavatkozás eszközeinek módosulása”. *Közjogi Szemle*, 13 (2020) 2: 22–27.
- HOFFMAN, István – BALÁZS, István: „Administrative Law in the Time of Corona(virus): Resiliency of the Hungarian Administrative Law?” *Studia Iuridica Lublinensia*, 30 (2021a) 1: 103–119.
- HOFFMAN, István – BALÁZS, István: „Administrative Law in the Time of Corona(virus): Resilience and Trust-building”. *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 4 (2021b) 1: 35–50.
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: „A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I.” *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, (2021) 2.
- HORVAT, Matej – PIĄTEK, Wojciech – POTĚŠIL, Lukáš – F. ROZSNYAI, Krisztina: Public Administration’s Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience. *Central European Public Administration Review*, 19 (2021) 1: 133–158.
- HORVÁTH Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021, 149–173.
- KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: „A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a »kvázi különleges jogrendek« helye és szerepe a magyar közigazgatásban”. *Közjogi Szemle*, 14 (2021) 3: 1–11.

- 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, 2018, 86–98.
- NAGY Marianna: „Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről”. *Jogtudományi Közlöny*, 73 (2018) 5: 252–259.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2016.
- SZENTE Zoltán: „A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái”. *Állam- és Jogtudomány*, 61 (2020) 3: 115–139.
- VÖRÖS Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnoszisek. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, TK JTI – L’Harmattan Kiadó, 2020, 17–44.



Bán-Forgács Nóra

Információs szabadság és COVID-19 Magyarországon (2020. március – 2021. december)

1. Bevezetés

A koronavírus-világjárvány az emberi jogok egyetemes rendszerét világszerte próbára tette. Kötelező korlátozó intézkedések sokaságát voltak kénytelenek polgárok eltűrni, akár a magánszférájukról, akár a szabad mozgásukról, akár a jogszolgáltatáshoz való hozzáférésükről vagy bármely más alapjog gyakorlásáról volt szó. Rendszeresen felmerült az alkotmányjog mérlegelési elvének (*balancing*) alkalmazása, tehát annak az igénye, hogy a közjog nyelvén meghatározzuk, hogy milyen alapjog korlátozás szükséges és arányos a 21. század eddigi legnagyobb humánjárványa idején.

Az információs szabadság helyzete annyiban speciális, hogy a járványra vonatkozó közérdekű adatok, úgymint a járvány terjedése, a fertőzöttek és elhunytak száma, a járvány gócpontjai, a vakcinára vonatkozó legfontosabb tudnivalók és a járvánnyal kapcsolatos kormányzati intézkedésekről a hiteles tájékoztatás nem egyszerűen közérdekű adat, hanem tulajdonképpen előfeltételei az állampolgári bizalomnak a járvány leküzdésében.

A világjárvány eddigi tanulsága, hogy csak hiteles, naprakész, ellenőrizhető információ tudja az állampolgári bizalmat megerősíteni, az esetleges nem kívánatos pánikreakciókat lecsökkenteni (például az indokolatlan menekülést olyan országrészekből, ahol nincs igazolható veszély, vagy a félelem vezérelte beteges izolációt hiteles tájékoztatással lecsökkenteni, vagy elkerülni egyes fertőzött vagy fertőzésnek kitett csoportokkal szemben a stigmatizációt stb.). Hogy egy példát külön kiemeljünk, hiteles tájékoztatás nélkül biztosan nem növelhető az oltás iránti bizalom, az úgynevezett oltakozási hajlandóság, ami nélkül nem lehet sikeresen leküzdeni a világjárványt. Ha közérdekű adatok kezelésére van szükség az oltási hajlandóság növeléséhez, alappal feltételezzük, hogy nő az oltási hajlandóság, amennyiben az állampolgárok ismerik, hogy hány embert oltottak be Magyarországon és milyen oltóanyaggal, hányan haltak meg a nem beoltottak közül; magasabb-e az elhunytak között az oltatlanok aránya; ismert-e



bármilyen egészségügyi kockázata az adott vakcinának.¹ Úgy tűnik sajtóságos „magyar út” az információs szabadság és a COVID-19 nemzetközi gyakorlatában, hogy a magyar kormány az információs szabadság korlátozásában látta a megoldás kulcsát. A kormányzat sok esetben nem ismerte fel, hogy az információs hatalom hogyan szolgálja az érdekeit, részben pedig akadályát látta az információs szabadság, a közérdekű adatok széles gyakorlásában a saját hatékonyságának. Ezért igen korán a közérdekű adatok korlátozásának rendeleti eszközéhez nyúlt.

Mint ismeretes, a magyar kormány először 2020. március 11-én hirdette ki a veszélyhelyzetet [40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről], ezzel az egész országra kiterjedő különleges jogrend lépett életbe. A rendeleti kormányzás hullámokban, de folyamatos meghosszabbításra került. Jelenleg, 2021 decemberében is különleges jogrend van érvényben Magyarországon. Az információs szabadság korlátozását először a veszélyhelyzet idején az egyes adatvédelmi és adatigénylési rendelkezésektől való eltéréstől szóló 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet,² majd (ugyanazzal a címmel és ugyanazzal a tartalommal, de más számozással) az 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet szabályozta. Az 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet: 2021. február 8-tól hatályát veszítette; majd a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet újból hatályba léptette;³ egy újbóli hatályvesztés után a 80/2021. (II. 22.) Korm. rendelet 2021. május 23-ig ismét meghosszabbította;⁴ végül a tanulmány kéziratának lezárása szerinti utolsó módosítás értelmében a 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet újból meg-

¹ 2021 december első felében, a tanulmány lezárásának időpontjában még nem kezdődött el Magyarországon a 12 éven aluli gyermekek oltása. Ennek sikere erősen függ attól, hogy a kiskorúak oltásáról dönteni jogosult gondviselők milyen hiteles információhoz férnek hozzá, aggódnak-e az oltás mellékhatásai miatt, meggyőzi-e őket a nagy számú oltásra regisztrált jelentkező, vagy hogy a kormányzati tájékoztatás szerint csökken-e a súlyos szövődmények kockázata az oltással.

² Az adatigénylés Infotv.-től eltérő rendjét mindig a veszélyhelyzet elrendelését (és ismételt elrendelését) kihirdető jogszabály hatályához igazította a jogalkotó. A 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet hatályát a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet (a továbbiakban: veszélyhelyzet) megszűnéséig rendelte alkalmazni.

³ A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 4. § 17. pontja az 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendeletet rendeli ismét alkalmazni.

⁴ 80/2021. (II. 22.) Korm. rendelet a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról. Az I. § 17. pontja értelmében a Kormány a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltéréstől szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet hatályát a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztéséig meghosszabbítja.

hosszabbította a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztéséig.⁵

A Civil Liberties Union for Europe, az Access Now és a Társaság a Szabadságjogokért civil szervezet 2020. májusában az Európai Adatvédelmi Testülethez (EDPB) fordult a 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet információszabadságot és egyes adatvédelmi rendelkezéseket derogáló rendelkezései miatt. Az EDPB 2020. június 3-i válaszában hangsúlyozta, hogy az ügyben nincs hatásköre. A GDPR megsértésének a gyanúját a nemzeti adatvédelmi hatóság vizsgálhatja ki.⁶

Az információszabadság jogát érintő korlátozások kormányzati indoka a COVID-19 elleni védekezésben a közigazgatás leterheltsége. Eszerint az adatigénylések teljesítésének a késedelve azért indokolt, mert az adatkezelőt egyéb pandémiával összefüggő feladatai leterhelik. A közérdekű adatok korlátozásának jellege a járvány alatt a következőkben foglalható össze:

- A közérdekű adat megismerése iránti igényt szóban nem lehet benyújtani, valamint az adatigénylésnek nem kell az információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 30. § (2) bekezdése szerint az igénylő által kívánt formában, illetve módon eleget tenni, ha az a közfeladatot ellátó szerv előtti személyes megjelenéssel jár.
- Az adatok iránti igény beérkezését követő 45 napon belül tesz eleget az adatigénylésnek a szerv, ha valószínűsíthető, hogy az igénynek határidőben (15 napon belül) való teljesítése a közfeladatot ellátó szervet feladatai ellátásában veszélyeztetné. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell. Ez a határidő egy alkalommal 45 nappal meghosszabbítható.
- Ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, vagy az igényelt dokumentum jelentős terjedelmű, akkor az Infotv. 29. § (2) bekezdés értelmében költségtérítés állapítható meg, és az adatigénylést csak a költségtérítés megfizetését követő – korábbi 15 nap helyett – 45 napon belül kell teljesíteni. Ez a határidő egyszer 45 nappal meghosszabbítható.
- Az igény teljesítésének megtagadásáról – annak indokaival, valamint a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással [Infotv. 30. § (3) bekezdés] – az igény beérkezését követő 15 nap helyett 45 napon belül kell értesíteni az igénylőt. Ez a határidő további 45 nappal meghosszabbítható.

⁵ 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának újbóli meghosszabbításáról 1. § 17. pont.

⁶ Letter of 11 May 2020 from the Civil Liberties Union for Europe, Access Now and the Hungarian Civil Liberties Union (HCLU), Brussels, 03 June 2020, Ref: OUT2020-0046. <https://bit.ly/3puecEB>

- A megszorító intézkedéseket már folyamatban lévő közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényekre is alkalmazni kell visszamenőlegesen.

A következőkben a tanulmány összefoglalja a három legnagyobb jelentőségű problémát a COVID-19 és az információszabadság összefüggésében Magyarországon. Az első, hogy a korai járványügyi adatok regionális és területi bontásban nem kerültek nyilvánosságra. Elemezzük a halálozási adatok nyilvánossága, a közérdekű adatok körüli problémákat és a rossz kormányzati gyakorlatokat is. A második kardinális probléma, hogy a halálozási adatok és az ártótltság hitelességét a tudomány világából cáfolat érte, illetve a lélegeztetőgépen lévő betegek halálozási adatait a kormány nem hozta nyilvánosságra. A harmadik probléma a személyes és közérdekű adatok elhatárolása a koronavírus fertőzöttséggel összefüggésben, ennek része az elhunytak beazonosíthatósága az alapbetegségük alapján.

2. Járványügyi adatok, megkérdettség

A korai járványügyi adatok hivatalból való közzlése részint elmaradt, részint késlekedett. Ez a járvány 2020 tavaszi időszakában nehézséget okozott. A magyar kormány nem közölte a járvány első szakaszában területi és regionális járványügyi adatokat. 2020. március 19-én a miniszterelnökséget vezető miniszter úgy nyilatkozott, hogy a területi járványügyi adatokat azért nem közli, mert „[a]z operatív törzs álláspontja világos: nem szabad pánikot okozni egy-egy településen”.⁷

Közben a kormánykritikus *444.hu* hírportál egyik vezető cikkében elemezte, hogy az összes európai ország közöl területi adatokat a koronavírusos betegekről, kivéve Magyarországot.⁸ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnöke sajtónyilatkozatában a területi adatok eltitkolásának okát abban látta, hogy ezen adatok döntés-előkészítő adatok is lehetnek, amennyiben a védekezésre való felkészülést, a védekezés helyét és idejét meghatározzák. (Mint ismeretes az Infotv. 27. §-a felsorolja az információszabadság korlátait, melyek között a döntés-előkészítő adatok külön nevesítve vannak.)⁹

⁷ Kormányinfó: tíz-tizenötszörös a lappangás, százazres lehet a megbetegedés. *Infostart*, 2020. március 19. <https://bit.ly/3Ft9xID>

⁸ Magyar Péter: Az összes európai ország közöl területi adatokat a koronavírusos betegekről, kivéve Magyarországot. *444.hu*, 2020. március 17. <https://bit.ly/3st4wvU>

⁹ Infotv. 27. § (5) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását

A NAIH elnöke szerint a területi adatok nyilvánosságra hozatalát mérlegelnie kell az operatív törzsnek és ha úgy látják, hogy az meghiúsítaná „az eredményes harcot a vírus ellen”,¹⁰ akkor az adat nyilvánosságát korlátozni lehet. (Megalapozhat egy későbbi döntést, például egy fertőzött városrész lezárásáról dönthet a hatóság anélkül, hogy tömeges elvándorlástól kellene tartania a félelem okozta pánik miatt.) A kérdés inkább az, hogy az információszabadság alapjogának lényeges tartalmát mennyiben sérti, ha az európai jó gyakorlatokkal szemben a területi fertőzöttségi adatokat eltitkolja egy kormány? Úgy tűnik, a magyar kormány álláspontját erősítette a NAIH elnöke, amikor hangsúlyozta: attól még, hogy a területi adatok nem minősülnek statisztikai formában személyes, tehát védett adatnak, még nem kell őket nyilvánosságra hozni, mert azok nyilvánosságát más okból, például döntés-előkészítés okán is lehet korlátozni. A NAIH hivatalban lévő elnöke kiemelte, hogy ellentmondás van (az akkori gyakorlat szerint) a joggyakorlatban, mert a települési önkormányzatok a fertőzés adatait nyilvánosságra hozzák, ugyanakkor az Operatív Törzs ezen adatokat döntés-előkészítőnek tekinti, illetve tekintheti. A NAIH elnöke rámutatott, hogy az információszabadság szabályozása nemzeti hatáskör, utalva arra, hogy az információszabadság korlátozásának nincsenek mérföldkövei, csak a nemzeti jog szabhat annak határt, ebben más unios normának nem kell megfelelni.¹¹

A NAIH 2020/2904-2. állásfoglalásában 2020 március végén a Hatóság elnöke megerősíti korábbi – fent részletesen tárgyalt – (televíziós) állásfoglalását, továbbá hivatkozott arra, hogy a járvány földrajzi terjedését a WHO is közzéteszi, innen is lehet tájékozódni.¹² Hasonlóan, Magyarországon is letölthető a hivatalos tájékoztató oldalról.¹³ A NAIH elnöke ezen állásfoglalásában megerős-

szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti. A 27. § (6) bekezdése szerint a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

¹⁰ Interjú Péterfalvi Attilával. Magyarország élőben extra: Péterfalvi Attilával. Hír TV, 2020. március 19. <https://bit.ly/32yOPIL>

¹¹ Uo.

¹² COVID-19 situation in the WHO European Region, <https://bit.ly/3ptwWUK>; COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU), <https://bit.ly/3HbFbux>

¹³ Tájékoztató oldal a koronavírusról. <https://koronavirus.gov.hu>

sítette, hogy az Infotv. lehetővé teszi a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának a korlátozását: „Különösen igaz lehet ez egy spontán vagy gyorsan változó járványügyi helyzetre, ahol a tervezett vagy folyamatban lévő döntésekről, illetve az ezeket megalapozó információkról a közfeladatot ellátó szerv nem feltétlenül köteles teljes körű tájékoztatást adni. Hangsúlyozom, hogy a döntés megszületése után az információ igény csak akkor utasítható el, ha az adat megismerése további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja [...]”.¹⁴

Álláspontom szerint jogilag megalapozott lehet a NAIH kormányt támogató érvelése, azonban általános aggály a NAIH érvelésével szemben, hogy mérlegelés nélkül fogadja el a döntés-előkészítő adatokra való hivatkozást, holott a közérdekű adatok terjesztésének záloga és biztosítéka a független információszabadság hatóság, amely álláspontját a kormányzati akarattal szemben is mérlegeli, és ha szükséges, érvényesíteni tudja. Ha arra a logikára támaszkodunk, hogy döntés-előkészítő adat az, amit a normatív aktus kibocsátója annak tart, akkor nincs szükség külön adatvédelmi és információszabadság hatóságra.

3. A NAIH gyakorlata

A NAIH állandó gyakorlata szerint a rendkívüli jogrend hatálya alatt „az Infotv. 29. § (1) bekezdésétől¹⁵ eltérően a közérdekű adat megismerésének az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő 45 napon belül tesz eleget, ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerint határidőben való teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné.”¹⁶

„A Hatóság gyakorlata szerint, amennyiben a Korm. rendeletben meghatározott feltételek fennállnak, az adatigénylővel legalább közölni kell, hogy az Infotv. 29. § (2) bekezdésének mely fordulata alapozta meg a teljesítési határidő meghosszabbítását, illetve a Korm. rendelet alapján mely veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatainak ellátást veszélyeztetné az eredeti határidőben történő teljesítés. Nem elegendő a határidő meghosszabbításának tényét közölni, azt indokolni is szükséges.”¹⁷ „A Hatóság a Korm. rendelet szerint alkalmazható 45 napos teljesítési határidő és a meghosszabbítás indokoltságát minden eset-

¹⁴ NAIH 2020/2904-2.

¹⁵ Az Infotv. 29. § (1) bekezdése az igény teljesítésére 15 napos határidőt állít.

¹⁶ NAIH 2010-6/2021.

¹⁷ Uo.

ben az ügy összes körülményének mérlegelése alapján vizsgálja.”¹⁸ Ez alapján például a NAIH nem találta jogszerűnek a közérdekű adatok megtagadását a gyömrői önkormányzat egyik adatigénylése kapcsán, ahol az igénylő két hónapig nem kapott választ kérdéseire.¹⁹ Érdekesen alakult a nagytarcsai önkormányzat NAIH-3092-4/2021 ügye, ahol a közérdekű adatigénylés beérkezését követően, 2021. január 11-én a jegyző az igénylésre nyitva álló 15 napos határidőt az Infotv. szerint további 15 nappal meghosszabbította, közben azonban az 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet hatályba lépésére hivatkozva a teljesítési határidőt 45 napban határozta meg. A NAIH vizsgálatában – az idézett kormányrendelet kiterjesztő értelmezésének megfelelően – a folyamatban lévő ügyben is alkalmazandónak találta a meghosszabbított határidőket.²⁰

Ugyanakkor azon időszakokban, amikor az információszabadságot korlátozó kormányrendeletet – a vírushelyzet javulása okán – hatályon kívül helyezték, értelemszerűen (a vírushelyzetre vonatkozó és az egyéb közérdekű adatigénylésnek is) az Infotv. fő szabálya szerinti 15 napon belül eleget kellett tenni.²¹ Így az egri önkormányzat mulasztást követett el, amikor 15 napon belül nem tájékoztatta az adatigénylőt arról, hogy az önkormányzat mikor, kitől és hány darab koronavírus tesztet szerzett be és hogy kik kaptak az önkormányzati vezetők közül gyorstesztet.²²

A kutatás arra is rávilágított, hogy a fenti jogszabályi hivatkozásokon túl, tehát a jogalap meghatározásánál a NAIH egyéb jogalapokra is hivatkozik. A NAIH/685-1/2021 állásfoglalásban nem találta kellő jogalpnak 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. rendeletet. Annak 3. § (2) bekezdése szerint a hatósági házi karanténban tartózkodók ellátásáról való gondoskodás a települési önkormányzat polgármesterének feladata. Ezzel szemben a NAIH – egy rendkívül ritkán hivatkozott jogszabályra alapozva – az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 4. § (8) bekezdésére alapozva megállapította, hogy „a járványügyi helyzetről

¹⁸ NAIH-831-11/2021. Lásd még: NAIH-4751-5/2021.

¹⁹ NAIH-831-11/2021. Lásd még NAIH-2940-8/2021.

²⁰ NAIH-3092-4/2021.

²¹ NAIH/2020/6190/3.

²² NAIH/2020/6190/3. Ha az igény kapcsán szükséges, akkor az Infotv. nem tiltja, hogy az adatigénylés teljesítésekor a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés értelmezését segítő tájékoztatást, magyarázatot, kiegészítést tegyen a hiteles és teljeskörű tájékoztatás céljából.

megállapított adatok nyilvánosak, a járványról megállapított adatokat az egészségügyi államigazgatási szerv köteles nyilvánosságra hozni”.²³

Érdekesen alakult Donáth Anna európai parlamenti képviselő 2020 áprilisi beadványa, amelyben az „ország működéséhez szükséges létfontosságú” állami és nem állami gazdasági társaságok „működésének biztosítására” létrehozott Akciócsoportról és azon belül a Honvédelmi Irányító Törzsek (HI törzsek) működéséről tett fel közérdekű adatigényléssel kérdéseket.²⁴ A NAIH álláspontja az volt, hogy „önálló és elkülönült jogalanyiség, és ehhez társított költségvetés hiányában a HI törzseknek nincs közvetlenül számonkérhető közzétételi kötelezettsége”. Elsődleges feladataik logisztikai, személyszállítási és őrző-védő tevékenység. Az Infotv. 28. § (1) bekezdés alapján közvetlenül az Akciócsoportot vezető honvédelmi miniszterhez vagy felettes szervéhez lehet közérdekű adatigénylést benyújtani.²⁵

4. A halálozási adatok nyilvánossága, közérdekű adatok és rossz kormányzati gyakorlatok

A kormányzat közérdekű adat szolgáltatása a fentiekén túl egyéb bírálatot is kapott. Az egyik probléma, hogy a halálozási adatok között nincs információ azon részadatokra, amelyek a vírus természetéről részletesebb információt nyújtanak. Ilyen kifogásolt hiányos információ az intenzív osztályra, illetve a lélegeztetőgépre került betegek halálozási statisztikája, ami a járvány csúcsain sajtóértesülések szerint 80% felett volt.²⁶

Magyarországon a koronavírus.gov.hu/#hírek oldalon található a járvánnyal kapcsolatban a kormányzat által közzétett legfontosabb adatok. 2021 áprilisában a kormány közzétette az öt magyarországi oltóanyag hatékonyságáról összeállított statisztikáját. Az adatok az oltottak, illetve a százezer főre jutó oltottak számát vetette össze a vírussal megbetegedettek és elhunytak számával. Eszerint a legjobb összesített adatot az orosz Szeptnyik és a kínai Sinopharm vakcina produkálta.²⁷

²³ NAIH/685-1/2021.

²⁴ 1108/2020. (III. 18.) Korm. határozat és 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat 3. § a) és b) pontja.

²⁵ NAIH 2020/3404/2.

²⁶ Az Egyenes Beszéd vendége Novák Hunor csecsemő- és gyermekgyógyász. ATV, 2020. november 22. <https://bit.ly/3szBLxG>

²⁷ Gabay Balázs: Használhatatlan a kormány vakcinás táblázata. *Index.hu*, 2021. április 27. <https://bit.ly/32vtffc>

A statisztikai adatok helyességét Karikó Katalin biokémikus kétségbe vonta, a professzor közösségi média oldalán ugyanis hiányolta az elhunytak életkorának a feltüntetését és a mintavétel időintervallumát indokolatlanul eltérőnek látta az összehasonlított vakcinák esetén.²⁸ Dobson Szabolcs gyógyszerész, a Koronavírus vakcináció – szakirodalmi tallózó elnevezésű Facebook-csoport alapítója pedig így fogalmazott:²⁹ „a kormány által megjelentetett adatokból szakmai következtetések nem vonhatók le. Nem látjuk, hogy figyelembe vették volna az oltási kampányok időpontját (lásd a járvány hullámmása), az oltottak demográfiai, földrajzi és egészségi jellemzőit, a betegség súlyosságát, diagnosztikáját és egyebeket. Nem is tudjuk, vannak-e ilyen elemzéseket lehetővé tévő adatok. Hinni szeretnék abban, hogy a magyar járványügy tudományos színvonalja jóval magasabb (hagyományosan az volt), mint amit itt látunk. Ha azonban az állami járványügyi döntéshozatal politikai marketinggel egybekötött hályogkovács színvonalú adatgyűjtéseken és feldolgozáson alapul, az tragikus. Szegény Magyarország.” A bírálatokra reagálva a kormányzat a közölt adatok korrigálását később nem hajtotta végre. Az adatok továbbra is a bírált módon voltak elérhetők a nyilvánosság számára.

Szél Bernadett országgyűlési képviselő 2021. június 16-án fordult az Emberi Erőforrások Minisztériumához: „Kérem, szíveskedjék megküldeni részemre a Magyarország Kormánya Facebook-oldalán április 25-én, »A második oltás utáni fertőzések és halálozások adatai 2020. december 26. és 2021. április 20. között« címmel közzétett táblázat alapjául szolgáló kutatás háttéranyagát, háttérszámításait és részletes dokumentációját.”³⁰ Az EMMI válaszában megismételte a bírált táblázat adatait [megbetegedettek százezer oltottra vetített száma, egész számra kerekítve = (megbetegedettek száma a második oltás után összesen) / (beadott második oltások száma = teljesen oltottak), valamint elhunytak százezer oltottra vetített száma, egész számra kerekítve = (elhunytak száma a második oltás után összesen) / (beadott második oltások száma = teljesen oltottak)].³¹

²⁸ Kati Karikó, 2021. április 26. <https://bit.ly/32yIPAS>. Lásd még: Patthy Loránd Imre: A MOK szerint használhatatlan az Orbán-kormány vakcinatáblázata. *Index.hu*, 2021. április 27. <https://bit.ly/3qxs6L6>

²⁹ Koronavírus vakcináció – szakirodalmi tallózó. <https://bit.ly/3FxMzA7>

³⁰ Haszán Zoltán: Szél Bernadett kíváncsi lett volna a részletes adatokra a kormány elhíresült vakcinahatékonysági táblázatáról, de nem kapta meg azokat. *444.hu*, 2021. augusztus 4. <https://bit.ly/3ptxutM>

³¹ Az EMMI küldött egy új táblázatot is arról, hogy hány embert oltottak be a különböző vakcinákkal. A *444.hu* szerint ez az adat, amit az Európai Betegségmegelőzési és Járványügyi Központ adataiból amúgy is kiolvasható lett volna. Lásd *uo.*

2021 szeptemberében egy ellenzéki EP képviselő, Ujhelyi István, közérdekű adat igénylésére – az elmúlt időszakban kórházba került, illetve elhunyt koronavírusos betegek közül hányan és hányszor voltak beoltva, illetve milyen oltóanyaggal? – nem kapott választ.³² Ferenci Tamás tanulmányában rámutatott: sajnálatos módon Magyarországon a mai napig nincsen nyilvánosan, írásban rögzítve, hogy milyen eljárásrend határozza meg, hogy ki minősül koronavírusos halottnak.³³

A rossz kormányzati gyakorlatok között érdemes megemlíteni a korábban már tárgyalt mérlegelés nélküli döntés-előkészítésre hivatkozást, mint a közérdekű adatok nyilvánosságának a korlátját. A NAIH a kutatásban vizsgált egyetlen esetben sem állapította meg, hogy a döntés előkészítését szolgáló adat vagy információ valójában közérdekű adat, amelynek nyilvánosságát indokolatlanul korlátozza a kormányzat a vírushelyzetre hivatkozva.

Az első ilyen ügycsoport a már tárgyalt fertőzöttségi adatok földrajzi bontása volt, ahol a NAIH tulajdonképpen a kormány helyett is megfogalmazta az adatok elzárásának a jogalapját. A másik jellemző ügycsoport a vírus első hullámában a kórházi ágyak kiürítésével kapcsolatos adatigénylések köre. Miután a kórházi ágyak kiürítéséről szóló miniszteri utasítást nem hozták nyilvánosságra,³⁴ a magyar Helsinki Bizottság civil jogvédő szervezet az 2020. április 20-án az EMMI-hez fordult közérdekű adatigényléssel,³⁵ amelyben kérte annak az intézkedésnek (utasításnak) a másolatát, amely szerint 2020. április 19-ig 50%-os ágykapacitás, összesen 32 900 ágy, a következő ütemben pedig 60%-os ágykapacitás, összesen 39 500 ágy felszabadítására kell sort keríteni a magyar kórházakban koronavírusos betegek későbbi ápolása céljából.³⁶ Az EMMI lakonikus válaszában így fogalmazott: „Tájékoztatom, hogy az Ön által kért dokumentum további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, így igényét az Infotv. 27. § (6) bekezdés első fordulata alapján elutasítom.”³⁷

Ehhez az ügycsoportoz tartozik a NAIH-157-2/2021 állásfoglalása az országos tisztifőorvosnak, amelyben jogszerűnek találta, hogy megtagadták

³² Miért titkolja a Covid-betegek oltási adatait a kormány? *Nepszava.hu*, 2020. szeptember 21. <https://bit.ly/3sAANRN>. Továbbá: Ujhelyi István pert indít a Covid-betegek oltottsági adatai miatt. *Infostart / InfoRádió*, 2021. szeptember 30. <https://bit.ly/3HjigNJ>

³³ Ferenci Tamás: Többlethalálzási adatok európai összevetésben. <https://bit.ly/3mxWcab>

³⁴ Eötvös Károly Intézet: Üvegemberként élni a Nagy Testvér országában, avagy a lemeszárolt információk szabadságok. 2020. május 12. <https://bit.ly/32unJmi>

³⁵ Kórházi ágykapacitás felszabadítása. *Atlatzo.hu*, <https://bit.ly/3Ev93QL>

³⁶ A kórházak országsszerte felkészülnek a tömeges megbetegedésekre. 2020. április 15. <https://bit.ly/3z0WUIA>

³⁷ Kórházi ágykapacitás felszabadítása. *Atlatzo.hu*, <https://bit.ly/3Ev93QL>

a 431/2020. (XI. 18) Korm. rendelet több rendelkezésének és „Gyulyás Gergely egy nyilatkozatának orvosi szakmai alapját” megismerje az indítványozó. Az adatigénylő a Nemzeti Népegészségügyi Központ (NNK) álláspontját is kérte az ügyben, hogy a textil maszk ruhaneműnek vagy gyógyászati segédeszköznek minősül-e. „A Hatóság megállapította, hogy az NNK nem sértette meg a bejelentő közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát, amikor nem teljesítette adatigénylését [...]”.³⁸ Ugyanakkor a NAIH felhívta Müller Cecília figyelmét arra, hogy „a maszkokra [...] vonatkozó tájékoztatás rendkívül fontos a jelenlegi helyzetben, ezért kérem, hogy az erre vonatkozó kérdéseket [...] a honlapon található tájékoztatók linkjének megadásával [...] válaszolják meg”.³⁹ Arra az ellentmondásra a NAIH álláspont nem ad magyarázatot, hogy amennyiben a maszkokra, illetve azok viselésére vonatkozó információ közérdekű adat és a honlapon ezt közzé kell tenni, akkor az NNK miért nem sértette meg a bejelentő közérdekű adatok megismeréséhez való jogát.

6. Az információszabadság és adatvédelem konfliktusa koronavírus idején

Az információs jogok kutatói által ismert közhely, hogy a kutatás során előbb-utóbb elkerülhetetlen lesz, bármely összefüggésben is értekezünk egy fontos adatvédelmi/információszabadság kérdésről, a két jog összeütközését vizsgálni. A COVID-19-világjárvány kapcsán a leglátványosabb konfliktus a fertőzöttek adatainak a nyilvánosságával függ össze. A járvány elleni védekezés korai szakaszában Magyarországon is felmerült, hogy a helyi közösségek úgy védték magukat a járvány ellen, hogy nyilvánosan beazonosították a fertőzötteket. Christina Etteldorf tanulmányában helyesen megjegyezte, hogy egy meghatározott személy fertőzöttségének a nyilvánossága olyan kérdés, ami számos hatóságnak fejtörést okoz Európa-szerte.⁴⁰ Az ilyen személyes adat nyilvánosságra hozatala az érintett szociális, gazdasági helyzetét befolyásolhatja, és kontroverzív lehet, amennyiben a hatóságokkal való együttműködéstől elriasztja az érintetteket, leginkább a stigmatizációtól való félelem miatt.⁴¹ Különböző európai megoldások ismertek, a lett adatvédelmi hatóság például úgy fogalmazott, hogy a fertőzött területek megnevezésének kellően tágnak kell lennie ahhoz,

³⁸ NAIH-157-2/2021.

³⁹ Uo.

⁴⁰ ETTELDORF (2020), 265.

⁴¹ Uo. 276–277.

hogy egy-egy ember személyesen ne legyen beazonosítható. Ilyen tág meghatározás, ha egy néhány száz fős lélekszámú település helyett a mellette lévő nagyvárost említik csupán.⁴²

A NAIH/2020/3378/4 ügyben Szarvas város polgármestere személyes Facebook oldalán közzétette, hogy a város mely közterületét érintően rendelt el hatósági házi karantént, egy ízben az érintett ingatlan pontos címét is megnevezte, amit később kijavított és adminisztrációs tévedésnek nevezett. A NAIH rámutatott, hogy a hatósági karantén jelölésének pontos és szigorú járványügyi szabályai vannak. „Egy kis településen elkerülhetetlen, hogy az érintett helyről és az érintett lakókról esetleg elterjedjen a fertőzöttség híre. Ez azonban nem jelenti azt, hogy akár a település vezetőjének, akár a háziorvosnak ezt az információt célzottan nyilvánosságra kell hoznia [...]”⁴³

A NAIH-3418-4/2021 állásfoglalásban Mikófalva község polgármesterét azért marasztalja el, mert a helyi óvoda zárt Facebook csoportjában tájékoztatást adott egy szülő COVID pozitív státuszáról, az illető teljes nevét nyilvánosságra hozva. A NAIH hangsúlyozta, hogy egy kistelepülésen szinte elkerülhetetlen, hogy a mindenki által ismert zárt közösségben elterjedjen valaki betegségének a híre. Ez azonban nem jelenti azt, hogy akár a település vezetőjének, akár másnak célzottan az ilyen információt nyilvánosságra kellene hozni. Az ilyen információ közlésének szigorú eljárási szabályai vannak. A településen megbetegedett, illetve hatósági karanténba került, esetlegesen sajnálatosan elhunyt személyek számáról adott tájékoztatás jogszerű, azonban minden egyéb cél nélküli adatkezelés elkerülendő. Ilyen lehet egy vagy több fertőzött utca kifejezett megnevezése egy kistelepülésen, vagy valamely fertőzött személy megnevezése a közösségi oldalon.

Jellemző a magyar adatvédelmi hatóság korai állásfoglalásaira, hogy azokban még nincsenek kikristályosodva az adatvédelem elvei humánjárvány idején. Az előbbi ügyekhez hasonló tényállás mellett ugyanis a NAIH nem ellenzi a személyes adatok nyilvánosságra hozatalát. A fertőzés korai szakaszában a helyi média és Cigánd város hivatalos Facebook oldala közli egy a városból elszármazott ápolónő COVID-19 betegségét, amit maga a polgármester hoz nyilvánosságra. A *Frissmédia* 2020. március 22-én megjelent írásában így fogalmazott: a város vezetője hiába bizakodott, egy Budapesten dolgozó, cigándi származású ápolónő tesztje pozitív lett.⁴⁴ A polgármester szerint „pánikra nincs

⁴² Uo. 277.

⁴³ NAIH/2020/3378/4.

⁴⁴ Egy cigándi ápolónő (is) Covid-19 beteg. *Frissmédia*, 2020. március 22. <https://bit.ly/3eonXhi>

ok, megtettük azokat az óvintézkedéseket, melyeket ilyenkor szokás. A családot (Gönczi család, Iskola utca) hamarosan meg fogják vizsgálni az eljárás szerint. Ők ezáltal az önkéntes karantén helyett, szigorú hatósági karanténba kerültek. Szóval nem mehetnek ki az ajtón mindaddig, amíg ki nem derül, hogy nem vírushordozók.” A polgármester így folytatta: „mivel a családban pici gyerekek is vannak, arra kérem Önöket, kezeljék a helyén a kialakult helyzetet. Ne nehezítsük meg negatív kommentekkel az amúgy is nehéz napjaikat.” Ellentmondásos az ügyben a NAIH érvelése, miszerint az érintett utólag nem kérte az adatai törlését, sőt, hozzájárult adatai nyilvánosságra hozatalához, ezért nem sértették meg az Infotv. szerinti jogait. Ugyanakkor arra vonatkozó írásos dokumentumot, hogy az érintett, az érintett közleményben megnevezett családja előzetesen hozzájárult az adatai nyilvánosságához (tájékozott, önkéntes és határozott) módon, a kutatás nem talált. Így ez az ügy ellentmondásban áll a mikófalvai óvoda hasonló tényállásával.

A német, az osztrák, a svéd, a belga, a spanyol és a cseh adatvédelmi hatóság is hangsúlyozta, hogy a pandémiával összefüggésben konkrét neveket és más személyazonosításra alkalmas információt csak kivételes esetben lehet nyilvánosságra hozni. A szlovák adatvédelmi hatóság a hatáskörrel rendelkező hatóságra bízta annak eldöntését, hogy az érintett védelme vagy a közegészségügyi érdek az erősebb.⁴⁵ A litván adatvédelmi hatóság megtiltotta az ilyen adatok közlését magánszemélyek által a közösségi médiában, arra hivatkozva, hogy csak a hatáskörrel rendelkező szerv hozhat ilyen jellegű döntést.⁴⁶ Az olasz adatvédelmi hatóság pedig egyenesen az újságírói etikai kódexet hiányolja (annak ellenére, hogy az adatvédelmi hatóságnak nincs az ilyen kódexekre ráhatása).⁴⁷

Az adatvédelem és az információszabadság konfliktusába illeszkedik a COVID-19-járvánnyal összefüggésben Áder János köztársasági elnök ügye. A beadványozó Áder János részére kiállított SARS-CoV-2 elleni védőoltás nyilvánosságára hivatkozott. A panaszos a NAIH-3356-2/2021 ügyben a Köztársasági Elnöki Hivaltól mint közérdekből nyilvános adatot kérte az igazolás másolatának kiadását, arra hivatkozva, hogy a köztársasági elnök már előzetesen bejelentette, hogy megkapta a vírus elleni védekezés jegyében a kínai Sinopharm vakcinát. Tehát az adatot ő maga hozta nyilvánosságra. A beadványozó álláspontját erősíthette volna, de nem hivatkozott rá, hogy a NAIH/2020/3378/4 ügyben az érintett saját maga járult hozzá, hogy adatait nyilvánosságra hozzák. „Meg-

⁴⁵ ETTELDORF (2020), 277.

⁴⁶ DVI vērš uzmanību uz personu tiesībām un pienākumiem datu aizsardzības jomā veselības informācijas kontekstā. 17.03.2020. <https://bit.ly/3myuEBI>

⁴⁷ ETTELDORF (2020), 278.

jegyzem, hogy a NAIH gyakorlatában olyan eset is előfordult, hogy egy érintett háziorvos – a koronavírus elleni településszintű védekezés érdekében – saját maga járult hozzá ahhoz, hogy egészségügyi adatait és fertőzőittségének tényét a helyi elektronikus újságban nyilvánosságra hozzák.⁴⁸ Áder János ügyében a NAIH állásfoglalásában kifejtette, hogy Infotv. 26. § (2) bekezdésében szereplő közérdekből nyilvános adatkör kifejezetten a „közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata” a köztársasági elnöknek, tehát mint államfő alkotmányos feladatainak teljesítésével szorosan összefüggő adatkörre vonatkozhat csak az adatkérés. Ha Áder János köztársaság elnök „önkéntes és szabad elhatározásából nem hoz más döntést”, oltási igazolásának „megismerése közérdekű adatigénylés keretében jogszerűen elutasítható”.⁴⁹

7. Egy statisztikai adat, amely valójában személyes

Az információs szabadság és adatvédelem kapcsolatában a leglátványosabb konfliktust Magyarországon egy brit diplomata halála okozta. Az *Index.hu* országos hírportál 2020. márciusában 25-én cikket közölt *A brit nagykövet-helyettes a koronavírus egyik áldozata Magyarországon* címmel. „Steven Dick budapesti brit nagykövet-helyettes az egyik áldozata a koronavírus járványnak Magyarországon. Ő a tizedik, aki a koronavírus miatt hunyt el hazánkban. A mindössze 37 éves férfi kedden halt meg. Az Index értesülését a brit nagykövetség megerősítette.”⁵⁰

A kormány márciusban nyilvános honlapot közzétette és azóta folyamatosan frissíti a megbetegedettekről és elhunytakról szóló statisztikákat.⁵¹ Az elhunyt személyek száma mellett szerepel az életkoruk, a nemük és az alapbetegségük. Így fordult elő, hogy hazánkban a tizedik áldozat egy harminchét éves férfi volt, aki alkoholizmus alapbetegségben szenvedett. Az adatok a brit nagykövet helyettesére illettek, a statisztikai adatközlés eredményeként mindenki számára ismertté vált, hogy a nagykövet helyettes alkoholista volt (a feltüntetett alapbetegségek: „krónikus pancreatitis, alkoholos májkárosodás”). Ez érthető módon nemcsak a kegyeleti jogok miatt volt kínos a kormányzat számára, hanem azért is, mert egy küldő állam diplomatájáról közöltek szenzitív adatokat.

⁴⁸ NAIH/2020/3378/4.

⁴⁹ NAIH-3356-2/2021.

⁵⁰ Lovas Gergő: A brit nagykövethelyettes a koronavírus egyik áldozata Magyarországon. *Index.hu*, 2020. március 25. <https://bit.ly/3qqUzwo>

⁵¹ Tájékoztató oldal a koronavírusról. Elhunytak. <https://koronavirus.gov.hu/elhunytak>

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) civil jogvédő szervezet 2020. március 31-én állásfoglalást adott ki *Jogsértő listát közölt az állam a koronavírus áldozatairól* címmel. A TASZ megjegyezte, hogy a mostani járványügyi helyzetben kényes az egyensúly a közvélemény tájékoztatása és a személyiségi jogok védelme között.

Nem elfogadható a TASZ szerint, hogy az adatokat minden egyes anonimizált és sorszámozott személyhez hozzárendelik és nyilvánosságra hozzák. A TASZ szerint „[c]sak olyan adatokat lenne szabad közzétenni, amelyek alkalmasnak arra, hogy az egyedi információk visszakövetkeztethetők legyenek”.⁵² A közvélemény tájékoztatása is fontos közérdek, de a jelenlegi módszertant át kell alakítania a kormánzatnak. A TASZ javaslata az, hogy a halálozások statisztikájában három grafikon szerepeljen. Az elsőn a nemek arányát, a másodikon az életkori megoszlást és a harmadikon az alapbetegségek megoszlását mutassák be. Egy grafikon csak egy jellemzőt tartalmazhat (tehát csak életkort vagy csak alapbetegséget). Így nem fordulhat elő, hogy az integrált adatok rámutatnak egy meghatározott személyre.

A TASZ állásfoglalásával szemben a NAIH elnöke „több nyilatkozatában is kiemelte, hogy a Hatóság nem tartja aggályosnak azt a táblázatot, amelyben az elhunytak alapbetegségét is nyilvánosságra hozta a portál, mivel a fentiek alapján a koronavírussal összefüggő információk közzélése során addig nem sérülnek az adatvédelmi szabályok, ameddig az érintett személy konkrétan nem beazonosítható. A táblázatban szereplő nem, életkor és alapbetegség mellett további, a beazonosítást lehetővé tevő információt a kormányzati portál nem közölt, nem erősített meg, az azon közzétett statisztikai adatokból konkrét személy nem beazonosítható, így a közzétett adatok nem minősülnek személyes adatnak.”⁵³ „Az egyes, beazonosítható személyek megbetegedésével kapcsolatos adatok természetesen különleges személyes adatnak minősülnek, melyek nem hozhatók nyilvánosságra, de a mennyiben valóban anonimizált statisztikai adatokról vagy számadatokról van szó, illetve elhunyt betegek esetszámáról, úgy a személyes adatok védelméhez való jog ebben a kontextusban nem értelmezhető.”⁵⁴

A NAIH álláspontjával szemben a TASZ érvelése helytálló, de általános jogsértésre hivatkozása pontatlan. Éppen arról van ugyanis szó, hogy a kormány-

⁵² TASZ: Jogsértő listát közölt az állam a koronavírus áldozatairól. 2020. március 31. <https://bit.ly/32GWQer>

⁵³ NAIH2020/5138/2.

⁵⁴ NAIH/2020/3506-2. Lásd még: György Zsombor: Koronavírus: Csak akkor sérülnek adatvédelmi jogok, ha az érintett személy beazonosítható. *Magyar Hang*, 2020. április 1. <https://bit.ly/3elVad2>

zat valóban a tájékoztatási kötelezettségének kívánt eleget tenni és növelni a válsághelyzetben a kormányzat iránti közbizalmat, amikor az elhunytakról az adatokat közölte. Ilyen esetben statisztikai hibáról, illetve statisztikai felfedési hibáról beszélhetünk. A statisztikai felfedési hiba lényege, hogy egy anonimizált statisztikai adat az összes többi körülmény folytán (ilyen az esetek kis száma, a mintavétel kis száma és egyéb ok) mégis azonosítható lesz és ezzel olyan egészségügyi vagy más adatok válnak nyilvánossá, amelyek jelentős hátrányt okozhatnak az érintetteknek. „Az informatika nagyfokú elterjedtségének és technikai fejlődésének következtében a közölt adatok analizálásával, kombinálásával olyan új információ birtokába juthat egy külső, harmadik személy, amelyet az adatközlőnek nem állt szándékában közölni. [...] A területi szintű tájékoztatásban kiemelten jelentkezik a probléma: a terület nagysága, az alacsony lélekszám, vagy az adattartalom miatt válik nem közölhetővé az adat. Például: – ritka foglalkozások közlése (például: a budapesti agglomeráció egyik kis településén élő operaénekesnő közölt adatai név nélkül egyértelmű felfedést jelentenek). – Egy átlagos foglalkozású (például bolti eladó) ember is azonosíthatóvá válik, ha csak egy emberről van szó a területen. – Ugyancsak védendőek bizonyos egyedi, ritka családi vagy egyéb körülmények kis területre vonatkozó adatközlésben (például: 8 gyermekes család; magas jövedelmű személy).”⁵⁵

Érdekes, hogy a NAIH elnöke nem észlelte a felfedési hiba adatvédelmi relevanciáját. Az *Infostart 2020* április elsején így fogalmazott: nem tartja aggályosnak az adatvédelmi hatóság elnöke azt a táblázatot, amelyben a koronavírus-járványban Magyarországon elhunytak alapbetegségét is nyilvánosságra hozta az Operatív Törzs. Péterfalvi Attila az InfoRádióknak kiemelte: a brit nagykövet-helyettes kivételével nem lehet az áldozatokat beazonosítani.⁵⁶

A NAIH érvelése adatvédelmi szempontból nem helytálló. Adatvédelmi szempontból ugyanis egy személy beazonosíthatósága – pláne, ha az információ stigmatizációt és hátrányos megítélést eredményezhet, úgymint az alkoholizmus esetén – jogszerűtlen, az érintett családjára nézve aggályos. Nem érzem ezzel szemben, hogy „a brit nagykövet-helyettes kivételével nem lehet az áldozatokat beazonosítani”, mert a tömeges jogsértés sokkal rosszabb lenne. Hogy mennyire statisztikai felfedési hiba történt, az jól jelzi, hogy miután a kormányzat nem volt hajlandó változtatni közlési gyakorlatán és a diagramok elrendezésén, a megnövekedett esetszám mellett a jogsértés már nem következett be

⁵⁵ ERDEI – HORVÁTH (2004).

⁵⁶ A veszélyhelyzet végéig fenntartja a járvány miatt elrendelt rendkívüli intézkedéseket az Operatív Törzs – a nap hírei. Infostart / InfoRádió, 2020. április 1. <https://bit.ly/3qjLa9M>

a nagyobb mintavétel mellett. Egy hasonló esetben a cseh adatvédelmi hatóság az egészségügyről „Gyakran ismételt kérdés”-ként megállapítja, hogy az anonimizálást például egy nyolcvan éves prágai férfi betegről szóló információ kielégíti, aki a fertőzés mellett tüdőproblémákban is szenved. Ezt azonban nem lehet egy kis településen a beteg lakóhelyére vonatkozó információkkal összekötni, mert a férfi kiléte felfedhető lesz. A közegészségügyi hatóságok feladata megakadályozni a beazonosítható információ terjedését.⁵⁷

8. Összefoglalás

Jelen tanulmány célja a magyarországi információszabadság gyakorlatának a bemutatása a COVID-19-járvány idején. Ezzel kapcsolatban bemutattuk azt a jogszabályi környezetet, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférést és terjesztést meghatározta a kezdetektől egészen a tanulmány lezárásáig terjedő időszakban. A tanulmány további részében kitértünk a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos minden jelentős magyarországi jogesetre, külön elemeztük a regionális és területi adatok megkésett közlését, kitértünk a halálozási adatok pontatlanságaira, a személyes és közérdekű adatok elhatárolásának a problémájára, ennek részeként az elhunytak beazonosíthatóságára alapbetegségük alapján. Az elemzés során arra a megállapításra jutottunk, hogy Magyarország, a nemzetközi gyakorlattal ellentétben nem tudott mindenben megfelelni a közérdekű adatok nyilvánossága és terjesztése terén a „best practice” elvárásainak és egyes esetekben még a magyar és nemzetközi jogszabályi előírásoknak sem.

IRODALOM

- ERDEI Virág – HORVÁTH Roland: „Az adatfeldedés elleni védelem statisztikai eszközei”. *Statisztikai Szemle*, 82 (2004) 8: 705–727.
- ETTELDORF, Christina: „European Union – EU Member State Data Protection Authorities Deal with Covid-19: An Overview”. *European Data Protection Law Review*, 6 (2020) 2: 265–280.

⁵⁷ Úřad pro ochranu osobních údajů: Ze zdravotnictví. <https://bit.ly/3Esdax1>



Az egészségügyi kommunikáció szabályozása a post-truth korszakban

A COVID-19 a közösségi média korának globális járványként az egészségügyi helyzetre vonatkozó hamis információk nagy mennyiségű, ellenőrizetlen terjedését is előidézte. Az infodémia jelensége a szólásszabadság, a tudomány szabadsága, az élethez és az egészséghez való alapvető jog különleges metszéspontjában vizsgálható alapjogi kontextusban. A tanulmány több szempontból elemzi az egészségügyi kommunikáció európai és magyar jogi szabályozási környezetét és kiindulópontokat kínál a jelenség szabályozási igényt is felvető társadalmi kockázatainak kezelésére.

A szabályozási kihívások és megoldások eltérőek a szakmai egészségügyi kommunikáció, a kereskedelmi kommunikáció és a laikusok által folytatott egészségügyi kommunikáció tekintetében. A félretájékoztatás minden formájához hasonlóan az egészségügyi dezinformációval kapcsolatban is jelentős szabályozási szerepe van a platformüzemeltetők magán szabályozásának. Az elemzés eredményeként részletes szabályozási térképet nyújtunk, a magánjogi szabályozási megoldások mellett feltárjuk azokat a tényezőket, amelyeket érdemes figyelembe venni egy átfogó jövőbeli szabályozás megtervezésekor.

1. Az infodémia jelensége

Az újmédia korában az egészségügyi kommunikációval összefüggő társadalmi kockázatok vizsgálata új és kiterjedt társadalom- és kommunikációtudományi kutatási területté vált. A COVID-19-világjárványról szóló nyilvános kommunikáció még élesebb megvilágításba helyezte az információs környezet változásait övező különböző jelenségeket. A közösségi média térhódítása, a hálózati alapú kommunikáció jellegzetességei, és ezekkel összefüggésben a korábban domináns információs kapuőrrendszer megbomlása alapvetően alakította át az információ terjesztésének és befogadásának körülményeit. A világjárvány

felhívta a figyelmet arra, hogy az emberi egészség nemcsak a könnyen hozzáférhető egészségügyi ellátástól függ, hanem attól is, hogy az információs környezet mennyire egészséges: az emberek hozzájutnak-e olyan megbízható, pontos információkhoz, amelyek alapján tájékozódhatnak a fenyegetés jellegéről, a védelem eszközeiről, módszereiről;¹ működnek-e a hiteles és megbízható információkhoz való hozzáférést biztosító garanciális intézmények, eljárások; az információs környezet segíti-e a közegészség védelmét.

A vilájárvány vitathatatlanul egyedülálló jellege előtérbe helyezte a nyilvános kommunikáció központi szerepét a pandémia kezelésében. Megnőtt a hiteles, megbízható információhoz való hozzáférés jelentősége, mivel a vilájárvány kezdetén vakcina és hatékony kezelés hiányában a klasszikus népegészségügyi stratégiák és a nem gyógyszeralapú intézkedések (például a maszkviselés, a rendszeres kézmosás, a távolságtartás) kulcsfontosságúak a járvány kezelésében. Márpedig ezeknek az intézkedéseknek a tudatosítása és hatékonysága a nyilvános kommunikációtól és a meggyőzéstől is függ.² A megfelelő tájékoztatás és tájokozottság a vakcina elérhetővé válását követően is meghatározó szerepet játszik az oltakozási hajlandóság és az átoltottság mértékében.

A közösségi média térhódításának eredményeként megnőtt az információs környezetben a felhasználók által készített egészségügyi tartalmak mennyisége, amely információk a közösségi médiában a közfeladatot ellátó szervezetek közleményei mellett jelentős figyelmet és forgalmat generálnak. A kutatások azt mutatják, hogy a lakosságot maszk viselésére buzdító – vagy éppen a maszk viseléséről lebeszélni igyekvő – influenzaszerek gyakran nagyobb tömegeket érnek el, mint a hivatalos szervek által kiadott információk.³ A közösségi média széles körű használata ugyanakkor azzal is jár, hogy a nyilvános közbeszédben jelentősen megnőtt a hamis, félrevezető és kétes egészségügyi információk mennyisége.⁴

A COVID-19 a közösségi média korszakának első globális járványaként ún. infodémia kialakulásához is vezetett. Az infodémia az Egészségügyi Világszervezet (WHO) meghatározásában „egy problémával kapcsolatos túlzott mennyiségű információ, ami megnehezíti a megoldás megtalálását. Félretájékoztatást, dezinformációt és pletykákat terjeszthetnek egy egészségügyi vész-

¹ EBESZ (2020).

² NAN – THOMPSON (2020), 1705.

³ Uo. 1705

⁴ THOMPSON – LAZER (2020), 436.

helyzet során. Az infodémia akadályozhatja a hatékony közegészségügyi válaszleléseket, valamint zavart és bizalmatlanságot kelthet az emberek körében.⁵

A WHO már a világjárvány kezdetén felhívta a figyelmet a vírus terjedésével párhuzamosan megjelenő információs környezeti kockázatokra.⁶ A járványokhoz a múltban is kapcsolódott a hamis, megalapozatlan információk megjelenése és terjedése. Ami új a mostani helyzetben, az a gyors terjedés és a tömegesség okozta nagyobb hatás. A meglévő kommunikációs technológiák fokozzák a hamis (megalapozatlan, bizonyítatlan) és káros egészségügyi információk hatását. A korábbi információs kapuőrrendszer megbomlása miatt óriási mennyiségű feldolgozatlan, tudományos vagy tudományosnak tűnő információ kering a nyilvánosságban, olyan közönséghez is eljutva, amely nem rendelkezik az ilyen információk megfelelő elemzéséhez szükséges képzettséggel.⁷

King és Lazard az infodémiát kísérőjelenségnek tekintik: az információs környezetet elárasztják a különböző pontosságú és hasznosságú információk, ami miatt egyre nagyobb kihívást jelent a hiteles információk keresése. Ezek a feltételek megkérdőjelezik az információk ellenőrzésére tett erőfeszítések hatékonyságát, és az információmegosztás nemkívánatos eredményekhez vezethet, például a félretájékoztató terjedéséhez.⁸ A kockázatokot növeli, hogy a pandémia által kialakult általános bizonytalanság felerősíti a félretájékoztatóval szembeni védtelenséget és az összeesküvés-elméletek iránti fogékonyságot.⁹

Az infodémia kialakulásának egy másik aspektusa az interneten szerveződött csoportok szokatlan összeolvadása volt, amelyek csak abban egységesek, hogy ellenzik a vírus terjedésének korlátozását célzó kormányzati intézkedéseket. E csoportok közé tartoznak az összeesküvés-elméletek hívei, tudományellenes csoportok, fegyverpárti lobbik és oltásellenes csoportok, amelyek szándékosan vagy véletlenszerűen dolgoznak együtt azért, hogy meggyőződésüket hangoztassák. A közösségi média hozzájárult a megtévesztő és félrevezető információ terjedéséből fakadó kockázatok növekedéséhez: a korábban csak az internet eldugott zugaiban kommunikáló csoportok kommunikációját a mainstreambe emelte és a széles elérésű közbeszéd részévé tette. Szokatlan módon előfordult, hogy maguk a hatalmi, politikai szereplők is erősítették a félrevezető kommunikációt folytató csoportok hangját.¹⁰

⁵ UN DGC (2020).

⁶ WHO (2020b).

⁷ VISWANATH – LEE – PINNAMANENI (2020), 1745.

⁸ KING – LAZARD (2020), 1723.

⁹ KREKÓ (2018), 90, 92–94.

¹⁰ VISWANATH – LEE – PINNAMANENI (2020), 1744.

A megtévesztő, pontatlan vagy valótlan egészségügyi információknak kritikus következményei lehetnek, hiszen az egészségügyi félretájékoztatás emberek életét és testi egészségét veszélyezteti. Nem is csak egyes embereket, hanem az egész társadalomét. A megtévesztő, a tudományos alapokat nélkülöző, a hamis hírekre épülő oltásellenes kampányok ugyanis alacsonyabb immunizálási arányt eredményezhetnek. Emellett a félretájékoztatás rontja az egészségügyi szolgáltatók hitelességét, valamint a gyógyszerek, élelmiszerek és oltások hibás alkalmazásához vezethet.¹¹

A WHO az infodémia társadalmi következményeként említi, hogy a dezinformáció polarizálja a járványról zajló társadalmi vitát, növeli a gyűlölködő közlések számát, a társadalmi konfliktusok esélyét és az erőszak kockázatát, valamint hosszabb távon fenyegetést jelent a demokráciára, az emberi jogokra és a társadalmi kohézióra nézve.¹²

Az infodémia összetett társadalmi jelenség, amely nem magyarázható pusztán az infokommunikációs környezet átalakulásával. Megértéséhez és megfelelő kezeléséhez a tágabb társadalmi és politikai kontextus vizsgálata szükséges. A pandémia kezdeti időszakának információs környezetét vizsgáló elemzések – köztük a Reuters Institute kutatása¹³ – rávilágítanak arra, hogy a hamis, megtévesztő kommunikáció gerjesztésében politikai szereplők, illetve a közösségi médiában szereplő véleményvezérek is aktívan részt vesznek. Az említett kutatás 2020. január és március vége között, tényellenőrök által hamis vagy félrevezetőnek minősített, Angliában nyilvánosságra hozott, 225 hamis információból álló minta terjedését vizsgálta. Az eredmények szerint vezető politikusok, hírességek vagy más prominens közéleti személyiségek készítettek vagy terjesztették a mintában szereplő félretájékoztatások 20%-át, de ez a félretájékoztatás vonzotta a mintában szereplő összes felhasználói figyelem nagy részét (69%-át). Az eredmény a top-down dezinformáció kiemelkedő hatékonyságára, a közszereplőknek az információs bizonytalanság kialakulásában játszott szerepére hívja fel a figyelmet.

A pandémia időszaka világossá tette, hogy a hozzá kapcsolódó infodémia nem homogén jelenség. Sokféle különböző szereplő, egymástól eltérő célból, nagyon különböző minőségű információt terjeszt.¹⁴ A probléma igen összetett, és nem pusztán a megtévesztő, hamis egészségügyi információk terjesztéséből áll. A kommunikációs kihívások jó része a nem egyértelmű és nem világos hi-

¹¹ DHOJU – RONY – KABIR – HASSAN (2019), 981.

¹² WHO (2020a).

¹³ BRENNEN – SIMON – HOWARD – NIELSEN (2020).

¹⁴ Uo.

vatalos (állami) üzenetek miatt merült fel. Erre példa lehet a maszkviseléshez kapcsolódó hivatalos tájékoztatás a járvány kezdetén. Miközben a maszkviselés a vírus terjedését akadályozó hatékony eszköz, a járvány első időszakában az USA egészségügyi adminisztrációja, például az U.S. Surgeon General ezzel ellentétes kommunikációt folytatott.¹⁵ Nem támogatta a maszkviselést kezdetben Anthony Fauci immunológus, Joe Biden amerikai elnök egészségügyi főtanácsadója sem, elsősorban azon aggodalom miatt, hogy a megnövekedett igények nehezítik majd az egészségügyi dolgozók maszkkal való ellátását. Fauci később módosított kommunikációján, ahogy az ellátás állandósult, illetve a kutatások igazolták a maszkviselés hatékonyságát.¹⁶

A COVID-19-hez kapcsolódó félreinformálás olyan sokszínű, mint amilyenek a vele kapcsolatos információk.¹⁷ Nem szűkíthető le pusztán az emberi egészségre vonatkozó ártalmas információra. A pandémia kommunikációs környezetét vizsgáló kutatások alapján 2020 tavaszán a hamis, megtévesztő információk jó része az egészségügyi szervezetek és hatóságok tevékenységére, intézkedéseire vonatkozó hamis információ volt, amely tágabb értelemben jelent a közegészségre kockázatot. Mivel az egészségügyi szervezetekbe vetett bizalom szintje a járványügyi intézkedések hitelessége, a járvánnyal szembeni védekezés fontos eleme, az ezekre vonatkozó hamis információk is jelentősen befolyásolják a járvány alakulását. Ugyanakkor a társadalmi bizalom korántsem független az egészségügyi szervezetek, állami szervek tájékoztatási tevékenységétől, azaz az átlátható, világos kommunikációtól. Ennek a kölcsönhatásnak jogi relevanciája van. Ez alapján kell meghatározni, hogy hol húzódnak e szervezetek bírálhatóságának a határai, a tevékenységükre vonatkozó állítások közül mely közléseket kell már ártalmas információnak tekinteni. E kérdés megválaszolása rendkívül összetett, hiszen a vizsgálat szempontjai között mindenképpen megjelenik, hogy az adott közlés ténynek vagy véleménynek tekinthető-e, mi a közlés tágabb kontextusa, de az értékelés függhet az adott nyilvánosság általános működésétől, a médiaszabadság és pluralizmus szintjétől is.

A tanulmány az infodémia összetett, társadalmi-politikai kontextustól is függő jelenségének szabályozási kérdéseit elemzi. A nyilvános kommunikációban megjelenő egészségügyi információk korlátozhatóságának kérdését a szólásszabadság, a tudomány szabadsága, valamint az élethez és egészséghez való jog metszéspontjában vizsgálja, az európai és a magyar jogi szabályozás

¹⁵ NOAR – AUSTIN (2020), 1736.

¹⁶ Uo. 1737

¹⁷ BRENNEN – SIMON – HOWARD – NIELSEN (2020).

– uniós jogszabályok, a magyar Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) döntései – alapján. A szabályozás értékelése során kiemelt figyelmet kap, hogy milyen jogi garanciák biztosítják az egészségügyi információk hitelességét a szakmai, a kereskedelmi és a laikus kommunikáció tekintetében. Az infokommunikációs környezet és az infodémia jelenségének szoros kapcsolatára tekintettel az állami szabályozás mellett szükséges annak vizsgálata is, hogy az infodémia kezelésében mi lehet a szerepe a közösségi médiaplatformok üzemeltetői által létrehozott és érvényesített magánszabályozásnak. Ennek keretében vizsgáljuk a Facebooknak az egészségügyi információk közlését meghatározó platformkommunikációt szabályozó Közösségi Alapelveit.

Hipotézisünk szerint a szólásszabadság és a tudomány szabadsága nem teszi lehetővé a valótlan egészségügyi információ terjesztésének általános tiltását, de arra kötelezi az államot, hogy hatékony jogi eszközöket biztosítson a káros egészségügyi információk elleni védekezéshez és az egészségügyi helyzetről szóló pontos információkhoz való hozzáféréshez. A globális közösségi médiaplatformokon alapuló új médiarendszer azonban elkerülhetetlenné teszi az állami szerep átforgalmazását és a közösségi médiaplatform-szolgáltatók bevonását az egészségügyi tájékoztatásra vonatkozó szabályok megalkotásába és érvényesítésébe.

2. Alapjogok ütközése

Az egészségügyi kommunikáció korlátainak meghatározása során természetesen nem hagyható figyelmen kívül, hogy a véleményszabadsággal való visszaélés ebben az esetben az élethez és az egészséghez való alapvető emberi jogot sérti, illetve veszélyezteti. Az élethez való jog, mint az emberi jogi hierarchia élén álló jog, nyilvánvalóan szükségessé teszi a véleményszabadság korlátozását. Minél közvetlenebbül veszélyezteti az adott kommunikáció az emberi életet, annál szélesebb állami beavatkozás minősül arányos korlátozásnak.

Az emberi élet veszélyeztetésének mértéke ugyanakkor nem csak a kommunikáció tartalmától függ. Ebben az esetben is érvényes a magyar Alkotmánybíróság mércéje, ami szerint nem a kommunikáció tartalma, hanem annak a hatása alapozza meg az állami beavatkozást. Az egészségügyi termékekhez adott hivatalos tájékoztató, az orvostól vagy a gyógyszerésztől kapott információ meggyőző ereje óriási: ezek az információk kényszerítően határozzák meg a laikusok döntéseit. Ennél nagyobb az egyén felelőssége a nem szakemberektől származó, például a közösségi médiában terjedő, vagy nem ellenőrzött forrásból származó egészségügyi információ felhasználásával kapcsolatban.

Az ilyen információkra alapozott döntés komoly egyéni és közösségi következményekkel jár, ezért az egyéntől is fokozott gondosság várható el az információ felhasználása során. Ugyanakkor a laikus információk is sok esetben szakembertől származó információként vannak feltüntetve, és az egyéni döntés nemcsak az adott egyén életére és egészségre van hatással, hanem a közösség egészére. Az államnak a közegészség védelme éppúgy kötelezettsége, mint a szabad véleménynyilvánítás feltételeinek megteremtése. Az egészségügyi kommunikáció határainak kijelölése során nem hagyható továbbá figyelmen kívül, hogy a tudományos eredmények sokszor nem véglegesek, és a tudományt a nyílt vita viszi előbbre.

A véleményszabadságnak és a tudomány szabadságának egyaránt fontos kiindulópontja, hogy „[t]udományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak” [Alaptörvény X. cikk (2) bekezdés]. Ez elsősorban azt jelenti, hogy a tudományos viták lezárása nem az állam kompetenciája. Nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a tudomány megfelelő eljárásaiban megerősített állításokat a bíróságok vagy más állami szervek ne védhetnék meg az ezeknek ellentmondó állításokkal szemben. Az is nyilvánvaló, hogy a tudomány maga éppen a tudományos viták eredményeként folyamatosan fejlődik. A korábban bizonyítottnak vélt tudományos állítások újabb kutatások eredményeként megkérdőjelezhetők, és ebben a folyamatban az államnak ismét nincs lehetősége és joga állást foglalni. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy a tudománynak vannak ugyan elismert intézményei és szervezetei, amelyek legitimálják a tudományos állításokat, de ezek az intézmények szintén nem élveznek kizárólagosságot a tudományos igazságok meghatározásában. Elvileg semmi akadálya annak, hogy a tudományos intézményrendszeren kívülről kérdőjelezze meg valaki a már legitimált eredményeket, ráadásul akár olyan módszer alkalmazásával, amely korábban szintén ismeretlen volt, vagy az adott területen nem alkalmazták. A jelen tanulmány az orvostudományi és a kapcsolódó természettudományi kutatások és a véleményszabadság kapcsolatával foglalkozik, de ugyanezek a kérdések a társadalomtudományok területén még élesebben merülnek fel. A természettudományi eredmények jellemzően mérésekkel igazolhatók, ugyanez a társadalomtudományokra az esetek jelentős részében nem mondható el.

Az egészségügyi kommunikációért viselt felelősség eltérően alakul a szakemberek (orvosok, gyógyszerészek), illetve a laikusok esetében. A szakemberek közléseinek meggyőző ereje miatt az adott közlésnek egészen más a hallgatóságra gyakorolt hatása, mintha ugyanaz a közlés nem szakembertől származna. Az orvos és a beteg, illetve a gyógyszerész és a beteg közötti kommunikáció egy

erősen aszimmetrikus, egyúttal bizalmi viszony.¹⁸ E bizalmi viszony meghatározó eleme a beteg tájékoztatása, amit jogszabályok és etikai előírások egyaránt részletesen szabályoznak.

Ugyanakkor a szakemberek médiában megjelenő közléseinek társadalmi hatása nagyobb, mivel a médián keresztül, illetve a nyilvánosság bármely fórumán keresztül közzétett információk egyszerre sok emberre gyakorolnak hatást.

Az amerikai szólásszabadság-szakirodalom külön kategóriaként kezeli a „szakmai beszédet” (*professional speech*), amely a közlő státusza, szakmai pozíciója alapján különül el az egyéb megszólalásoktól. Haupt szerint a szakmai beszéd „mélyebb betekintést nyújt az adott szakmai kérdésbe egy szakemberen keresztül az ügyfél számára, egy szakember–kliens kapcsolat keretében”.¹⁹ Az amerikai bíróság a King kontra New Jersey kormányzója ügyben²⁰ megalapította, hogy a szakmai beszéd magasabb szintű vizsgálatnak vetik alá. A bíróság ugyanakkor kifejtette, hogy „a szakmai beszéd azért részesül az Első Alkotmánykiegészítés értelmében csökkentett védelemben, mert az állam régóta rendelkezik azzal a hatáskörrel, hogy megvédje polgárait a nem hatékony vagy káros szakmai gyakorlattól”. Alkotmányos a vélemény szabadság korlátozása, ha annak célja, hogy megvédje a polgárokat a káros és nem hatékony szakmai gyakorlatoktól. A „közlő státusza” tehát az amerikai bíróság szerint megalapozza a véleménynyilvánítás szélesebb korlátozását.

Az egészségügyi kommunikáció szabályozásával kapcsolatban többszörösen felmerül az állam alkotmányos intézményvédelmi kötelezettsége. Az alapvető jogokból nemcsak egyéni, szubjektív alapjogi igények vezethetők le, hanem az alapjog mögött meghúzódó „elvont érték, életviszony, szabadság” biztosításának állami kötelezettsége is. Az alapjogok ún. objektív oldala alkotmányos intézményeket véd, az egyéni alapjogi igényektől független intézményvédelmi kötelezettséget ró az államra. Az egészséghez való jog a magyar Alkotmánybíróság szerint „alkotmányos feladat, amelyet az állam központi szervei és [...] az önkormányzatok látnak el”. Ez az alkotmányos feladat magában foglalja az egészségügyi intézményrendszer fenntartásán túl annak a gazdasági és jogi környezetnek a kialakítását, „amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, amely tehát az ember egészségének megőrzését szolgálja [...] preventív módon gondoskodik a megbetegedések megelőzéséről, olyan

¹⁸ LIM – Jo (2009).

¹⁹ HAUPT (2017), 159.

²⁰ King v. Governor of N.J., 767 F.3d 216 (3d Cir. 2014).

intézkedéseket is magában foglalva, amelyek potenciálisan alkalmasak lehetnek az egészséges életmód fenntartására”.²¹ Az Alkotmánybíróság többször leszögezte, hogy az egészséghez való jog „kikényszeríthető alapjogként nem értelmezhető”, azaz konkrét, számonkérhető állami intézkedések nem következnek belőle. Az egészségügyi prevenció ugyanakkor a jelenlegi kommunikációs környezetben szükségszerűen magában foglalja az egészségügyi dezinformációval szembeni fellépést, valamint a hiteles egészségügyi tájékoztatás feltételeinek megteremtését.

Az alkotmányos intézményvédelmi kötelezettség a véleményszabadság esetében is terheli az államot. Az EJEB a véleményszabadságot a demokratikus társadalom „lényeges alapelveként”, „alappilléreként” határozza meg. A demokratikus társadalomban betöltött funkciójából következően a véleményszabadság biztosítása „a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti”. A közvélemény tehát az az intézmény, amelynek biztosítására a véleményszabadság az államot kötelezi. A közvélemény az a nyilvános szféra, amelyben az egyes kérdésekkel kapcsolatos álláspontok megismerhetővé és összemérhetővé válnak. A közvélemény garantálása a megfelelő jogszabályi környezet létrehozásával valósul meg. A közvélemény akkor demokratikus, ha „teljeskörű és tárgyilagos” tájékoztatás, illetve „teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságű” tájékoztatás alapján jön létre.²² A véleményszabadság tehát a magyar Alkotmánybíróság értelmezésében magában foglalja a valós információkat megjelenítő nyilvános szféra feltételeinek kialakítását.

Az EJEB az egészség védelmét számos döntésben tekintette a véleményszabadság korlátozása legitim céljának. A *Vérités Santé Pratique SARL* kontra Franciaország ügyben²³ a korlátozást kifejezetten a betegeknek az a joga indokolta, hogy ne legyenek kitéve ellenőrizetlen orvosi információknak. A *Vérités Santé Pratique* című egészségügyi magazin olyan meg nem erősített orvosi információkat terjesztett, amelyek hiteltelenítették a súlyos betegségben szenvedő betegek hagyományos kezelését. Emiatt a sajtónyilvántartást vezető hatóság megtagadta a lap különleges sajtótermékként való nyilvántartásba vételét. A különleges sajtótermékek meghatározott kedvezményekre jogosultak, beleértve a kedvezményes postaköltségeket és adókedvezményeket. A lap megjelenését és terjesztését ez a döntés nem akadályozta. Az EJEB szerint a ható-

²¹ 3374/2017. (XII. 22.) AB végzés.

²² 37/1992. (VI. 10.) AB határozat.

²³ *Vérités Santé Pratique SARL v. France* (dec.) no. 74766/01; Information Note on the Court's case-law no. 81, December 2005.

ságok által a sajtószabadság korlátozásának indoklásául felhozott közegészségügyi okok helytállóak és elegendőek voltak.

Ebben az esetben az EJEB az egészségügyi kommunikációra vonatkozóan sajátos mércét állított fel, kimondva, hogy „bár semmi sem tiltja a sértő, sokkoló vagy zavaró információk terjesztését olyan területen, ahol nem valószínű, hogy bármilyen bizonyosság létezik, ez csak árnyaltan történhet”. Az „árnyalt mód” nem egy jól definiált mérce. Az azonban egyértelmű, hogy az EJEB ezzel az egészségügyi véleménynyilvánítás határait szűkebben határozta meg más véleménynyilvánításokhoz képest.

A dohánytermékek reklámozásának szabályozását vizsgálva az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy „alapvető közegészségügyi megfontolások, amelyek alapján Franciaországban és az Európai Unióban jogszabályokat hoztak, még bizonyos alapvető jogokkal, például a véleménynyilvánítás szabadságával szemben is érvényesülhetnek”. Az „alapvető közegészségügyi megfontolás” (*fundamental considerations of public health*) fennállását abból a tényből vezette le a Bíróság, hogy az „európai konszenzus” (*European consensus*) volt a dohányreklámok szabályozásával kapcsolatban. Ebből következően az „európai konszenzus” akár valamely egészségügyi információ valóságtartalmának megítélésében is perdöntő lehet. Az „európai konszenzust” a konkrét ügyben az európai unió szintű jogalkotás léte bizonyította, ami ilyen módon leveszi az EJEB válláról azt a terhet, hogy állást kelljen foglalnia tudományos igazságok kérdésében.

Ugyanakkor más döntéseiben az EJEB az egészségügyi kérdésekről folyó nyilvános vita jelentőségét is hangsúlyozza. A Hertel kontra Svájc ügyben²⁴ megfogalmazott álláspontja szerint a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörét szűkíteni kell, „ha a tét [egy adott személy] részvétele a közérdeket érintő vitában, például a közegészségügy kapcsán”. A szabályozás tehát nem lehet olyan mértékben korlátozó, hogy azzal akadályozza az egészségügyi kérdések szabad megvitatását. Az EJEB ebben a határozatban azt is állította, hogy még ha egészségügyi kommunikációról is van szó, „különösen észszerűtlen lenne a véleménynyilvánítás szabadságát csak az általánosan elfogadott eszmékre (*generally accepted ideas*) korlátozni”.

A Mamère kontra Franciaország ügyben²⁵ az EJEB az egészségügyi vita sajátos aspektusát vizsgálta. Az ügy kérelmezőjét a francia bíróság bűnösnek találta rágalmozás vádjában, mivel a kérelmező egy televízióműsorban 1999-ben azt állította, hogy az illetékes hatóság vezetője a csernobili atomkatasztrófa

²⁴ Case of Hertel v. Switzerland, no. 59/1997/843/1049, § 47.

²⁵ Case of Mamère v. France, no. 12697/03, § 20.

idején nem megfelelően tájékoztatta a lakosságot, és ennek súlyos egészségügyi következményei lettek. A Bíróság szerint ez az ügy „olyan eset volt, ahol a 10. cikk két okból is megköveteli a véleménynyilvánítás szabadságának magas szintű védelmét. Az első az, hogy a felperes megjegyzései közérdeklődésre számot tartó kérdéseket érintettek, nevezetesen a környezet és a közegészségügy védelmét.” A kérelmező kritikái másfelől „egy rendkívül fontos nyilvános vita részét képezték, amely különösen arra összpontosított, hogy a hatóságok nem adtak elegendő tájékoztatást a lakosságnak a szennyezés szintjéről, amelynek a lakosság ki volt téve, és nem adtak elegendő tájékoztatást a szennyezés közegészségügyi következményeiről”.

Az egészségügyet érintő állami intézkedések kritikája tehát az EJEB szerint kifejezetten erős védelmet élvez. A konkrét ügyben a francia bíróság a kérelmezőtől azt is megtagadta, hogy bizonyítsa állításai valóságtartalmát. Nem védi ugyanakkor a Bíróság a valótlan tényállításokat. Mivel az adott ügyben megfelelő dokumentumok alapján lett volna lehetőség a bizonyításra, ezért a bizonyítás elmaradása nem alapozhatja meg a kérelmező felelősségre vonását.

Az EJEB gyakorlata tehát egyfelől megerősíti azt a feltevésünket, hogy az egészségügyi kommunikáció határai szűkebbek a véleményszabadság általános határainál, ugyanakkor elsősorban az állam egészségügyi intézkedéseivel kapcsolatban hangsúlyozza azt is, hogy e szűkebb határok az egészségügyi információkkal kapcsolatban sem zárhatják ki a nyilvános vitát. E két szempont közötti egyensúly megtalálásának nehézségét jól mutatja, hogy a Bíróság maga is olyan bizonytalan mércéket alkalmaz, mint az „árnyalt mód” és az „európai konszenzus”. Általános érvényű mérce az esetjomból nem vezethető le.

3. Szabályozási térkép

A félrevezető, pontatlan vagy hamis egészségügyi kommunikáció összetett problémahalmaz, amely komplex szabályozási megoldásokat igényel. A téves vagy akár pontatlan egészségügyi információk tömeges katasztrófákhoz vezethetnek, csakúgy, mint a közegészségügyi válsághelyzetekre vonatkozó, potenciálisan hiányos kommunikáció. Ebben az összefüggésben a véleménynyilvánítás szabadsága szemben áll az élet és a testi épség védelmével. Az egészségügyi kommunikáció egyik része az egészségügyi termékekre, eszközökre (gyógyszerekre és orvosi berendezésekre) és szolgáltatásokra vonatkozó üzleti jellegű kommunikáció, míg egy másik része egyszerűen a közbeszéd része. Szabályozási szempontból az első kategória a fogyasztóvédelem körébe tartozik, míg

a második kategória akkor vet fel szabályozási kérdést, ha a közegészségügyi helyzetre és az egészségügyi termékekre vonatkozó dezinformációnak minősül. A lakosság azon igénye, hogy megfelelő tájékoztatást kapjon az egészségügyi kérdésekről, az információsabadsággal és a tájékozódás szabadságával kapcsolatban is külön elvárásokat támaszt: az állam és az egészségügyi szervezetek képviselői nagy felelősséget viselnek a gyors és pontos tájékoztatásért. Ez a kötelezettség különösen nyilvánvaló a világjárványok idején.

3.1. Az egészségügyi kommunikáció osztályozása

Az egészségügyi kommunikációt két kritérium alapján osztályozhatjuk. Egyrészt megkülönböztetjük a szakmai kommunikációt és a laikusok által folytatott kommunikációt. A második lényeges kritérium alapján különbséget tehetünk a kereskedelmi és a nem kereskedelmi célú kommunikáció között. Ahhoz, hogy egy kommunikáció szakmai, egészségügyi kommunikációnak minősüljön, egy adott üzenetet egészségügyi szakembernek, jellemzően orvosnak vagy gyógyszerésznek kell közölnie. A szakmai kommunikáció egyik formája az orvosi vagy gyógyászati termékekhez mellékelt útmutató. A szakmai kommunikáció lehet közvetlen, azaz történhet az orvos vagy a gyógyszerész és a beteg között, vagy lehet nyilvános, amikor nem egyetlen vagy néhány kiválasztott betegnek szól. A fentiek körén kívül eső kommunikáció laikus kommunikációnak minősül. A kereskedelmi kommunikáció mindig valamilyen egészségügyi termék²⁶ vagy szolgáltatás értékesítésére irányul. Ilyen motiváció hiányában az adott közlemény nem minősül kereskedelmi jellegűnek.

Az osztályozás jelentősége abban rejlik, hogy hatásukat tekintve nagyon különböző kommunikációs helyzetekről van szó, amelyek ennek megfelelően nagyon különböző szabályozási beavatkozásokat tesznek szükségessé. A szakmai kommunikáció határait az egészségügyi szakmákra vonatkozó szabályozás határozza meg, és itt már létezik egy meglévő keretrendszer. Ugyanakkor a kereskedelmi kommunikáció a szóban forgó termék vagy szolgáltatás jellegetől függetlenül részletes fogyasztóvédelmi szabályok hatálya alá tartozik.

A gyógyászati termékekre vagy szolgáltatásokra vonatkozó speciális fogyasztóvédelmi szabályozás alapja, hogy egy adott termék vagy szolgáltatás egészséghez pozitívan hozzájáruló terméként való címkézése jelentősen növeli

²⁶ Egészségügyi terméknek minősítünk minden olyan terméktípust, amely hatással van az egészségre, beleértve az élelmiszereket, táplálékkiegészítőket, gyógyszereket és orvosi eszközöket.

a szóban forgó termék vagy szolgáltatás kívánatosságát. Ebben az összefüggésben viszonylag könnyű visszaélni a fogyasztók bizalmával és tájékoztatlan-ságával, ezért a vonatkozó jogszabályok és a jogalkalmazás szigorú feltételeket szab az áruk gyógyszerként vagy gyógyhatású készítményként való forgalmazásának.

Az egészségügyi kommunikáció szabályozása szempontjából fontos továbbá a kommunikációs folyamat résztvevőinek azonosítása. Tipikus kommunikációs helyzet az, amikor egy egészségügyi szakember közvetít valamit egy laikus betegnek. Egy ilyen forgatókönyv rendkívül aszimmetrikus a szakember szak-tudása és a beteg érzékeny és kiszolgáltatott helyzete miatt. Ez az aszimmetria a kapcsolatukban akkor is fennáll, ha a kommunikáció laikus címzettje nem közvetlenül találkozik az orvos/gyógyszerész által terjesztett információval, hanem a médián vagy a közösségi médián keresztül.

A média és a közösségi média is részt vesz az egészségügyi kommunikáció folyamatában. Így elvileg olyan speciális szabályozás alá vonhatók, amely figyelembe veszi a kommunikáció e sajátos jellegét; példaként említhetők a klasz-szikus médiatörvények és az információs társadalommal összefüggő szolgál-tatások (e-kereskedelem) szabályozása. Ezek a szabályok tükrözik – vagy tükrözhetik – az alapul szolgáló kommunikációs platform sajátosságait. Mind a hagyományos tömegmédiák – újságok, rádiók, televíziók, híroldalak –, mind a közösségi média szabályozása elsősorban arra a kérdésre összpontosít, hogy az adott szolgáltatás mikor és milyen mértékben felelős az általa közve-tített tartalmakért. Míg a hagyományos tömegmédiák az általuk megjele-nített tartalmakért a mögöttes szerkesztői döntések alapján viselnek felelőssé- get, addig a közösségi média esetében a platform üzemeltetője a platformján terjesztett tartalmakért azáltal vállal felelősséget, hogy ezeket a tartalmakat a saját maga által kialakított, a felhasználási feltételekben rögzített és algoritmu-sok segítségével végrehajtott irányelvek alapján rendszerezi, szűri és rangsorolja.

Az egészségügyi kommunikáció itt vizsgált aspektusai elsősorban az egész-ségügyi és fogyasztóvédelmi szabályozásokban jelennek meg mind uniós, mind tagállami szinten. A tanulmányban vizsgált jelenségek egy részére büntetőjogi rendelkezések is vonatkoznak. A különböző kommunikációs platformokra vonatkozó sajátos szabályokat a médiajog és az e-kereskedelmi jog rögzíti.

3.2. A szakmai egészségügyi kommunikáció szabályozása

Az orvosok és a gyógyszerészek kommunikációjának szabályozása elsősorban a betegekkel való közvetlen kommunikációjukra vonatkozik. Az egészségügyi szakemberek által folytatott nyilvános kommunikációt kevésbé kiterjedt jogszabályi környezet szabályozza. Az e területeket szabályozó alapelvek közül a magyar egészségügyi törvény²⁷ rögzíti, hogy mindenkinek joga van olyan információkhoz/tudáshoz jutni, amelyek lehetővé teszik számára, hogy tájékozódjon az egészségének megőrzésére és javítására vonatkozó lehetőségekről, és megfelelő információk alapján hozza meg az egészségét érintő döntéseit [5. cikk (3) bekezdés]. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy tájékoztatást kapjon az egészségügyi szolgáltatók által nyújtott egészségügyi szolgáltatások lényeges jellemzőiről; e szolgáltatások elérhetőségéről; arról, hogy hogyan veheti igénybe azokat; valamint a betegjogokról és e jogok érvényesítésének lehetőségeiről.

Az orvosok és a gyógyszerészek kommunikációját az ágazati jogszabályok és a vonatkozó szakmai etikai kódexek meglehetősen széles körben szabályozzák. A Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe többek között előírja, hogy az orvosok által a betegeknek közvetített információknak „igaznak, tárgyilagosnak és őszintének” kell lenniük (II.5.3. cikk). A Magyar Gyógyszerészi Kamara Etikai Kódexe szerint a gyógyszerésznek „fokozott gondossággal” kell válaszolnia minden olyan kérdésre, amelyet a beteg a gyógyszerrel, egyéb készítményekkel vagy az egészségi állapottal és a kapcsolódó tünetekkel kapcsolatban tesz fel (8. cikkely).

A Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe külön fejezetet (II.27. fejezet) szentel az orvosok médiában való megjelenése szabályozásának. Az Etikai Kódex szerint „a nyilvánosság felé terjesztett információknak világosnak, tényszerűnek és elfogulatlannak kell lenniük. Az ilyen információk nem válhatnak ki alaptalan félelmet vagy nyugtalanságot, és nem kelthetnek alaptalan reményeket vagy elvárásokat sem a társadalom egészében, sem a társadalom egyes csoportjaiban vagy egyedeiben” (II.27. fejezet 2. szakasz).

Ezzel szemben a Magyar Gyógyszerészi Kamara Etikai Kódexe nem tartalmaz a gyógyszerek nyilvános kommunikációjára vonatkozó rendelkezéseket.

Az az orvos vagy gyógyszerész, aki olyan módon kommunikál, amely szakmája jogi, etikai vagy szakmai szabályait sérti, mások veszélyeztetését eredményező szakmai kötelességszegést követhet el. Az egészségügyi kommunikáció tekintetében az alkalmazandó általános szabályok hatékonysága elsősorban a jogszabályok betartásáért felelős személyek, szervezetek működésétől függ.

²⁷ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyi kérdésekről.

3.3. Kereskedelmi egészségügyi kommunikáció

Az egészségügyi kommunikációra vonatkozó legtöbb speciális korlátozást a fogyasztóvédelmi előírások tartalmazzák. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv (UCP-irányelv)²⁸ mellett számos termékspecifikus szabály is létezik az egészségügyi kommunikáció szabályozására. Az UCP-irányelv általános célja a fogyasztók szabad választásának védelme, illetve olyan piaci és információs környezet jogi feltételeinek biztosítása, amelyben az észszerűen tájékozott és az adott helyzetben általában elvárható gondossággal és körültekintéssel eljáró fogyasztók részére lehetővé válik, hogy a termék vagy szolgáltatás megvásárlásakor a számukra optimális döntést hozzák meg. A fogyasztó döntése nem szabad, ha az információszerzést egy vállalat tisztességtelenül befolyásolja. Az UCP-irányelv szerint a megtévesztő vagy agresszív kereskedelmi gyakorlatok jogellenesnek minősülnek, csakúgy, mint az olyan kereskedelmi kommunikáció, amely nem felel meg a szakmai gondosság követelményének. Az európai fogyasztóvédelmi szabályokat végrehajtó nemzeti felügyeleti hatóságok felléphetnek olyan tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok esetén, amelyek a termékeknek megelőző vagy gyógyító hatást tulajdonítanak; gyógyhatást tulajdonítanak az élelmiszerként forgalmazható termékeknek; nem felelnek meg az adott termék kategóriára vonatkozó konkrét reklámozási iránymutatásoknak.

Az általános szabályok mellett az irányelv tartalmaz egy speciális rendelkezést, amely kifejezetten az egészségügyi termékekre vonatkozik. Az irányelv minden körülmények között tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat tartalmazó feketelistája szerint jogellenes az a kommunikáció, amely hamisan állítja, hogy egy termék képes betegségeket, az emberi szervezet működési zavarait vagy rendellenességeit gyógyítani (I. melléklet 17. pont).

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok általános fogyasztóvédelmi szabályai mellett számos termékspecifikus szabály is korlátozza az élelmiszerek, gyógyszerek és orvosi berendezések forgalmazását és kereskedelmi kommunikációját. A szabályozás célja, hogy gondoskodjon a fogyasztók biztonságáról, és arról, hogy a fogyasztók a táplálkozásra, egészségre és a gyógyhatásra vonatkozó állítások értékelése során szabad és megalapozott döntést hozhassanak.

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról.

Az élelmiszerekkel kapcsolatos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról szóló európai rendelet az élelmiszerekkel kapcsolatos kommunikációra vonatkozik.²⁹ A rendelet általános elveket fogalmaz meg minden tápanyag-összetételre és egészségügyi hatásra vonatkozó állítással kapcsolatban, beleértve azt a követelményt, hogy a tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állítások nem lehetnek hamisak, félreérthetőek vagy félrevezetőek. A rendelet általános és különleges feltételeket is meghatároz a tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állítások használatára vonatkozóan. Többek között a tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állítások használata csak akkor megengedett, ha az állítás tárgyát képező tápanyag vagy egyéb anyag jelenléte, hiánya vagy csökkentett tartalma az általánosan elfogadott tudományos adatok alapján bizonyítottan kedvező táplálkozási vagy élettani hatással jár [5. cikk (1) bekezdés a) pont].

Az európai szabályok speciális szabályokat állapítanak meg az étrend-kiegészítőkre vonatkozóan is. A 2002/46/EK irányelv³⁰ feltételeket határoz meg az étrend-kiegészítők összetevőire, valamint a termékek forgalmazására és a terméktájékoztatásra vonatkozóan. Az irányelv azt a tilalmat is rögzíti, hogy a címkézés, a kiserelés és a reklámozás nem tulajdoníthat az étrend-kiegészítőknek olyan tulajdonságot, hogy megelőzzenek, kezelnek vagy gyógyítanak emberi betegséget, illetve nem hivatkozhatnak ilyen tulajdonságokra (6. cikk).

Az Európai Unió még szigorúbb és részletesebb szabályozási keretet dolgozott ki a gyógyszerek forgalmazására és kereskedelmi kommunikációjára.³¹ A rendelet megállapítja az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek értékesítésére, gyártására, címkézésére, osztályozására, forgalmazására és reklámozására vonatkozó szabályokat az EU-ban.

Az irányelv a gyógyszerek reklámozására vonatkozóan korlátokat állapít meg. Így például nem engedélyezi az olyan gyógyszerek nyilvános reklámozását, amelyek csak orvosi rendelvény alapján kaphatók. Pozitív és negatív szabályokat ír elő a reklámok tartalmára vonatkozóan is. Pozitív szabály például, hogy a gyógyszereknek a nyilvánosság számára történő reklámozását úgy kell megfogalmazni, hogy a termék egyértelműen gyógyszerként legyen azonosítható [89. cikk a) pont]. Negatív szabály például az irányelv azon rendelkezése, amely

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1924/2006/EK rendelete (2006. december 20.) az élelmiszerekkel kapcsolatos, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/46/EK irányelve (2002. június 10.) az étrend-kiegészítőkre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács irányelve (2001. november 6.) az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről.

szerint a reklám nem sugallhatja azt, hogy a gyógyszer szedésének hatása garantált, nem jár mellékhatásokkal, jobb vagy egyenértékű egy másik kezeléssel vagy gyógyszerrel, illetve a gyógyszer reklámja nem tartalmazhat helytelen, riasztó vagy félrevezető módon gyógyulásra vonatkozó állításokat (90. cikk).

A fogyasztóvédelem területén a világjárvány fokozott ellenőrzési és vizsgálati tevékenységet eredményezett. Az Európai Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat (CPC Network) keretében az uniós tagállamok fogyasztóvédelmi hatóságai összehangolt és egyidejű ellenőrzéseket végeztek a COVID-19-világjárvánnyal összefüggésben népszerűsített termékekkel kapcsolatban.³² Ennek során az érintett hatóságok többek között webshopokon és egyéb online platformokon megjelenő hirdetéseket is felülvizsgáltak. A kereskedők esetében azt vizsgálták, hogy a különböző reklámok, amelyek a vírus által generált megnövekedett kereslet kielégítésére irányultak, tartalmazzak-e megalapozatlan állításokat az adott termék COVID-19 elleni hatékonyságára vonatkozóan. Azt is megvizsgálták, hogy a termék árara, a kínált kedvezményekre és a szállítási feltételekre vonatkozó információk egyértelműek voltak-e, és hogy alkalmaztak-e tisztességtelen módszereket a fogyasztók vásárlásra való ösztönzésére, például azt állítva, hogy bizonyos termékekből hiány van, vagy hogy a meglévő készletek gyorsan elfognak.

Az általuk felülvizsgálatra kiválasztott online platformoknál a hatóságok azokat a termék kategóriákat vizsgálták, amelyek valamilyen módon kapcsolódtak a világjárványhoz. Ez lehetővé tette a hatóságok számára, hogy értékeljék a platformok által proaktívan végrehajtott intézkedések hatékonyságát. Az EU továbbá aktív együttműködést kezdeményezett a nagyobb platformokkal annak érdekében, hogy szorosabb kapcsolat alakuljon ki az online platformok és a CPC-hálózat között, és hogy az utóbbiakat olyan intézkedések meghozatalára ösztönözze, amelyek véget vetnek a hatóságok által azonosított tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatoknak.³³

A magyar versenyhatóság a honlapján elérhető információk szerint aktívan részt vett az együttműködésben, 2020 márciusában átfogó vizsgálatot folytatott³⁴ a koronavírus elleni termékek internetes árusítása körében. A vizsgálat eredményeként számos kifogásolható gyakorlatot talált és felhívta az online áruházakat, illetve az érintett termékeket értékesítő egyéb oldalak üzemeltetőit, hogy legyenek különös figyelemmel a szabályok betartására. Közzétett egy

³² Európai Bizottság (2020b).

³³ Európai Bizottság (2020a).

³⁴ GVH sajtóközlemény, 2020. március 31. <https://bit.ly/33TroKV>

javaslatgyűjteményt is a koronavírus elleni termékek kereskedelmi kommunikációjára vonatkozóan.³⁵ A GVH ugyanakkor tömegesen nem indított eljárást a járvány kitörése óta. A honlapon elérhető információk alapján a pandémiával összefüggésben megjelenő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatban csak néhány eljárás indult. A GVH 2021-ben három eljárásban állapított meg jogsértést és szabott ki bírságot.³⁶

A csalás bűncselekménye a fogyasztóvédelem speciális büntetőjogi dimenziója lehet. Megtévesztő egészségügyi kommunikáció esetén – például valamilyen anyagnak vagy eljárásnak megfelelő bizonyíték nélkül gyógyhatást tulajdonítanak – a csalás bűncselekménye megállapítható, ha az adott bűncselekménynek a törvényben meghatározott valamennyi tényállási eleme teljesül. A gyógyszerek és egészségügyi termékek hamisítása mellett a büntetőjog az ilyen termékek eladásra való felkínálásával és kereskedelmi forgalmazásával kapcsolatos kommunikációt is szankcionálja.³⁷

3.4. Laikus egészségügyi kommunikáció

Jelen tanulmány fő kutatási kérdése annak megállapítása, hogy milyen típusú korlátozások vonatkoznak a nem kereskedelmi és nem szakmai egészségügyi kommunikációra, azaz léteznek-e általános korlátozások az egészségügyi vonatkozású dezinformációval szemben, illetve kialakíthatók-e olyan kritériumok, amelyek összhangban vannak az alapvető jogokkal. A hatályos magyar jogi keretek alapján azt állíthatjuk, hogy bár léteznek ilyen általános korlátozások, azokat nem elsősorban az egészségügyi dezinformáció elleni küzdelem miatt alakították ki. A Büntető Törvénykönyvben a rémhírterjesztésként meghatározott bűncselekmény a hamis tények terjesztését korlátozza meghatározott feltételek mellett, beleértve a hamis egészségügyi információk terjesztését is. A rendelkezés büntetőjogi szankciókat helyez kilátásba a hamis állítások terjesztése esetén, közveszély színhelyén vagy különleges jogrend időtartama alatt.

A Büntető Törvénykönyv szerint a rémhírterjesztés bűncselekményét az követi el, aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt a közveszéllyel

³⁵ GVH sajtóközlemény, 2020, március 13. <https://bit.ly/3Jds7Xw>

³⁶ VJ/11/2020; VJ/12/2020; VJ/14/2020.

³⁷ Az Európa Tanács egyezménye az orvostechikai termékek hamisításáról és hasonló, közegészséget veszélyeztető bűncselekményekről (MEDICRIME-egyezmény). A magyar büntető törvénykönyv az egészségügyi termékek hamisításának bűncselekménye részeként a hamis gyógyszerek és egészségügyi termékek felajánlásának és értékesítésének büntetését is meghatározza.

összefüggésben olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére. A joggyakorlat szerint a közveszély olyan objektív helyzet, ami nagyobb számú személy életét, testi épségét, vagy nagy értékű vagyoni javakat veszélyeztet megsemmisüléssel, megrongálódással (BH2000. 89). Bencze és Ficsor elemzésükben rámutatnak arra, hogy a közveszély helyének jelentése nem egyértelműen meghatározott.³⁸ Sem a törvény, sem az ítélkezési gyakorlat nem teszi egyértelművé, hogy a globális vilájárvány helye az egész ország, vagy csupán azok a konkrét területek, ahol a járvány ténylegesen jelen van. Egy másik bizonytalansági forrás az, hogy hol a „helye” egy olyan online kiadványnak, amelyet nem azon a területen tettek közzé, ahol a veszélyhelyzet fennáll, de mégis elérhető az adott helyen. Ebben az összefüggésben Bencze és Ficsor hangsúlyozzák, hogy a rémhírterjesztés bűncselekményéhez gyakorlatilag nincs ítélkezési gyakorlat.

A rémhírterjesztés akkor is megvalósul, ha valaki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy valós tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa. A bűncselekmény számos kérdést vet fel annak alkalmazásával kapcsolatban.

A „védekezés” fogalma – a veszélyhelyzet leküzdésére hozott intézkedések összessége – viszonylag tágan értelmezhető. A kormány azzal érvelhet, hogy a veszélyhelyzet során bármely jogi, gazdasági vagy kommunikációs intézkedés közvetlen vagy közvetett hatással van a veszélyhelyzet kezelésére irányuló védelmi erőfeszítésekre. A „védelem eredményessége” szintén nincs meghatározva. Ezért lehetetlen előre megmondani, hogy mely magatartás akadályozhatja a védelmi intézkedéseket, vagy okozhatja azok kudarcát. Összességében a védekezés sikerét csak utólag, a veszélyhelyzet elmúltával lehet értékelni. Sok esetben egyáltalán nem magától értetődő, hogy a védelmi intézkedéseknek milyen rövid és hosszú távú következményei lesznek. Ráadásul a jogsértés olyan helyzetben is megvalósulhat, amikor a szóban forgó közlés alkalmas arra, hogy veszélyeztesse a védelmi intézkedések sikerét. A tények elferdítésére való hivatkozás megkönnyíti bármely olyan nyilvános közlemény megítélését is, amely ellentétes a meghozott rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos hivatalos állásponttal. Bodolai azzal érvel, hogy a tényleges és valós tényeken alapuló következtetések és vélemények is alapot adhatnak a jogi fellépésre pusztán azért,

³⁸ BENCZE – FICSOR (2020).

mert ezek a következtetések és vélemények a tényeket olyan új kontextusba helyezik, amely ellentétes az adott tények hivatalos értelmezésével.³⁹

A magyar Alkotmánybíróság egy magánszemély beadványára válaszul úgy döntött, hogy a rémhírterjesztésre vonatkozó új büntetőjogi szabályozás nem alkotmányellenes.⁴⁰ Az alapjául szolgáló panasz szerint az új jogszabály korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot, teljesen kiszámíthatatlan és tág teret biztosít a törvény önkényes alkalmazásának.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott szabályozás szerinti rémhírterjesztés a közlések szűk körére vonatkozik: tiltja a tudatosan hamis vagy elferdített tények közlését a nyilvánossággal, ha ez olyan időpontban válik meg, amikor különleges jogrend áll fenn, és azzal az eredménnyel, hogy akadályozza a veszélyhelyzet kezelésére hozott védelmi intézkedések eredményességét. A tilalom csak a tudatosan valótlán vagy elferdített tényállításokra vonatkozik, a kritikus véleményekre nem. A szabályozás nem terjed ki azokra a helyzetekre sem, amikor a feltételezett elkövető nem volt tudatában annak, hogy a szóban forgó közlemény valótlán tényeket tartalmaz.

Ugyanakkor a jogbiztonság érdekében az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta megerősíteni azt az értelmezését, hogy a törvényben meghatározott bűncselekmény nem sértheti aránytalanul a véleményszabadságot. Alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas.⁴¹ Nem minősül bűncselekménynek az olyan tények közlése, amelyek a bűncselekmény elkövetésekor vitatottak voltak, és csak utólag bizonyultak egyértelműen hamisnak.

³⁹ BODOLAI (2020), 2.

⁴⁰ 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

⁴¹ Bencze és Győry ugyanakkor arra hívják fel a figyelmet, hogy a „tudnia kellett” kifejezés akár a gondatlan elkövetést is magában foglalhatja. A szerzőpáros további kritikáival egyetértünk, de ezt az aggályt nem osztjuk, mivel álláspontunk szerint az sem az alkotmánybírósági határozat szövegéből, sem a tényállás szövegéből nem következik. Lásd BENCZE – GYŐRY (2021).

3.5. A kommunikációs csatornák szabályozása

A hagyományos tömegmédiára és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó európai szabályozás⁴² nem ír elő általános korlátozásokat az emberi egészségre potenciálisan káros kommunikációra vonatkozóan. Nem találunk általános médiajogi szabályokat a félrevezető vagy hamis egészségügyi kommunikációval szemben. Ugyanakkor az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (AMSZ-irányelv), valamint az elektronikus kereskedelemről és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes jogi vonatkozásairól szóló irányelv (e-kereskedelmi irányelv) lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy korlátozzák a más államokból származó szolgáltatásokat, amennyiben az adott szolgáltatás közegészségügyi kockázatot jelent. Az AMSZ-irányelv felhatalmazza a tagállamokat, hogy ideiglenesen korlátozzák az olyan más tagállamból származó audiovizuális médiaszolgáltatások továbbközvetítését, amelyek sértik a közegészségügy érdekeit, vagy amelyek súlyos és komoly kockázatot jelentenek a közegészségre nézve.⁴³ E médiajogi szabályhoz hasonlóan a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a közegészségügy érdekében fellépjenek az információs társadalommal összefüggő szolgáltatókkal szemben, ha ez utóbbiak működése súlyosan veszélyezteti a közegészséget.⁴⁴

Más szóval, az európai médiaszabályozás, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás nem határoz meg általános követelményeket a közegészséget veszélyeztető nyilvános kommunikációra vonatkozóan. Ugyanakkor lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy a közegészség védelme érdekében fellépjenek a más tagállamokból származó szolgáltatásokkal szemben. Ez azt is jelenti, hogy európai szabályozási

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv, AMSZ-irányelv); Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (e-kereskedelemtől szóló irányelv).

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnél (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról, 3. cikk.

⁴⁴ E-kereskedelemtől szóló irányelv, 3. cikk

körben semmi sem zárja ki, hogy az egyes tagállamok nemzeti szinten szabályozzák a közegészségügyet érintő kommunikációt.

A médiaszabályozásban csak a kereskedelmi kommunikáció területén találunk az egészség védelmét célzó rendelkezéseket. Ezek kiegészítik az általános fogyasztóvédelmi szabályokat, és speciális médiajogi keretet biztosítanak minden, a médiában megjelenő kereskedelmi kommunikációra. Az AMSZ-irányelv megtiltja, hogy az audiovizuális kereskedelmi kommunikáció az egészséget vagy a biztonságot károsító magatartásra ösztönözzön. Ez a tilalom lehetővé teszi az államok számára, hogy fellépjenek a kereskedelmi kommunikációban megjelenő félrevezető vagy hamis egészségügyi kommunikáció ellen. Az e-kereskedelmi irányelv nem tartalmaz ilyen korlátozásokat, vagyis az általános fogyasztóvédelmi szabályokon kívül az online kommunikációval kapcsolatban nincsenek más európai jogi előírások.

3.6. A platformszolgáltatók magánszabályozási megoldásai

Az infodémia komoly szabályozási kihívást jelentett a közösségi médiaplatformok üzemeltetői számára is. A félretájékoztatás minden formájához hasonlóan az egészségügyi dezinformációval kapcsolatban is jelentős szabályozói szerepe van a platformok üzemeltetői magánjogi szabályozásának.⁴⁵ A Facebook közösségi normái nem tartalmazzak külön szabályt a félrevezető egészségügyi információk kezelésére, de a platform a világjárvánnyal kapcsolatos saját információi szerint eltávolítja a közvetlen fizikai károsodást okozó félrevezető egészségügyi információkat.⁴⁶ A Facebook ezért elkezdte alkalmazni a Közösségi alapelvek Erőszak és bűnös magatartás című fejezetében meghatározott szabályt, hogy megakadályozza az egészséget veszélyeztető félrevezető információk terjedését.⁴⁷

A Facebook félretájékoztatással kapcsolatos általános megközelítése szerint nem távolítja el a hamis információkat, csak csökkenti azok terjedését. Ha a Facebook által megbízott tényellenőrző szervezetek hamisnak minősítik az információt, a Facebook ritkábban mutatja be a felhasználóknak az adott információt, azaz csökken az információ láthatósága. Általános szabályként a Facebook eltávolítja a hamis információkat, ha azok egy másik, törlést ered-

⁴⁵ BALKIN (2018), 1197–1198

⁴⁶ Clegg, Nick: Combating COVID-19 Misinformation Across Our Apps, 25 March 2020. <https://bit.ly/3mQn0Tu>

⁴⁷ Facebook Közösségi alapelvek. Erőszak és uszítás. <https://bit.ly/3zkaTTC>

ményező szabályt sértenek,⁴⁸ például a gyűlöletbeszéd elleni szabályokat. A COVID-19 által okozott közegészségügyi vészhelyzetre való tekintettel a Facebook közösségi szabályai kiegészültek egy bevezető szöveggel, amelyben a Facebook meghatározza a világvárvány elleni védekezési intézkedéseket. Ennek részeként a Facebook bejelenti, hogy eltávolítja a platformról azokat a félretájékoztatásokat, amelyek növelik a fizikai sérülés kockázatát. A Facebook saját tevékenységéről szóló Newsroomban a Facebook részletesebb tájékoztatást ad a törlendő tartalmakról.

A Facebook eltávolítja a COVID-19-hez kapcsolódó félretájékoztatást, amely hozzájárulhat a közvetlen egészségkárosodáshoz,⁴⁹ például az olyan bejegyzéseket, amelyek hamis állításokat tesznek a gyógymódokról, kezelésekről, az alapvető szolgáltatások elérhetőségéről vagy a járvány kitörésének helyéről és súlyosságáról. A Facebook tájékoztatása szerint a WHO és más egészségügyi hatóságok útmutatásai alapján frissítik az általuk eltávolított állításokat. 2020 áprilisában például elkezdtek eltávolítani azokat az állításokat, amelyek szerint a fizikai távolságtartás nem segít megelőzni a koronavírus terjedését, vagy a poszt azt a hamis állítást tartalmazta, hogy a COVID-19 nem létezik.⁵⁰

2020 decemberétől, miután a COVID-19 elleni első oltások elérhetővé váltak, a Facebook bejelentette, hogy az oltásokkal kapcsolatos, az egészségre közvetlen veszélyt jelentő hamis információkat is törölni fogja. A Facebook tájékoztatása szerint ennek megítélésében egészségügyi szakértőkre támaszkodik. A Facebook – saját kommunikációja szerint – eltávolítja például az oltóanyagok biztonságosságára, hatékonyságára, összetevőire vagy mellékhatásaira vonatkozó hamis állításokat, illetve azokat a hamis állításokat, amelyek szerint a COVID-19 oltóanyag mikrochipeket tartalmaz, vagy bármi mást, ami nem szerepel az oltóanyag hivatalos összetevőlistáján. A Facebook továbbá eltávolítja a COVID-19 vakcinákkal kapcsolatos összeesküvés-elméleteket is, amelyekről ma már tudjuk, hogy hamisak: például azt, hogy bizonyos népcsoportokat a beleegyezésük nélkül használnak fel a vakcina biztonságos-

⁴⁸ Lyons Hard Questions: What's Facebook's Strategy for Stopping False News? 23 May 2018. <https://bit.ly/3sSTgJu>

⁴⁹ A Facebook szerint a 2020 januárjában bevezetett, a Covid-19-ről szóló félretájékoztatásra vonatkozó politika a korábbi gyakorlatra épül. A Facebook 2018 óta alkalmazza ezt a politikát hasonló helyzetekben, amikor is a gyakorlatban a kanyaróról szóló káros félretájékoztatás esetében követte azt Szamoán, ahol ez elősegíthette volna a járvány kitörését, valamint a gyermekbénulás elleni vakcináról szóló pletykák esetében Pakisztánban, ahol az egészségügyi segélyszervezetek dolgozóinak megkárosítását kockáztatták.

⁵⁰ Rosen, Guy: An Update on Our Work to Keep People Informed and Limit Misinformation About COVID-19, 16 April 2020. <https://bit.ly/31kE38F>

ságának tesztelésére.⁵¹ Az információk eltávolítása mellett a közösségi platform számos más intézkedést is bevezetett a félrevezető egészségügyi kommunikáció ellen.⁵²

A nagy technológiai vállalatok és a WHO képviselői már a járvány kezdetén konzultálni kezdtek az infodémia kezeléséről.⁵³ Az együttműködés célja, hogy mindenki számára biztosítsák a pontos információkhoz való hozzáférést és a káros tartalmak eltávolítását. A Facebook több lépést is tett a hiteles, pontos információkhoz való hozzáférés biztosítása érdekében: elindította a COVID-19 Információs Központot, amely a Facebook hírfolyamának tetején jelenik meg, és a nemzeti egészségügyi hatóságok és globális szervezetek, például a WHO valós idejű frissítéseit tartalmazza.

A Facebook másik intézkedése az, hogy tájékoztatja azokat a felhasználókat, akik hamis egészségügyi információkkal találkoztak. A felhasználók értesítést kapnak, amely szerint a Facebook eltávolította a bejegyzésüket, mert az megsértette a Facebook COVID-19-re vonatkozó félretájékoztatás elleni irányelvét. Ha a felhasználók rákattintanak az értesítésre, láthatják a poszt miniatűr képét, valamint további információkat arról, hogy hol látták azt, és hogyan léptek kapcsolatba vele. Az értesítésben szerepel, hogy miért volt hamis az információ, és a Facebook azt miért távolította el.⁵⁴

A Facebook megjelöli azokat az információkat, amelyeket nem töröl ugyan, de amelyeket a tényellenőrző szervezetek hamis információnak minősítettek. A Facebook ezeket a hamis információkat a minőségüket jelző címkével ellátva terjeszti a platformon.⁵⁵

A kereskedelmi kommunikáció területén is korlátozó intézkedéseket vezetett be a Facebook, elsősorban azzal az indokkal, hogy senki ne használja ki az egészségügyi vészhelyzetet anyagi haszonszerzés céljából.⁵⁶ 2020 márciusában ideiglenesen betiltotta az orvosi maszkokra és a kézfertőtlenítőkre vonatkozó hirdetéseket és kereskedelmi bejegyzéseket, hogy védelmet nyújtson az átve-

⁵¹ Jin, Kang-Xing: Keeping People Safe and Informed About the Coronavirus, 18 December 2020. <https://bit.ly/3eJdUmO>

⁵² Clegg, Nick: Combating COVID-19 Misinformation Across Our Apps, 25 March 2020. <https://bit.ly/3mQn0Tu>

⁵³ FARR – RODRIGUEZ (2020).

⁵⁴ Rosen, Guy: An Update on Our Work to Keep People Informed and Limit Misinformation About COVID-19, 16 April 2020. <https://bit.ly/31kE38F>

⁵⁵ Clegg, Nick: Combating COVID-19 Misinformation Across Our Apps, 25 March 2020. <https://bit.ly/3mQn0Tu>

⁵⁶ Jin, Kang-Xing: Keeping People Safe and Informed About the Coronavirus, 18 December 2020. <https://bit.ly/3eJdUmO>

rések, a túlzó árak és a felhalmozás ellen. A platform később enyhített a szigorú hirdetési szabályokon, és engedélyezte a kézfertőtlenítők hirdetését.⁵⁷

Összefoglalva, a Közösségi alapelvek önmagukban nem adnak egyértelmű iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a Facebook mit tekint félrevezető egészségügyi információnak. Csak a tartalomtörlésre vonatkozó szabályokból derül ki, hogy melyek a tiltott félrevezető és hamis egészségügyi információk a platformon folyó kommunikációban. Ezekből a szabályokból az is kiderül, hogy a Facebook a Közösségi alapelvek mely szabályait alkalmazza a hamis egészségügyi információk eltávolításakor. A tartalom eltávolítására vonatkozó döntések azon a megfontoláson alapulnak, hogy az egészségügyi információ hozzájárulhat-e a közvetlen egészségügyi károsodáshoz. A vezető globális és helyi egészségügyi hatóságok által megjelölt hamis információkat, amelyek kárt okozhatnak azoknak az embereknek, akik elhiszik azokat, a Facebook minden esetben eltávolítja.⁵⁸

4. Összefoglaló: az egészségügyi kommunikáció jövőbeli szabályozásának keretei

Sem európai szinten, sem a magyar jogrendszerben nem találunk olyan normatív keretet, amely a nem professzionális és nem kereskedelmi jellegű nyilvános egészségügyi kommunikációt szabályozná. A magyar büntetőjog korlátozza az egészségügyi kommunikációt bizonyos speciális helyzetekben – a közveszély színhelyén vagy a különleges jogrend fennállása esetén –, de ezek a korlátozások nem kizárólag az egészségügyi információk terjesztésére irányulnak. Amennyiben az adott közlés nem szakembertől származik és nem kereskedelmi célokat szolgál, a valótlan tartalmú egészségügyi közlemények közzétételére és terjesztésére nincs általánosan alkalmazandó jogi korlátozás.

Az e kategóriába tartozó kommunikációt a közösségi médiaplatformok felhasználói szabályzatai korlátozzák, amelyeket maguk a platformok határoznak meg. Ugyanakkor e szabályok átláthatóságának és társadalmi ellenőrzésének kérdése korántsem megoldott. Sem az általunk vizsgált felhasználói irányelvek, sem a platformok üzemeltetőinek gyakorlata nem teszi egyértelművé, hogy milyen eljárásokat vagy kritériumokat alkalmaznak a valótlan egészségügyi információk azonosítására. A Facebook és a WHO közötti együttműködés keretei sem átláthatóak.

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ Uo.

A lehetséges jövőbeli szabályozás kialakításakor a következő kritériumokat kell figyelembe venni.

A kommunikációs környezet változásai lehetővé teszik, hogy a laikusok által terjesztett egészségügyi információk nagyobb tömegben jussanak el a nyilvánossághoz, mint korábban. Ezek az információk hatalmas számú felhasználóhoz jutnak el, és ezek részben olyan felhasználók, akik egyre inkább homogénizáló buborékokba zárkóznak, amelyekben a valótlan információk hitelességét még csak megkérdőjelezni sem lehet. Megfelelő adatok hiányában nem tudjuk pontosan megmondani, hogy a felhasználók mely szegmensei és milyen arányban tartoznak a valótlan egészségügyi információknak különösen kitétt felhasználók kategóriájába; azt azonban kijelenthetjük, hogy alkotmányos szempontból a kockázat jelentős.

Az egészségügyi információk mindig veszélyeztethetik az életet és az egészséget. Alkotmányos szempontból tehát a véleménynyilvánítás szabadsága szemben áll az élethez és az egészséghez való joggal. Az élethez és az egészséghez való jog szükségessé teszi a véleménynyilvánítás szabadságának bizonyos korlátozását. Ez az alapvető belátás azonban nem teszi világossá, hogy ezek a korlátozások meddig terjedhetnek. A korlátozásoknak ilyen helyzetekben is arányosnak kell lenniük, a szabályozás nem nyomhatja el az egészségről szóló nyilvános vitákat. Az EJEB joggyakorlata alapján az igazolhatóan hamisnak bizonyult egészségügyi állítások terjesztését nem védi a véleménynyilvánítás szabadsága. Ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy az ilyen információkat jóhiszeműen, de gondatlanul terjesztő laikusokat feltétlenül szankcionálni kellene. Mindazonáltal az ilyen tartalmak eltávolítása a nyilvános platformokról nem tekinthető aránytalan beavatkozásnak.

Az EJEB gyakorlata alapján az állami egészségpolitikával szembeni kritikák fokozott védelmet élveznek. Ez szükségessé teszi a rémhírterjesztés magyar szabályozásának újragondolását, hiszen a hatályos szabályozás büntetőjogi szankciókat helyez kilátásba az állami intézkedések ellen irányuló kritikák nem egyértelműen körülhatárolt kategóriájával szemben.

A közösségi médiaplatformok az egészségüggyel kapcsolatos dezinformációk nyilvános terjesztésének elsődleges színterei. A platformok üzemeltetőinek belső szabályozását átláthatóbbá kell tenni, és teret kell biztosítani döntéseik felülvizsgálatára. A COVID-19-világjárvány során a szolgáltatók, valamint a nemzetközi és a nemzeti közegészségügyi szervek között kialakult együttműködés jó kiindulópont lehet a magánszabályozások jövőbeli jogi keretének kialakításához.

Az egészségügyi dezinformáció elleni küzdelem leghatékonyabb eszközei azonban nem a jogi tiltások és szankciók. Ehelyett a nemzetközi és nemzeti

közegészségügyi szervezetek proaktívabb kommunikációja ellensúlyozhatja a valótlan vagy megbízhatatlan információk terjedését. Még ha az ilyen információkat nem is feltétlenül tekintik majd hiteles érveknek azok a felhasználói csoportok, amelyek a leginkább ki vannak téve az egészségügyi dezinformációnak, az információszaadság megerősítése az egészségügy területén jelentősen csökkentheti az egészségügyi információkkal kapcsolatos bizonytalanságot, miközben növeli a megbízható információkhoz való hozzáférés esélyét. Az egészségüggyel kapcsolatos információszaadság lehető legszélesebb körű biztosítása az állam alkotmányos kötelezettsége. Ez mind a véleménynyilvánítás szabadságának alapvető igényeiből, mind az egészséghez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettségből következik.

IRODALOM

- BALKIN, Jack M.: „Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation”. *UC Davis Law Review*, 51 (2018) 3: 1149–1210.
- BENCZE Máttyás – FICSOR Krisztina: A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírterjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései. *JTIblog*, 2020. április 20. <https://bit.ly/3yWtBAE>
- BENCZE Máttyás – GYŐRY Csaba: „Hírek szárnyán: a rémhírterjesztés bűncselekménye és a jogbiztonság”. *Magyar Tudomány*, 182 (2021) 5: 614–624.
- BODOLAI László: „Rémhírek és vélemények”. *Élet és Irodalom*, 2020. március 27. <https://bit.ly/3EggLOR>
- BRENNEN, Scott J. – SIMON, Felix – HOWARD, Philip N. – NIELSEN, Rasmus Kleis: Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation. 7 April 2020. <https://bit.ly/3Flnjwz>
- DHOJU, Sameer – RONY, Md Main Uddin – KABIR, Ashad – HASSAN, Naeemul: Differences in health news from reliable and unreliable media. In: *The Web Conference 2019: Companion of The World Wide Web Conference WWW 2019*. Association for Computing Machinery, 2019, 981–987.
- EBESZ (2020): COVID-19: Governments must promote and protect access to and free flow of information during pandemic. <https://bit.ly/3Fljtnp>
- Európai Bizottság (2020a): A COVID-19-hez kapcsolódó csalások. A fogyasztóvédelmi együttműködési hálózat (CPC) fellépése a tisztességtelen kereskedőkkel szemben a COVID-19 járvány kitörése során. <https://bit.ly/3mqYQyx>
- Európai Bizottság (2020b): 2020 – a COVID-19-világjárvánnyal kapcsolatos fogyasztói csalások elleni küzdelem. <https://bit.ly/3mpLumi>
- FARR, Christina – RODRIGUEZ, Salvador: Facebook, Amazon, Google and more met with WHO to figure out how to stop coronavirus misinformation. 14 February 2020. <https://cnb.cx/3qhfm5p>

- HAUPT, Claudia E.: „Professional speech and the content neutrality trap”. *Yale Law Journal Forum*, 127 (2017) 150–172.
- KING, Andy J. – LAZARD, Allison J.: „Advancing Visual Health Communication Research to Improve Infodemic Response”. *Health Communication*, 35 (2020) 14: 1723–1728.
- KREKÓ Péter: *Tömegparanoia*. Budapest, Atheneum, 2018.
- LAZER, David – BAUM, Matthew A. – GRINBERG, Nir – FRIEDLAND, Lisa – JOSEPH, Kenneth – HOBBS, William – MATTSSON, Carolina: Combating fake news: An agenda for research and action. 2017. <https://bit.ly/30R9Y0c>
- LIM, Jae Young – JO, Changik: „The effect of patient’s asymmetric information problem on medical care utilization with consideration of a patient’s ex-ante health status”. *Hitotsubashi Journal of Economics*, 50 (2009) 2: 143–164.
- NAN, Xiaoli – THOMPSON, Teresa: „Introduction to the Special Forum on »Public Health Communication in an Age of COVID-19«”. *Health Communication*, 35 (2020) 14: 1705–1706.
- NOAR, Seth M. – AUSTIN, Lucinda: „(Mis)communicating about COVID-19: Insights from Health and Crisis Communication”. *Health Communication*, 35 (2020) 14: 1735–1739.
- THOMPSON, Briony Swire – LAZER David: “Public Health and Online Misinformation: Challenges and Recommendations”. *Annual Review of Public Health* 2020. 41:433–51
- UN DGC (2020): UN tackles ‘infodemic’ of misinformation and cybercrime in COVID-19 crisis. <https://bit.ly/3yO2B6c>
- VISWANATH, K. – LEE, Edmund W. J. – PINNAMANENI, Ramya: „We Need the Lens of Equity in COVID-19 Communication”. *Health Communication*, 35 (2020) 14: 1743–1746.
- WHO (2020a): Managing the COVID-19 infodemic: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation – Joint statement by WHO, UN, UNICEF, UNDP, UNESCO, UNAIDS, ITU, UN Global Pulse, and IFRC. <https://bit.ly/3FvzvKs>
- WHO (2020b): Munich Security Conference. <https://bit.ly/3EieKBq>

Szilágyi Emese

Párt pénzügyek járvány idején – a politikai szabadságjogok gyakorolhatóságának kontextusában¹

1. Bevezető

Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy milyen hatással voltak Magyarországon a politikai közélet működésére azok a 2020-ban elfogadott törvénymódosítások, amelyek a COVID-19-világjárvány elleni küzdelem jegyében ideiglenesen megváltoztatták a párt pénzügyi szabályokat. Mint ismeretes, 2020 tavaszán a törvényhozás elvonta a pártok éves költségvetési támogatásának felét, valamint a Párttörvény² módosítása megnyitotta annak lehetőségét, hogy a parlamenti pártok frakciói saját költségvetésükből támogassák az anyapártot. Hipotézisem szerint ezek az intézkedések – a pandémia miatt bevezetett korlátozásokkal együttesen – hozzájárultak a politikai diskurzus pluralizmusának gyengüléséhez, valamint fokozták a pártok közötti esélyegyenlőtlenséget.

A párt pénzügyi intézkedések a politikai közbeszéd korlátozottá válásának tágabb kontextusába illeszkednek. A folyamat részben természetes, hiszen a társadalmi diskurzus monotonitása, egysíkúvá válása gyakori velejárója a különféle válsághelyzeteknek a demokratikus jogállamokban is.³ Ám hazánkban olyan tendenciák is megfigyelhetők, amelyek túlmutatnak a közbeszédnek a válságkezeléssel együtt járó, szükségszerű beszűkülésén. Ezért írásomban a járvány miatt bevezetett rendkívüli jogrend sajátosságainak rövid áttekintését követően részletesebben vizsgálom a politikai szabadságjogok gyakorolhatóságát a járvány időszakában elsősorban az információszabadság korlátozása, a gyülekezési jog felfüggesztése és a rémhírterjesztés új tényállása kapcsán kialakult alkotmányjogi viták mentén. Ezt követően térek rá a pártok bevételi struktúrájának ismertetésére.

¹ Jelen írás *A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között* elnevezésű FK 129018 azonosítószámú, valamint a *Populizmus a közpolitika- és a jogalkotásban* elnevezésű K 129245 azonosítószámú NKFIH projektek támogatásával készült. A kézirat lezárva: 2021. december 10.

² 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

³ БАЕКЕСКОВ – РУБИН – ÖBERG (2021), 1321–1343.

A kutatás részeként az állami támogatásra jogosult politikai pártok képviselőinek 2020 nyarán kérdőívet (2. sz. melléklet) küldtem ki annak érdekében, hogy a világjárványnak, az ahhoz kapcsolódó intézkedéseknek és a kormány párt pénzügyeket érintő döntéseinek hatását feltérképezsem. 2021 őszén ismét megkerestem a politikai pártok képviselőit. Az így gyűjtött válaszok tapasztalatait a tanulmány utolsó előtti fejezetébe építettem be.

2. Járvány és rendkívüli jogrendek Magyarországon

A SARS-CoV-2 vírust első ízben 2020. március 4-én mutatták ki Magyarországon. 2020. március 11-én a kormány kihirdette a veszélyhelyzetet, amelynek keretein belül korlátozásokat vezetett be az oktatásban, a kereskedelemben, valamint a nemzetközi utazásban.

Az Alaptörvény hat különböző különleges jogrendi állapotot ismer, ezek egyike a veszélyhelyzet: a kormány „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki”.⁴ Veszélyhelyzetben a kormány rendeleteket alkothat, ám azok 15 nap elteltével hatályukat veszítik, kivéve, ha a kormány „az Országgyűlés felhatalmazása alapján” a rendelet hatályának meghosszabbításáról dönt. Magyarországon ezt a felhatalmazást a kormány számára az úgynevezett első felhatalmazási törvény⁵ adta meg.

Számos jogtudományi vélemény szerint a veszélyhelyzetet a kormány az alkotmányos szabályok túlságosan tág értelmezése alapján vezette be, hiszen az Alaptörvény maga nem tér ki a járványhelyzet lehetőségére.⁶ A humánjárvány fogalma kizárólag a 2011-es Katasztrófavédelmi törvényben⁷ jelenik meg, ezért bizonyos álláspontok szerint a kormány visszaélt az Alaptörvény biztosította lehetőségekkel, holott a rendkívüli jogrend bevezetése nélkül, a rendes jogszabályi keretek között is meg tudott volna birkózni a járvány keltette problémákkal, például az Egészségügyi törvényben⁸ garantált jogosultságok használatával. Másrészt sem a közvélemény, sem a politikai ellenzék nem emelt szót a ve-

⁴ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (1) bek.

⁵ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

⁶ DRINÓCZI (2020), 15–19; SZENTE (2020); KOVÁCS (2021).

⁷ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

⁸ MÉSZÁROS (2020), 17; SZENTE (2020), 15–17.

szélyhelyzet bevezetése ellen,⁹ ami összefüggésben lehet azzal, hogy a nyilvánosság működése a krízishelyzetekben jellemzően megváltozik. 2020. június 16-án az Országgyűlés felhívta a kormányt a veszélyhelyzet megszüntetésére, egyidejűleg bevezetve a járványügyi készültséget.¹⁰ A járványügyi készültség, mint egy újabb, Alaptörvényen kívüli kvázi rendkívüli jogrend számos szakirodalmi kritikát váltott ki, Vörös Imre például úgy fogalmazott, hogy „tartalmilag változatlanul különleges jogrend szerinti jogrendben élünk”.¹¹

A járvány második hulláma 2020 szeptemberének elején érte el az országot és jelentősen súlyosabbnak bizonyult az első hullámnál. A kormány a gyorsan növekvő esetszámok és a halálozási adatok fényében 2020. november 4-én újból kihirdette a veszélyhelyzetet,¹² számos meglehetősen szigorú korlátozó intézkedéssel kísérve: ez kijárási tilalmat jelentett este 20.00 és reggel 5.00 között, valamint a nyilvános helyeken kötelező maszkviselés előírását minden 10 ezer főnél nagyobb méretű településen. November 10-én a parlament 180 igen szavazattal, 1 ellenszavazat ellenében elfogadta a második felhatalmazási törvényt,¹³ amely meghosszabbította a veszélyhelyzetet 90 napra. Ez a felhatalmazás 2021. február 8-án járt volna le, ám mivel az Országgyűlés ekkor épp nem ülésezett, a kormány január 29-én hozott rendeletében¹⁴ 15 nappal, 2020. február 23-ig meghosszabbította a kormányrendeletek hatályát. A 2021. évi I. törvény¹⁵ ezt a január végi rendeletet tartalmában megerősítette, valamint 70 korábbi veszélyhelyzeti kormányrendeletet újból hatályba léptetett. Ezek 2021. május 23-ig lettek volna hatályban, ám – hivatkozással arra, hogy az új vírusvariánsok miatt várhatóan eléri Magyarországot a járvány negyedik hulláma, illetve mivel „a korábban elfogadott rendkívüli és átmeneti jogi keretek” jól szolgálják az emberek egészségének megőrzését, a gazdasági károk mérséklését és a munkahelyek

⁹ A parlament a vonatkozó jogszabályt 137 igen szavazattal, 53 nem ellenében tartózkodás nélkül szavazta meg. A pártok már a szavazást megelőzően bejelentették, hogy támogatják a törvény elfogadását.

¹⁰ 2020. évi LVIII. törvény.

¹¹ Vörös (2020), 36.

¹² 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről.

¹³ 2020. évi CIX. törvény a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről.

¹⁴ 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről.

¹⁵ 2021. évi I. törvény a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről.

védelmét¹⁶ – egy május 21-én kihirdetett újabb törvénymódosítással¹⁷ a parlament a veszélyhelyzetet kitolta a 2021. évi őszi országgyűlési ülészak első ülésnapját követő 15. napig. A 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet ismét meghosszabbította a rendkívüli intézkedéseket tartalmazó rendeletek hatályát. Végül, 2021. szeptember 27-én 112 igen és 25 nem szavazattal a törvényhozás ismét meghosszabbította a veszélyhelyzetet 2022. január 22-ig.¹⁸ A jogalkotói indokolás szóról szóra egyezik a korábbi azonos tárgyú törvénymódosításhoz csatolttal.

Figyelmet érdemel, hogy Magyarországon immár hat éve egy másikkfajta „rendkívüli jogrend” is fennáll, ez pedig a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet. A migrációs válsághelyzet fogalmát a hazai jogrendbe a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény módosításával¹⁹ vezette be a törvényhozó – ez az Alaptörvényben nem szereplő kvázi rendkívüli jogrendi állapot. Bevezetésére első alkalommal 2015 szeptemberében került sor, ám akkor még csak az ország bizonyos területeire vonatkozóan. 2016 márciusától már az ország egész területére érvényesen²⁰ hat hónap időtartamra, amit utána az érvényesség lejártá előtt újabb és újabb hat hónappal meghosszabbítanak – legutóbb a 2021. szeptember 3-án kihirdetett 509/2021. (IX. 3.) Korm. rendelettel 2022. március 7-ig.

A vilájárvány szempontjából a migrációs válsághelyzetnek a annyiban lehet jelentősége, hogy az azt bevezető 2015. évi CXLII. törvény kibővítette a rendőrség hatáskörét járványügyi intézkedések biztosítása céljából. Így a rendőrség ebből a célból migrációs válsághelyzet idején – amely COVID-19-vilájárvány alatt Magyarországon jogilag folyamatosan fennáll – „a) útvonalat, közterületet a forgalom elől elzárhatja, a forgalmat korlátozhatja, b) nyilvános és közforgalmú intézmények működését korlátozhatja, c) magánlakásba – külön írásos utasítás birtokában – ellenőrzés, a helyszín megfigyelése és biztosítása céljából beléphet, és ott tartózkodhat, d) területet, épületet lezárhatja, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetve az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti.”²¹

¹⁶ T/17053. törvényjavaslat általános indokolása.

¹⁷ 2021. évi XL. törvény a koronavírus-vilájárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról.

¹⁸ 2021. évi CII. törvény a koronavírus-vilájárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról.

¹⁹ 2015. évi CXLII. törvény egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról.

²⁰ 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarországon egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

²¹ 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről 35/B. §.

3. A járvány hatása a politikai diskurzusra

A járványhelyzet nyilvánvalóan nem csupán a jogrendszer működésében, hanem a közbeszéd alakulásában is „rendkívüli állapotot” okoz. Krízishelyzetekben az állami szereplők befolyása a társadalmi diskurzusra megnövekszik, a hivatalos álláspontot a politikai elit vagy – az államhatalmi szervekkel szorosan együttműködő – szakmai szervezetek tolmácsolják a nyilvánosság felé. A demokratikus társadalmi nyilvánosságban békeidőben az érvek és ellenérvek, valamint az ezekről zajló társadalmi vita sokszínűsége figyelhető meg. Jellemző az inkluzivitás, a különféle tudományos és szakmai érvek integrációja, különösen, ha a vita komplex és gazdaságilag és/vagy társadalmilag költségesnek tekinthető probléma körül zajlik. Az álláspontokat – jó esetben – kritikus, az ellentmondások feltárására törekvő média közvetíti.

Ezzel szemben krízishelyzetekben a társadalmi deliberáció monotonná, egysíkúvá válik, a komplex probléma megoldásának egyetlen lehetséges módjára történő hivatkozás és az emellett felsorakoztatható érvek válnak dominánssá. A válságmenedzsmentért felelős döntéshozók hatékonysági okból, a zűrzavar elkerülése végett, valamint az általános biztonságérzet és a helyzet uralásának illúziója érdekében krízis idején általában ezt a fajta egysíkú, centralizált kommunikációt favorizálják. Az egységességre törekvő kommunikációt erősíti a tömegmédiá igénye az egyszerű narratívákra, a komplex magyarázatok marginalizálódna, még a plurális média is jellemzően egyetlen „zászló alatt” gyülekezik. Olyan szereplők, akik békeidőben erős befolyással bírnak a közvélemény formálására, ezúttal a hallgatás mellett döntenek, szakértők, politikusok, társadalmi szervezetek, sőt a média is visszavonulót fúj, melynek eredményeként a nyilvánosságban a konszenzus benyomása alakulhat ki. A közbiztonságra leselkedő komoly veszélyek gyakran vezetnek a monoton diskurzus-modell érvényesüléséhez a veszély hatékony elhárításának örve alatt. Gyakran szinte vita nélkül kerül sor rendkívüli állapot bevezetésére, a végrehajtó hatalom felhatalmazást kap rendkívüli intézkedések elfogadására, veszélyhelyzeti szabályalkotásra. A fenyegető körülmények között a plurális diskurzus szükségtelen idővesztésnek és a hatékony közpolitikai lépések gátjának tűnik. A krízismenedzserek gyakran néhány, körültekintően kiválasztott, hitelesnek tekinthető, esetleg szakértő szótörőt keresnek a szükséges intézkedések nyilvánosság felé történő tolmácsolására.²²

²² БАЕКЕСКОВ – РУБИН – ÖBERG (2021), 1321–1343.

A COVID-19-világjárvány terjedése során is ez az egysíkú kommunikáció vált jellemzővé számos európai országban, így hazánkban is. A közbeszéd folyamatának megváltozása megfigyelhető nem csupán a beszélők, hanem a befogadó közönség (a „hallgatóság”, bár ez a kifejezés az internetes média korában egyre kevésbé helyénvaló) oldalán is. A bizonytalanságérzet növekedése, a fenyegetés többé-kevésbé ismeretlen jellege, a mindennapi életvitel megszokott módon való fenntartásának ellehetetlenülése a korlátozó intézkedések miatt változásokhoz vezetnek.²³

Ennek a folyamatnak számos jellemzője figyelhető meg hazánkban is a COVID-19 megjelenését követően: a járvány problémája dominánssá vált a társadalmi diskurzusban, kiszorítva más, addig jelentősnek tűnő témákat. A nemzetközi hírek háttérbe szorultak – leszámítva a járvánnyal összefüggő tudósításokat. Egyik napról a másikra váltak érdektelenné az ausztráliai erdő- és bozóttüzekről, a szibériai felmelegedéséről, vagy akár a migrációs helyzetről szóló beszámolók. A racionalizáció igénye miatt megnőtt a kelet és a szakértői vagy szakértőinek tűnő vélemények iránt, nem véletlen, hogy napi bejelentéseket közlő Operatív Törzs arcává az országos tisztifőorvost, Müller Cecíliát tette meg. Több egészségügyi szakértő és virológus vált a járvány interpretátorává a nyilvánosságban, a pandémia jelentette különleges helyzet teremtette meg annak lehetőségét, hogy egészségügyi szakértők kvázi-influenzszerekké válhassanak. Mindennaposá váltak a legkülönbélebb járványstatisztikai elemzések, matematikusok, közgazdászok, statisztikusok, politikai elemzők kezdtek a járványadatok nyilvános magyarázásába. Mindemellett érdemes azt is megemlíteni, hogy a járvány tematikája mentén korábban kevesebb nyilvánosságot kapó álláspontok és azok népszerűsítői is reflektorfénybe kerültek. Különösen igaz ez a vírus veszélyességét tagadó, a maszkhasználat hatékonyságát kétségbe vonó, illetve a későbbiekben a védőoltások hatásosságát és biztonságosságát megkérdőjelező véleményeket megfogalmazó szereplőkre, mint például Gődény György, aki bár korábban is feltűnt a hazai politikai élet színpadán,²⁴ azonban olyan közfigyelmet, mint a járvány időszakában, előtte nem kapott.

Mindezzel párhuzamosan itthon is viszonylag szűk körben kérdőjeleződött meg a veszélyhelyzet bevezetésének szükségessége – az ilyen hangok mindekelelt a jogász szakmai közvélemény felől érkeztek. Az első felhatalmazási törvényt még szinte kizárólag a kormánypárti kétharmad támogatta a parla-

²³ RAUCHFLEISCH – VOGLER – EISENEGGER (2021), 129–148.

²⁴ A 2018-as országgyűlési választásokon Gődény György volt a listavezetője a Közös Nevező 2018 elnevezésű pártnak, amely ellen később tizenhárom büntetőeljárást indítottak hamis magánokirat felhasználása miatt. Gődény ma a Normális Élet Pártja színeiben tevékenykedik.

mentben,²⁵ a második felhatalmazási törvény mögötti szinte konszenzust sejtető szavazatarány²⁶ azonban azt mutatja, hogy az egyébként szokásos politikai viták elhalkultak. A legfontosabb médiafelületek címlapjait hetekig uralták a járványról szóló hírek, a közérdeklődés igényének kielégítése érdekében.²⁷

A nyilvánosság átalakulásához és válság-üzemmódba kapcsolásához a járvány elleni védekezés intézkedései is hozzájárultak: a társadalmi távolságtartás, az otthoni munkavégzés, a szórakozó- és találkozóhelyek lezárása, a kijárási korlátozások, vagyis összefoglalóan a társadalmi érintkezés színtereinek elérhetlenné válása nyilvánvalóan hatással volt a közbeszéd alakulására. Ezzel párhuzamosan a hírhetség megnövekedett, a médiafogyasztás erősödött.²⁸ A COVID-19-világjárvány az első olyan mély globális krízishelyzet, amelynek alakulását a társadalom a közösségi médiában is nyomon követhette. Még váratnak magukra azok a kutatási eredmények, amelyek a közösségi médiában különösen jellemző buborék-hatás és a járványról szóló információk terjedésének, elérésének összefüggéseit vizsgálják.

A közbeszéd válság-üzemmódba kapcsolása tehát krízishelyzetek idején gyakran megfigyelhető számos érett demokráciában is. Magyarországon azonban a veszélyhelyzeti jogszabályalkotás több intézkedése is hozzájárult a társadalmi nyilvánosság további szűküléséhez, a plurális vita peremfeltételeinek ellehetetlenüléséhez. A továbbiakban ezek közül hármat, így az információszabadság érvényesülését elnehezítő szabályozást, a gyülekezési jog felfüggesztését, valamint a rémhírterjesztés új tényállását vizsgálom meg közelebbről.

²⁵ A parlament a vonatkozó jogszabályt 137 igen szavazattal, 53 nem ellenében tartózkodás nélkül szavazta meg. A pártok már a szavazást megelőzően bejelentették, hogy támogatják az első felhatalmazási törvény elfogadását.

²⁶ A 2020. évi CIX. törvényt az Országgyűlés 180 igen szavazattal, 1 nem ellenében fogadta el, az ellenzéki frakciók annak érdekében biztosították a támogatást, hogy a kormány végre bevezethesse a „már egyébként is megkészt” járványügyi intézkedéseket.

²⁷ NMHH: *A koronavírus járvány hatása a médiapiacra (2020. június)*. Közzétéve: 2020. július 24. <https://bit.ly/32fj0jl>

²⁸ „A koronavírus okozta válsághelyzetben az embereknek több idejük van olvasni és a hírhetség minden eddiginél nagyobb” – fogalmazott a Magyar Reklámszövetség és társszövetségei, partnerei sajtóközleménye a Magyar Lapkiadók Egyesületének felkérésére. <https://bit.ly/3qhy-cJy>

4. A politikai szabadságjogok gyakorolhatósága Magyarországon a járvány idején

4.1. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés az Alkotmánybíróság határozatának fényében

A véleményszabadság gyakorolhatóságának előfeltétele a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információkhoz való hozzáférés lehetősége. Ezt garantálja a közérdekű adatok megismerhetőségének alkotmányos joga. 2020. május 4-én a kormány rendeletben²⁹ lehetővé tette, hogy a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat kiadására kötelezett eltérjen az adatok kiadására vonatkozó egy hónapos határidőtől. Ez a rendelet a veszélyhelyzet fennállása alatt alkalmazható, a kézirat lezárásának napján is hatályban volt. A rendelet legfontosabb előírásai szerint szóban közérdekű adat megismerése iránti igény nem lehet benyújtani, csak olyan módon, amely nem jár az adatigénylő személyes megjelenésével. Abban az esetben, ha valószínűsíthető, hogy az igény törvényi határidőkön belüli teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné, az adatigénylés teljesítési határideje 45 nappal meghosszabbítható. Ám erről az igény beérkezésétől számított 15 napon belül tájékoztatni kell az igénylőt. A 45 napos határidő egyszer meghosszabbítható, melyről szintén tájékoztatni szükséges az igénylőt. A határidők változásával összefüggésben a bírói jogorvoslat benyújtásának határideje is módosult.³⁰ A jogszabály kritikát váltott ki, különösen azért, mert lehetővé tette, hogy a járvány alakulására vonatkozó adatokhoz a közvélemény csak jelentős késsedelemmel jusson hozzá. A kritikusok szerint ez nem segíti, hanem éppen hátráltatja a járvány orvosi védekezést.³¹

A szabályozást az AB is vizsgálta. A testület megállapította, hogy az nem ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel, azonban döntésében kijelölte azt az értelmezési tartományt, amely mellett a rendelet alkalmazása összhangban van az alkotmányos rendelkezésekkel, vagyis alkotmányos követelményeket állapított meg. Az AB felhívta a figyelmet arra, hogy az alapjog tartalma az olyan

²⁹ 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről.

³⁰ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Tájékoztatója a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezések veszélyhelyzet miatti változásáról. <https://bit.ly/3mmtGIS>

³¹ TASZ: *Mélyen hallgat az Alkotmánybíróság, amikor legnagyobb szükség lenne az átláthatóság melletti kiállásra.* 2020. november 26. <https://bit.ly/3GVAh4w>

információhoz való hozzájutás, amely hozzájárul az aktuális közéleti kérdésekről való véleményformáláshoz. Azaz az alapjog érvényesülésének lényeges garanciája az időszerűség: egy abszurd módon hosszú határidő kiüresítené az alapjogot. Felhívta a figyelmet arra is a testület, hogy a kormány veszélyhelyzeti intézkedéseivel szemben alapvető alkotmányos elvárás, hogy azok a veszély elhárításához szükségesek és a veszéllyel arányosak legyenek. A kormányrendelet nem függeszti fel az alapjoggyakorlást, csupán korlátozza azokban az esetekben, amikor erre a járvány leküzdéséhez szükség van. A koronavírus-járvány leküzdése tehát olyan méltányolható cél, amely alkotmányosan igazolja az alapjogkorlátozást. Az aránytalanságot sem találta megállapíthatónak a testület, érvelése szerint „a koronavírussal szembeni védekezésben való közreműködés mint alkotmányos cél arányban van azzal a hátránnyal, hogy az adatigénylő csak 45, illetve 90 napon belül jut a kért információhoz”.³²

A rendelet alkalmazása során azonban az adatkezelővel szemben elvárás, hogy a veszélyhelyzetre való általános hivatkozáson túl konkrétan valószínűsítse, hogy milyen közfeladatának ellátása kerülne veszélybe, ha válaszadási kötelezettségének a törvényi határidőkön belül eleget tenne.³³

4.2. Rémhírterjesztés

A rémhírterjesztés tényállása alapvetően a köznyugalmat védi a pánikkeltéssel szemben. Az, aki közveszély helyszínén és nagy nyilvánosság előtt szándékos hazugsággal emberek nagyobb csoportjában zavart, vagy nyugtalanságot kelt, szabadságvesztéssel büntethető. A hazugság valótlan tény állítását, vagy a valóság elferdítését jelenti, és ide tartozik más hazugságának tudatos terjesztése, továbbadása is. A bűncselekmény nem valószínűsíthető meg vélemények kifejezésével, a hazugságnak pedig nyilvánosnak kell lennie. Az azonban nem elvárás, hogy a nyugalom megzavarása ténylegesen bekövetkezzen, elegendő, ha a hazugság alkalmas ennek előidézésére.

A Büntető Törvénykönyv (Btk.) módosítása a rémhírterjesztést különleges jogrend idején (mint amilyen a veszélyhelyzet) is büntetni rendeli,³⁴ emellett

³² 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [41].

³³ 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [27]–[46].

³⁴ Btk. 337. § (2) „Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tény oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy meghiúsítsa, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

szigorította a büntetőjogi következményeket. A bevezetett új tényállás annak kritikusai szerint bizonytalan jogi fogalmakra épül,³⁵ különösen ilyen az „alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa” fordulat. Kérdéssé tehető, hogy mikor tekinthető a védekezés eredményesnek, vagy hogy mit jelent a széles értelmezésnek is teret engedő „védekezés” kifejezés, emiatt pedig az „akadályozás” tartalma is bizonytalan. Az ilyen és ehhez hasonló joghézagokat a jogalkalmazás tudja kitölteni tartalommal, azonban a jogszabálymódosítás bírálói szerint a járvány idején a bíróságok működése is elnehezült. A fogalmi bizonytalanság a polgár szempontjából is kifogásolható, hiszen nem világos számára a jogalkotói akarat, vagyis kérdéses, hogy a rendelkezés megfelel-e a normavilágosság követelményének.³⁶ További problémának tekintik, hogy az új tényállásra alapvetően nem volt szükség: járványhelyzetben a rémhírterjesztőkkel szemben alkalmazandó törvényi eszköz a korábbi szabályok szerint is rendelkezésre állt.³⁷ Polyák Gábor arra hívta fel a figyelmet, hogy a Btk. már eddig is tartalmazott két további tényállást – hatósági rendelkezés elleni uszítás és közveszéllyel fenyegetés –, amelyek elégséges eszközt jelentettek a járvány idején bekövetkező esetleges károkozásra alkalmas kommunikációval szemben. Ezeket a rendelkezéseket a módosítás hatályba lépése előtt már alkalmazta a rendőrség azokkal szemben, akik a járvánnyal kapcsolatos álhíreket terjesztettek.³⁸ Polyák is úgy érvel, hogy a bizonytalan jogszabályi megfogalmazás lehetővé teszi bármely olyan nyilvános kijelentés esetén az eljárás megindítását, amely ellentmond a járvánnyal kapcsolatos hivatalos kommunikációnak. Ez a fenyegetés pedig dermesztő hatással lehet a média működésére, hiszen nem szükségszerű tényleges bírósági ítélet ahhoz, hogy a sajtó képviselői elkerülő magatartást tanúsítsanak és öncenzúrát gyakoroljanak a járványról szóló beszámolók elkészítése során.³⁹ Koltay András azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy „a tiltott cselekedetnek objektíve alkalmasnak kell lennie arra, hogy a védekezés – kormányzati vagy más állami, önkormányzati, vagy akár magánszemélyek összefogásából származó cselekvés – eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa”. Koltay azt is megjegyezte, hogy a gondatlanul, a tények megfelelő ellenőrzése nélkül,

³⁵ BENCZE – FICSOR (2020).

³⁶ Uo.

³⁷ Magyar Helsinki Bizottság: *Rémhírterjesztés újratöltve*. 2020. március 27. <https://bit.ly/3FcrZoy/>

³⁸ POLYÁK (2020).

³⁹ Uo. 15.

jóhiszeműen közzétett valótlan állításokat a módosítással bevezetett új tényállás sem rendeli büntetni.⁴⁰

Az AB úgy találta, hogy az új tényállás megfelel az alkotmányos büntetőjog elvárásainak. A testület szerint nem állapítható meg, hogy annak egyes meghatározásai eleve értelmetlenek lennének. Kifejtette azt is, hogy „a rémhírterjesztés csak szándékosan követhető el”. Ez azt jelenti, hogy „az elkövetőnek tudatában kell lennie annak, hogy cselekményét különleges jogrend idején valósítja meg; hogy az általa állított tény valótlan, vagy a valós tényt jelentősen elferdítette, valamint annak is, hogy állításának közlése (objektíve) alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa. Az elkövető szándékának pedig ki kell terjednie a fentiek szerinti tudatos közlés nagy nyilvánosság előtti elkövetésére. Ha a tudattartama, illetve szándéka bármelyik elemre nem terjed ki, vagy ha az állítás objektíve nem alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, a bűncselekmény a büntetőjog szabályai szerint nem valósul meg.”⁴¹ Vagyis az alkotmánybírák szerint az a büntetőjogi dogmatika alapján nem alkalmazható a közéleti viták korlátozására.⁴²

4.3. A gyülekezési jog korlátozása

2020. március 11-től a kormány megtiltotta a 100 fő feletti beltéri és 500 feletti kültéri rendezvényeket,⁴³ majd március 16-tól teljesen egészében betiltotta a gyülekezéseket.⁴⁴ A tilalom a veszélyhelyzet teljes ideje alatt fennmaradt, az azt megszüntető kormányrendelet helyezte hatályon kívül a tiltó rendelkezéseket.⁴⁵

⁴⁰ KOLTAY András: Koronavírus és szólásszabadság vészhelyzet idején. *Index.hu*, 2020. március 24. <https://bit.ly/3H4ZR8>

⁴¹ 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [46].

⁴² 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [53].

⁴³ 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről 4. § d) pont.

⁴⁴ 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) 4. § (1) bek.

⁴⁵ 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.

A járvány második hullámának felfutásakor kihirdetett újabb veszélyhelyzet hatálya alatt ismét sor került a gyűlések betiltására.⁴⁶ A tilalom ezúttal több, mint fél évig maradt hatályban, azt majd csak 2021 tavaszán, a lakosság átolottságának növekedése mentén több lépésben oldotta fel a kormány 2021. május 22-től, illetve június 14-től.⁴⁷ A gyülekezési jog felfüggesztését több jogvédő szervezet is szükségtelennek találta, főként a korlátozás különösen hosszú időn keresztül, időről időre történő mérlegelés nélküli fenntartása miatt.⁴⁸

A 2020 novemberében a gyűléseket általános jelleggel betiltó rendelkezés végül az AB elé került. A testület eljárása idején a jogszabály már nem volt hatályban, azonban mivel a vizsgálatra alkotmányjogi panaszjárásban, egy konkrét eset mentén került sor, a testület az indítvány benyújtásakor hatályos, az indítványra okot adó ügyben alkalmazott jogszabályt vizsgálta. Az indítványozó Szivárvány Misszió Alapítvány oly módon kívánt gyülekezést szervezni 2020. december 10-én, hogy arra zárt gépkocsikban tartózkodással és a járványügyi szabályok betartásával (maszk használatával) került volna sor. A Budapesti Rendőr-főkapitányság a kormányrendelet kógens szabályaira hivatkozva megtiltotta a gyűlést. A szervező a Kúriához fordult, amely megállapította a tiltó határozat jogszerűségét, rámutatva, hogy a rendelet kógens szabályai kizárják a hatósági mérlegelést.

Az AB elsőként azt vizsgálta, hogy a rendelet megfelel-e az alapjogkorlátozás feltételeinek. A testület rámutatott, hogy a koronavírus-járvány leküzdése olyan cél, amely megalapozza az alapjogkorlátozás szükségességét. Annak eldöntését, hogy a járvány leküzdéséhez milyen eszközök szükségesek, olyan célszerűségi kérdésnek tekintette a testület, melynek felülvizsgálataira sem eszközei, sem hatásköre nincsen. Így a bírák csak azt vizsgálhatják meg, hogy a korlátozó szabály igazolható-e, vagyis alkalmas-e a járványhelyzet enyhítésére, azt tehát nem mérlegelték, hogy „van-e járványügyi kockázata annak, hogy politikai véleménynyilvánítás céljából a résztvevők egymás melletti autóban ülnek. Az indítvány keretei között az Alkotmánybíróság arról dönthetett, hogy az adott körülmények között a gyülekezéseket általánosan tiltó szabály meg-

⁴⁶ 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről 4. § (1) bek. és 5. § (1) bek.

⁴⁷ 264/2021. (V. 21.) Korm. rendelet a védelmi intézkedések lépcsőzetes feloldásának ötödik fokozatára tekintettel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendeletek módosításáról.

⁴⁸ TASZ: *No gyülekezési jog, no party*. 2021. május 11. <https://bit.ly/32fmIOS>; Magyar Helsinki Bizottság: *Száz napja vették el mindenki mindenféle gyülekezési jogát*. 2021. február 19. <https://bit.ly/3EdFyCL>; Human Rights Watch: *Hungary Events of 2020*. <https://bit.ly/32qb10V>

maradt-e az Alaptörvény keretei között.”⁴⁹ A bírák szerint a szóban forgó időszakban, vagyis a járvány felfutásának idején nem állapítható meg, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenes lett volna. Az arányosság kapcsán azonban rámutatott a határozat, hogy a jogalkotónak visszatérően mérlegelnie kell a korlátozás fenntartása és a járványhelyzet alakulása közötti kapcsolatot, és amennyiben a járványügyi célok engedik, legalább részlegesen lehetőséget kell biztosítani az alapjog gyakorlására. Az, hogy ezt a mérlegelést a jogalkotó elvégzi-e, alkotmányossági kérdés, melynek elmaradása esetén az alapjog korlátozása aránytalan. Visszatérően, újra és újra dönteni kell tehát arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog gyakorolhatóságának felfüggesztését.⁵⁰ Összességében tehát a testület nem állapította meg a kormányrendelet alaptörvény-ellenességét, azonban alkotmányos követelményt állapított meg a jogalkotó számára.

5. Pártpénzügyek COVID idején

A fentiekben áttekintettem, hogy a COVID–19-világjárvány miatt kihirdetett rendkívüli jogrendben hogyan érvényesültek a politikai közbeszéd szabadságát biztosító alapjogok, milyen irányt vett a közbeszéd alakulása. Kijelenthető, hogy a krízishelyzetben a politikai kommunikáció a korábbiaknál szűkebb tematika mentén zajlott, a mindennapos diskurzusban csakúgy, mint a címlapokon a járvány vált központi témává. Új, elsősorban orvosszakmai háttérű véleményformálók jelentek meg a kommunikációs térben. A személyes érintkezéstől eltiltott lakosság körében a hírfogyasztás megnövekedett. Mindeközben a médiában a krízishelyzetekre jellemző egysíkú kommunikáció miatt megfigyelhetővé vált egyféle önkorlátozás. Minderre nyilvánvalóan ráerősített a közérdekű adatokhoz, így például a járványra vonatkozó statisztikai adatokhoz való hozzáférés elnehezítése, valamint a rémhírterjesztés újabb tényállása miatti fenyegetettség érzése (*chilling effect*). A polgárok közügyekben való aktív és hatékony részvételének lehetőségét súlyosan korlátozta a gyülekezési jog hosszú időn keresztül történő felfüggesztése.

Ez tehát az a társadalmi és politikai környezet, amelyben értelmezhető azoknak a pártpénzügyi intézkedéseknek a hatása, amelyek a politikai pártok mindennapi tevékenységét befolyásolják.

⁴⁹ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [32].

⁵⁰ 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [34]–[36].

5.1. Az 50%-os elvonás

2020. április 4-én a kormány bejelentette, hogy a pártok folyó évi költségvetési támogatásának 50%-át elvonja, és azt a járvány elleni védekezésre csoportosítja át. A 2020. április 6-i kormányrendelet⁵¹ felállította a Járvány Elleni Védekezési Alapot és a Gazdaságvédelmi Alapot. A nagyságrendek érzékeltetése végett érdemes felidézni, hogy a Járvány Elleni Védekezési Alap 663,5 Mrd forintot kezdő pénzügyi keretösszeggel indult el. Ennek egyik forrása a pártok állami költségvetési támogatása 50%-ának átcsoportosítása volt, amely mindösszesen 1,2 Mrd forintot jelentett.⁵² A további elvonások a bankokat és a pénzügyi szektort, az önkormányzatokat és a multinacionális láncokat érintették. A Gazdaságvédelmi Alap 1345 Mrd forinttal jött létre.

Az elvonásokat a kormány a szolidaritás vállalásával indokolta. Bár a pártok támogatásának megfelezését nem visszaható hatállyal vezették be, a gyakorlatban ez mégis azt jelentette, hogy a pártok egyik napról a másikra elestek legfontosabb bevételi forrásuktól, hiszen az éves támogatás negyedévente kerül kifizetésre, a bejelentés idejére pedig a második negyedéves támogatásukat már megkapták.

A politikai pártok a bejelentésre többnyire visszafogottan reagáltak, hangsúlyozva, hogy a pénzügyi nehézségek ellenére támogatni kívánják a koronavírus elleni védekezést. A Jobbik úgy kommentálta a hírt, „egyértelműen látszik, hogy az Orbán-kormány bünteti az ellenzékét az október 13-i bukásukért”. Ezzel az 2019-es önkormányzati választások eredményére utaltak. A Párbeszéd azt hangsúlyozta, hogy „a pártok szinte kizárólag állami támogatásból élnek, csak magyar magánszemélyektől fogadhatnak el pénzt”.⁵³

Civil szervezetek élesebb kritikát fogalmaztak meg a kormányzati lépéssel kapcsolatban, hangsúlyozva, hogy figyelembe véve a járvány gazdasági hatásait, az elvont összeg mindössze csepp a tengerben, miközben a társadalmat és a politikai közbeszédet negatívan érinti az intézkedés. A Társaság a Szabadságjogokért jogásza, Szabó Attila kifejtette, hogy a pártok Alaptörvényben megfogalmazott feladata, hogy közreműködjenek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában, ám ha olyan fontos kérdéseket, mint a járványhelyzet ke-

⁵¹ 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól.

⁵² *Megjelent a Járvány Ellen Védekezési Alapról és a Gazdaságvédelmi Alapról szóló rendelet.* 2020. április 7. <https://bit.ly/3mntiK2>

⁵³ HASZÁN Zoltán: A tűzijátékra többet költ majd a kormány, mint amennyit a válságra hivatkozva elvett a pártoktól. *444.hu*, 2020. július 24. <https://bit.ly/3FghBMP>

zelése, nem tudnak hatékonyan megvitatni, akkor elnehezül a megoldások közös keresésének lehetősége a társadalomban. Álláspontja szerint a pártszínekben megválasztott képviselők akkor tudnak hatékonyan dolgozni, ha stabil háttér-csapat áll rendelkezésükre, amelyet az elvonás meggyengít. Ebben az esetben azonban a „legutóbbi választáson leadott szavazatunk is kevesebbet ér, ha az általunk választott pártok és képviselők béna kacsává válnak”.⁵⁴ Rámutatott, az intézkedés nem egyformán érinti az egyes politikai szereplőket, hiszen a kormánypártok esetében már számos alkalommal felmerült, hogy a kormány költségvetési támogatásokat felhasználva folytat pártpropaganda-tevékenységet, vagyis elmosódik az állami és a pártkommunikáció közötti határvonal.⁵⁵

5.2. A frakcióktól érkező támogatás lehetőségének megteremtése

A költségvetési támogatás elvonását követően a kormány egyeztetéseket kezdeményezett a parlamenti pártokkal az 50%-os elvonás miatt keletkezett pénzügyi probléma megoldásáról. Végül 2020 május végén a parlamenti erők többségének egyetértésével került sor a Párttörvény módosítására: lehetővé vált a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára, hogy működési feltételeiket biztosító költségvetési kiadási előirányzatuk terhére támogatást nyújtsanak az anyapártnak. A törvényjavaslat a jogszabálmódosítást úgy indokolta, „a pártok is jellemzően aktív társadalmi szerepet vállalnak a koronavírus elleni védekezésben. Erre, valamint a 2020. évben a pártokat érintő elvonásra figyelemmel a Javaslat megteremti a lehetőséget, hogy az országgyűlési képviselőcsoportok a működési feltételeiket biztosító kereteik meghatározott részéről lemondhassanak, és azt az országos listán mandátumot szerzett pártjuk részére támogatás formájában felajánlhassák.”⁵⁶ Érdekesség, hogy a javaslatot ugyanaz a Kocsis Máté nyújtotta be, aki a Facebookon elsők között kommentálta a költségvetési támogatás megfelelésének hírért a következőképpen: „Ez helyes döntés, remélem a közös teherviseléssel minden párt egyetért. Most a vírus elleni védekezés a legfontosabb!” A módosító javaslatról csupán a független képviselők és a Magyar Szocialista Párt képviselői szavaztak nemmel, vagy

⁵⁴ SZABÓ Attila: A pártok költségvetésének megfelelésével a társadalmat is büntetik. *Merce.hu*, 2020. április 9. <https://bit.ly/3pbipN7>

⁵⁵ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala: Magyarország országgyűlési választások 2018. április 8. EBESZ/ODIHR Korlátozott választási megfigyelő misszió. Zárójelentés. <https://bit.ly/3FidcsC>

⁵⁶ T/10307. sz. törvényjavaslat. <https://bit.ly/3mjHnC>

tartózkodtak. A törvénymódosítás új rendelkezést iktatott az Országgyűlési törvény normaszövegébe is, amelynek értelmében a támogatás egyedi döntés alapján, támogatói okirattal nyújtható, arról az országgyűlési képviselőcsoport vezetője dönt. A támogatás a képviselőcsoport előirányzat-felhasználási keret-számlájáról történik, banki átutalással.⁵⁷ A frakciótól érkező támogatásnak nincsen felső összeghatára.

A frakcióktól érkező finanszírozás lehetőségét eredetileg 2021. január 1-ig kívánta biztosítani a jogalkotó, ám egy újabb módosítás⁵⁸ eredményeként az ezt biztosító rendelkezések 2022. január 1-ig hatályban maradnak, bár 2021-ben már nem került sor a költségvetési támogatás hasonló csökkentésére, mint a megelőző évben.

A frakciók forrásaiknak átirányítása az anyapárt felé olyan lehetőség, amely-lyel értelemszerűen csak azok a pártok élhetnek, amelyek bírnak parlamenti képviselőcsoporttal, ezért kijelenthető, hogy a módosítás egyenlőtlen helyzetet teremt a parlamenti pártok és a politikai paletta újabb szereplői között.

6. A párt pénzügyek jogszabályi háttere és a pártok bevételi struktúrája

A költségvetési forráselvonás jelentőségét akkor lehet a maga súlyán értékelni, ha figyelembe vesszük a politikai pártok finanszírozási struktúráját. A pártok finanszírozásának legalapvetőbb kérdéseit elsősorban a Párttörvény rendezi, amely szerint a „párt vagyona a tagok által fizetett díjakból, a központi költségvetésből juttatott támogatásból, az állam [...] által ingyenesen átadott ingatlanokból, magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai- ból, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából, a pártnak a [...] gazdasági-vállalkozási tevékenységéből, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik.”⁵⁹ Pártnak jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást nem adhat, azt tőlük a párt nem fogadhatja el, hasonlóan tilos más államtól, külföldi szervezettől és nem magyar állampolgár természetes személytől vagyoni hozzájárulást elfogadniuk. Ezek mellett tilosak az anonim adományok. A Párt-

⁵⁷ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 118/A. § (2) bek.

⁵⁸ 2020. évi CLI. törvény az országgyűlési képviselőcsoport által nyújtható támogatásról szóló 2020. évi XXVII. törvény módosításáról.

⁵⁹ 1989. évi XXXIII. törvény 4. § (1) bek.

törvényen túl számos jogszabály⁶⁰ rendelkezik a pártok bevételeiről, így különösen a választási kampányköltségek átláthatóvá tételéről szóló törvény,⁶¹ azonban tekintettel a tanulmány fő célkitűzésére, ezek részletes tárgyalásától most eltekintek.

A magyar politikai pártok éves költségvetési beszámolóí alapján megállapítható, hogy bevételeik legfontosabb forrása az állami költségvetési támogatás. Ennek pontos összegét az éves költségvetési törvény tartalmazza, az elosztás szabályairól pedig szintén a Párttörvény rendelkezik úgy, hogy a pártok támogatására fordítható összeg 25%-át egyenlő arányban az Országgyűlésben az országos listán mandátumot szerzett pártok között kell felosztani. A fennmaradó 75% az országgyűlési választások eredménye alapján a pártra, illetőleg a párt jelöltjeire leadott szavazatok arányában illeti meg a pártokat. Közös lista esetén az arra leadott szavazatokat a listaállításban résztvevő pártok jelöltjeinek arányában kell felosztani a közös listán induló pártok között. Az a párt, amelyik a szavazáson részt vett választók szavazatának 1%-át nem szerzi meg, nem jogosult támogatásra.⁶²

A magánszemélyektől érkező adományok jelentősége a hazai pártok finanszírozását tekintve változó, de – néhány időleges kivételtől eltekintve – inkább csekély. Hasonló megállapításokat tehetünk a pártok gazdasági tevékenységéből származó bevételekről is.

Az 1. sz. mellékletből – amely az állami támogatásra jogosult pártok pénzügyi beszámolóí alapján tekinti át azok bevételi struktúráját 2015 és 2020 között – megállapítható, hogy a pártok bevételei a legnagyobb arányban az állami támogatásból származnak, amely tulajdonképpen az 1989–90-es rendszerváltás óta fennálló folyamatos trend.⁶³ Ám az is feltűnik, hogy 2019-ben mind a Fidesz, mind az MSZP megnövelte a magánszférából eredő bevételeinek arányát: a Fidesz esetében az adományokból és a tagdíjakból érkező bevételek meghaladták az állami támogatás összegét, az azonban egyelőre nem jelenthető ki, hogy ezek a változások trendfordulót jeleznek. A legfiatalabb állami támogatásra jogosult párt a Momentum, amely abban a tekintetben jelentősen más gazdálkodást folytat, mint a jól beágyazott pártok, hogy még mindig erősen

⁶⁰ Egy, a pártok finanszírozását átfogó jelleggel bemutatató tanulmányban feltétlen említést érdemelne a Polgári Törvénykönyv, az országgyűlési törvény, a választási eljárási törvény, az állami vagyonról szóló törvény, valamint az egyesülési jogról szóló törvény is.

⁶¹ 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről.

⁶² 1989. évi XXXIII. törvény 5. § (2) bek.

⁶³ ENYEDI (2007).

támaszkodik a magánszférából érkező bevételekre és a tagdíjakra, így tulajdonképpen az állami támogatási kedv változásainak legkevesébé kitétt politikai erőnek tekinthető.

Nem figyelhető meg összefüggés a pártok tagságának mérete, a tagdíjak begyűjtésének sikeressége és általában a választási sikeresség között. Kijelenthető, hogy a magyarországi pártok nem tekintik a tagdíjakat megbízható és jelentős bevételi forrásnak – talán a Fidesz és a Momentum kivételével, amely két párt esetében éves összesítésben a tagdíjak meghaladják a bevételek 10%-át.

A magánszférából érkező adományok jelentősége a legtöbb párt esetében 10% és 20% között mozog, ez azonban nem elégséges az állami költségvetési forrás 2020-as csökkentésének ellensúlyozására. Bizonyos összefüggés figyelhető meg a pártok választási eredményessége és adománygyűjtő képessége között: a legutóbbi országgyűlési választások (2018) alkalmával nagyjából minden összegyűjtött 150 forintra esett egy szavazat. Ez a szám azonban azt is aláhúzza, hogy a magyar választók nem eléggé elkötelezettek a politikai és pártügyek iránt ahhoz, hogy jelentősebb összeggel támogassák az általuk kedvelt politikai erőket.

A 2020-es évben a pártok pénzügyi beszámolóit alapján az állami támogatás megkurtítása mellett a frakcióktól érkező anyagi támogatás lehetőségének igénybevétele igazi újdonságot jelentett. Ezek közül is legszembetűnőbb az az összeg, amelyet a kormánypárt Fidesz parlamenti képviselőcsoportja utalt ki az anyapártnak – ez 5 Mrd forintot jelent, miközben a párt teljes éves állami párttámogatása az 50%-os elvonás előtt nem érte volna el az 1 Mrd-ot. Ez önmagában több mint kétszerese a teljes ellenzéki paletta bármilyen forrásból származó összbevételének is, valamint jóval meghaladja azt az 1,2 Mrd forintos összeget, amelyet a kormány a pártoktól elvont, hogy azzal a Járvány Elleni Védekezési Alapot töltsse fel. A DK frakciója 217 milliót utalt ki a pártnak, a Párbeszéd képviselőcsoportja 144 millióval segítette ki a pártot. A Magyar Szocialista Párt 70 milliója és a KDNP 65 milliója nem volt elegendő a kiesett bevételrész fedezésére. A Jobbik 221 millió forintot veszített az 50%-os elvonással 2020-ban, és csupán 135,5 millió forinttal segítette ki a frakció a pártot.

7. A COVID hatása a párt pénzügyekre – a kérdőív értékelése

Az állami támogatásra jogosult politikai pártok képviselőit 2020 nyarán kérdőívvel kerestem meg annak érdekében, hogy a világjárványnak, az ahhoz kapcsolódó intézkedéseknek és a kormány párt pénzügyeket érintő döntéseinek hatását feltérképezsem (2. sz. melléklet). A kérdések túlnyomó többsége a kormányzati döntések hatásaira fókuszált, így az elvont támogatás helyettesítésére vonatkozó elképzelésekre, vagy a szükséges takarékosági intézkedésekre. Ezen túl a járványnak a mindennapi pártéletre gyakorolt, a költségvetési támogatás elvonásán túli hatásairól is megkérdeztem a politikai erőket. A megkeresett politikai pártok: a Fidesz, a Kereszténydemokrata Néppárt, a Jobbik, a Demokratikus Koalíció, a Magyar Szocialista Párt, a Lehet Más a Politika, a Párbeszéd Magyarorszáért, a Momentum Mozgalom, Magyar Kétfarkú Kutya Párt. 2020-ban mindösszesen hat párt kívánta válaszaival segíteni a kutatást, sajnos a kormánypártok, valamint a Jobbik és Kétfarkú Kutya Párt sem írásban, sem telefonos megkeresés során nem kívánt reagálni a kérdésekre. Mivel azonban a megkeresett pártok többsége reagált a kérdésekre, ez lehetővé tesz néhány generális megállapítást.

2021 őszén mintegy utókövetésként újra megkerestem a politikai pártok képviselőit, ezúttal azonban pártonként eltérő kérdésekkel, a 2020-as pénzügyi beszámolóik fényében. Alapvetően az irregularitásokra kérdeztem rá, továbbá arra, hogy azok a terveik, amelyekkel a 2020-as kiesett bevételrészét pótolni tervezték, mennyiben valósultak meg. A megkeresésre ezúttal három párt – a Momentum Mozgalom, a Lehet Más a Politika és a Magyar Szocialista Párt – válaszolt, ezeket beillesztettem a soron következő elemzésbe.

Figyelemmel arra, hogy a hazai politikai erők túlnyomó többsége az állami támogatásokból tartja fent magát, az állami költségvetési támogatás lecsökkentése jelentősen megnövelte a más forrásból származó bevételek fontosságát. Más szemszögből szemlélve, a kormányzati lépés arra sarkallta a politikai erőket, hogy megpróbálják elérni támogatóikat és aktívabb bevonásukra törekedve adománygyűjtő kampányokat indítsanak, egyúttal erősítsék a pártok és támogatóik közötti kapcsolatot.

Az elvesztett állami támogatás pótlásáról szólva az újabb politikai erők – így a DK és a Momentum – elmondták, hogy adománygyűjtő kampányt indítottak, míg a régebbi politikai erők – az MSZP és az LMP – továbbra is a költségvetési forrásokra támaszkodtak, külön hangsúlyozva a frakciótól elérhető támogatás lehetőségét. Felmerült továbbá a hitelek törlesztésének elhalasztása (hitelmentőratórium), valamint a párt tulajdonában álló ingatlan értékesítése. Összesség-

gében tehát az állapítható meg, hogy az újabb politikai csoportosulások könnyebben hajlanak támogatóik aktivizálására és bevonására. A Párbeszéd emellett erősen hangsúlyozta, hogy még aktív adománygyűjtő kampány mellett sem lehet a magánszférából érkező támogatás elegendő a párt napi működtetésének biztosítására. A támogatói attitűddel összefüggésben az MSZP, az LMP és a DK elmondta, hogy nem érzékelhető támogatóik körében nagyobb hajlandóság a párt számára anyagi támogatások feljánlására. A Momentum azonban arról nyilatkozott, hogy folyamatosan új donorokat igyekeznek bevonni, valamint a Párbeszéd is arról számolt be, hogy szimpatizánsaik körében érzékelhetően megnövekedett az anyagi felelősségvállalás.

Mindegyik párt utalt arra, hogy a pandémiával összefüggő intézkedések kisebb vagy nagyobb mértékben elnehezítették politikai tevékenységüket, bonyolultabbá vált a politikai bázissal való kapcsolattartás. Megjegyezték, hogy a járvány az állampolgárok pénzügyi helyzetét is megnehezíti, ezért egyes pártok akár politikailag is kockázatosnak találhatják ilyen körülmények között az intenzív adománygyűjtő kampányokat – különösen az MSZP és a DK válaszaiban tartalmaztak ilyen utalásokat.

Valamennyi politikai párt úgy találta, hogy a kiesett források miatt szükség lesz takarékosági intézkedésekre, így például a DK elállt korábbi terveitől, hogy megújítsa eszközparkját és új, az utcai kampánytevékenységeknél használt eszközöket szerezzen be. A párt elhalasztotta az aktivisták és a képviselőjelöltek számára tervezett felkészítő képzéseket is, valamint felmondta néhány hosszútávú szerződését. A Párbeszéd elmondta, hogy a pártnak el kellett bocsátania munkavállalóinak kétharmadát, valamint tárgyalásokba kezdett állandó költségeinek csökkentéséről, mint például a bérleti díjak, könyvelési díj. Ezen túl a párt politikai kampányeseményeit lemondta, vagy a jelenléti helyett online rendezvényekre tért át. A Momentum – teljesen eltérő bevételi struktúrája miatt – kevésbé került szorult helyzetbe a költségvetési elvonás miatt, ám így is kiadásainak átcsoportosítása mellett döntött. Az LMP és az MSZP szigorú takarékoságba fogott, utóbbi egyrészt hiteleinek későbbi törlesztését választotta, másrészt ingatlanvagyonra egy részének értékesítése mellett döntött.

A pártok válaszaiból kitűnik, hogy a pandémia más pénzügyi hatásai közel sem okoznak akkora problémát, mint a kormányzati elvonás. A DK megjegyezte, hogy bár egyrészt a home office – amit a párt munkavállalói számára elrendelt – és ennek költségei, valamint a védőfelszerelések valóban előre nem várt kiadásokat okoznak, azonban a lemondott rendezvények és kampányesemények megtakarításokhoz vezetnek. A Momentum a DK-hoz hasonlóan be tudott számolni megtakarításokról, és hasonló válaszokat adott az LMP képviselője

is. Velük szemben a Párbeszéd szerint a védekezés elősegítése érdekében jelentkező kiadások váratlan költséget jelentenek.

Ami a járváynak a mindennapi politikai tevékenységre gyakorolt hatását illeti, a kérdőívek tanulsága szerint szinte minden tevékenység az online térbe helyeződött át, és ez nem jelentett különösebb technikai kihívást. Mind az újabb, mind a jól beágyazott politikai erők otthonosan mozognak az online térben, s ez igaz mind a belső kommunikációra, mind a kifelé irányuló politikai tevékenységre. Arra azonban rámutattak, hogy az online tevékenység kevésbé hatékony a párt támogatói bázisának bővítése szempontjából, míg szinte semmilyen nehézséget nem jelent a már megszilárdult pártstruktúrával való kapcsolattartás tekintetében. Ebből az következik, hogy azoknak a fiatalabb politikai erőknek, amelyek politikai hálózata még nem teljesen kiépült, nagyobb kihívást jelentenek a társadalmi távolságtartásból fakadó nehézségek politikai tevékenységükben.

A 2020-as beszámolóban a Momentum esetében szembeötlő változás a tagdíjbevételek ugrásszerű emelkedése. Ezzel kapcsolatban a párt képviselője elmondta, hogy a párt alapszabálya értelmében minden olyan személy, aki a párt jelölése útján jutott politikai tisztséghez, köteles nettó bérének 10%-át a pártnak tagdíjkiegészítés formájában megfizetni (pártadó). Mivel 2019-ben az önkormányzati választáson a párt számos mandátumot szerzett, ezeknek a tisztségviselőknek a befizetése eredményezte 2020-ban a látványos növekedést. Az LMP a személyes megkeresés során arra tért ki, hogy 2020-ban 40 millió forint támogatást kapott a párt frakciójától. A párt újból hangsúlyozta, hogy a járvány miatt elnehezült a támogatói bázissal való kapcsolattartás. Az MSZP megerősítette, hogy korábbi terveinek megfelelően ingatlanadásból keletkezett többletbevétele, ezért tartalmaz kiugróan magas összeget az egyéb bevételek sor a párt beszámolójában. Arra a kérdésre válaszolva, hogy a frakció más politikai erőkhöz képest miért ilyen szerény összeggel támogatta a pártot, a párt képviselője elmondta, hogy a fenti összeggel tudta a képviselőcsoport a pártot úgy támogatni, hogy a frakció biztonságos működése is fenntartható legyen. Az MSZP szintén ráerősített a társadalmi bázissal való kapcsolattartás nehézségeire vonatkozó korábbi megállapításokra.

8. Összegzés

Írásomban alapvetően azt vizsgáltam meg, hogy a világjárványra való hivatkozással a pártok költségvetési forrásainak elvonása 2020-ban, valamint annak a lehetőségnek a megteremtése, hogy a parlamenti pártok képviselőcsoportjai pénzügyileg támogathatják az anyapártot, hogyan befolyásolta a hazai közbeszéd pluralizmusát.

Megállapítható, hogy az állami költségvetési támogatás megfelezése számos párt számára komoly nehézséget okozott, amely hatással volt politikai tevékenységükre. A pártok a kiesett bevételeik pótlása érdekében aktív politikai tevékenységük korlátozására, hitelfelvételre, vagy törlesztés alatt álló hitelek visszafizetésének elhalasztására, adott esetben vagyonuk egy részének értékesítésére kényszerültek. A frakcióktól érkező támogatás lehetőségének megteremtése ugyan több pártot kisegített, növelte azonban a pártok közötti esélyegyenlőtlenséget, hiszen azt a parlamenten kívüli pártok értelemszerűen nem tudják igénybe venni. Ennek az új támogatási formának a legnagyobb nyertese egyértelműen a Fidesz, amelynek képviselőcsoportja 5 Mrd forinttal támogatta a pártot. Ez az összeg több mint kétszerese az ellenzék összbevételének, és több mint négyszer annyi, mint amekkora összeget a kormány a szolidaritás jegyében a pártoktól a Járvány Elleni Védekezési Alapba utalt. Ez a lépés akár arra is alkalmas lehet, hogy megkérdőjelezze az 50%-os elvonás hivatalos indokának őszinteségét (a pártok vállaljanak szolidaritást a társadalommal), valamint felveti annak lehetőségét, hogy az eredeti cél tulajdonképpen csupán az ellenzéki pártok tevékenységének elnehezítése volt. Azt is érdemes megjegyezni, hogy a jelenlegi jogszabályi környezetben a pártok állami támogatásának nagyságrendje csupán a kormánytöbbség jóindulatán múlik, a pártok bevételi struktúráját áttekintve pedig elmondható, hogy Magyarországon a legtöbb párt az államtól való erős függőségben él.

Az elemzés arra figyelmeztet, hogy a magyar pártfinanszírozási struktúrában a politikai pártok működőképességüket csupán a mindenkori kormány jóindulatából tudják fenntartani.

IRODALOM

- BAEKESKOV, Erik – RUBIN, Olivier – ÖBERG, Perola: „Monotonous or pluralistic public discourse? Reason-giving and dissent in Denmark’s and Sweden’s early 2020 COVID-19 responses”. *Journal of European Public Policy*, 28 (2021) 8: 1321–1343.
- BENCZE Mátyás – FICSOR Kriszta: „A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírtérjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései”. *JTblog*, 2020. április 2. <https://bit.ly/3FgSOrP>
- DRINÓCZI, Tímea: „Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis”. *MTA Law Working Papers*, (2020) 13.
- ENYEDI, Zsolt: Party Funding in Hungary. In: Daniel Smilov – Jurij Toplak (eds.): *Political Finance and Corruption in Eastern Europe. The Transition Period*. Routledge, 2007, 91–103.
- KOVÁCS, Kriszta: „Hungary and the Pandemic: A Pretext for Expanding Power”. *Verfassungsblog*, 11.03.2021. <https://bit.ly/32n8hry>
- MÉSZÁROS, Gábor: „Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of Covid-19”. *MTA Law Working Papers*, (2020) 17.
- POLYÁK, Gábor: Hungary’s Two Pandemics – COVID-19 and Attacks on Media Freedom. June 2020. <https://bit.ly/3qeEABI>
- RAUCHFLEISCH, Adrian – VOGLER, Daniel – EISENEGGER, Mark: „Public Sphere in Crisis Mode: How the COVID-19 Pandemic Influenced Public Discourse and User Behaviour in the Swiss Twitter-sphere”. *Javnost – The Public*, 28 (2021) 2: 129–148.
- SZENTE Zoltán: „A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái”. *MTA Law Working Papers*, (2020) 9.
- VÖRÖS Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatása a jogrendszerre*. Budapest, TK JTI – L’Harmattan Kiadó, 2020, 17–43.

1. sz. melléklet.

Az állami támogatásra jogosult pártok bevételi struktúrája, 2015–2020
(millió Ft)

		2015	2016	2017	2018 ⁶⁴	2019	2020
Fidesz ⁶⁵	Központi költségvetésből származó támogatás	876,6	876,6	876,6	1541,7	967,8	483,9
	Egyéb hozzájárulások, adományok	56,4	46,7	48,4	<u>407,1</u>	<u>733,9</u>	81,6
	Tagdíjak	142,4	156,9	224,5	176,1	263	193,4
	Egyéb bevétel és a párt által alapított kft. nyereségéből származó bevétel	8,0	3,7	<u>421,4</u>	<u>301,3</u>	5,6	2,6
	Az országgyűlési képviselőcsoporttól származó támogatás						<u>5000000</u>
KDNP ⁶⁶	Központi költségvetésből származó támogatás	152,7	152,7	152,7	168,8	180,4	90,2
	Egyéb hozzájárulások, adományok	13,9	11,9	14,7	12,8	14,2	7,9
	Tagdíjak	7,3	7,5	7,7	7,8	8,2	5,5
	Egyéb bevétel és a párt által alapított kft. nyereségéből származó bevétel	0,5	5,0	35,0	16,0	0,2	<u>21,7</u>
	Az országgyűlési képviselőcsoporttól származó támogatás						<u>65,0</u>

⁶⁴ A 2018-as évben a központi költségvetésből származó támogatás magába foglalja az állami kampánytámogatást is, ez magyarázza a kiugróan magas összegeket.

⁶⁵ A Fidesz beszámolóí elérhető a párt honlapján: <https://bit.ly/32kPPAa>

⁶⁶ A Kereszténydemokrata Néppárt beszámolóí elérhető a párt honlapján: <https://bit.ly/3sq79Pa>

MSZP ⁶⁷	Központi költségvetésből származó támogatás	427,0	427,0	427,0	701,0	305,5	152,7
	Egyéb hozzájárulások, adományok	106,8	114,0	110,2	120,3	156,5	122,8
	Tagdíjak	22,3	26,4	20,6	20,1	18,6	16,3
	Egyéb bevétel és a párt által alapított kft. nyereségéből származó bevétel	218,1	1055,0 ⁶⁸	12,7	38,0	84,7	385,5
	Az országgyűlési képviselőcsoporttól származó támogatás						70,0
Jobbik ⁶⁹	Központi költségvetésből származó támogatás	475,8	475,8	475,8	1216,5	510,0	221,1
	Egyéb hozzájárulások, adományok	60,5	92,6	137,7	161,6	59,3	9,0
	Tagdíjak	4,2	3,6	2,8	1,1	1,0	29,4
	Egyéb bevétel és a párt által alapított kft. nyereségéből származó bevétel	4,1	3,4	102,4	7,4	47,0	4,3
	Az országgyűlési képviselőcsoporttól származó támogatás						135,5
LMP ⁷⁰	Központi költségvetésből származó támogatás	173,7	173,7	173,7	754,9	217,9	108,95
	Egyéb hozzájárulások, adományok	16,4	16,4	21,8	21,7	22,8	19,9
	Tagdíjak	2,8	3,6	3,4	3,3	2,1	1,6
	Egyéb bevétel és a párt által alapított kft. nyereségéből származó bevétel	7,1	1,0	0,6	130,0	0,2	0,2
	Az országgyűlési képviselőcsoporttól származó támogatás						40,0 ⁷¹

⁶⁷ A Magyar Szocialista Párt beszámolóí elérhető a párt honlapján: <https://bit.ly/3yMyLPq>

⁶⁸ A *Népszabadság* információi szerint ebben az évben a párt eladta székházát hozzávetőlegesen 800 millió forintért, ami magyarázat a kiugróan magas összegre. Kálmán T. Attila: Le van égve az MSZP. *Népszabadság*, 2016. augusztus 9. <https://bit.ly/3yZq1G1>

⁶⁹ A Jobbik beszámolóí elérhető a párt honlapján: <https://bit.ly/3ei9J13>

⁷⁰ A Lehet Más a Politika beszámolóí elérhető a párt honlapján: <https://bit.ly/3GYWqiy>

⁷¹ A párt saját közlése alapján. Beszámolójában a párt ezt a bevételt az egyéb bevételek között tüntette fel.

DK ⁷²	Központi költségvetésből származó támogatás	132,0	132,0	132,0	367,7	207,1	103,5
	Egyéb hozzájárulások, adományok	29,8	34,9	32,3	68,5	60,0	112,6
	Tagdíjak	25,8	23,5	24,3	21,3	21,81	27,8
	Egyéb bevétel és a párt által alapított kft. nyereségéből származó bevétel	17,7	5,4	80,6	50,3	34,3	3,2
	Az országgyűlési képviselőcsoporttól származó támogatás						217,1
Párbeszéd ⁷³	Központi költségvetésből származó támogatás	106,7	106,7	106,7	91,0	91,0	45,5
	Egyéb hozzájárulások, adományok	5,1	4,5	9,9	10,6	23,7	18,1
	Tagdíjak	1,6	1,6	2,0	1,6	2,6	4,9
	Egyéb bevétel és a párt által alapított kft. nyereségéből származó bevétel	0,1	-	10,8	0,3	1,0	1,0
	Az országgyűlési képviselőcsoporttól származó támogatás						144,0
Momentum ⁷⁴	Központi költségvetésből származó támogatás				553,4	44,3	22,2
	Egyéb hozzájárulások, adományok			8,8	24,3	89,5	49,8
	Tagdíjak			0,8	7,4	23,7	73,6
	Egyéb bevétel és a párt által alapított kft. nyereségéből származó bevétel				3,0	4,5	4,1
	Az országgyűlési képviselőcsoporttól származó támogatás						-

⁷² A Demokratikus Koalíció beszámolóí elérhető a párt honlapján: <https://bit.ly/3e9rUWO>

⁷³ A Párbeszéd Magyarországért beszámolóí elérhető a párt honlapján: <https://bit.ly/3JiahTc>

⁷⁴ A Momentum Mozgalom beszámolóí elérhető a párt honlapján: <https://bit.ly/3e9rWho>

MKKP ⁷⁵	Központi költségvetésből származó támogatás				206,2	24,6	12,3
	Egyéb hozzájárulások, adományok	0,8		29,0	21,2	8,9	4,5
	Tagdíjak						
	Egyéb bevétel és a párt által alapított kft. nyereségéből származó bevétel			10,8	11,5	9,8	10,6
	Az országgyűlési képviselőcsoporttól származó támogatás						-

⁷⁵ A Magyar Kétfarkú Kutyapárt több éven át sem tett eleget beszámolási kötelezettségének, ezért a rá vonatkozó adatsorok hiányosak. A párt 2016-os pénzügyi beszámolója nem elérhető, a 2015-ös, 2017-es, 2018-as, 2019-es és 2020-as beszámolókat lásd: <https://bit.ly/3GYWIWG>; <https://bit.ly/3mmEEOa>; <https://bit.ly/3J3CH34>; <https://bit.ly/3pfBeir>; <https://bit.ly/3J5XK52>.

2. sz. melléklet.

Az állami költségvetési támogatásban részesülő pártok számára
2020-ban kiküldött kérdőív

A kutatásban azt szeretném feltérképezni, hogy az új SARS-CoV-2 (Covid-19) vírus keltette válsághelyzet hatásainak mérséklésére bevezetett intézkedések hogyan érintették Magyarországon a politikai pártok működését, különös tekintettel a pártok finanszírozására. A kutatás keretében megkeresem mindazokat a politikai pártokat, akik költségvetési támogatásban részesülnek, és arra kérem őket, hogy egy kérdőív kitöltésével segítsék munkámat. A kérdések megválaszolása során semmilyen formai, tartalmi, vagy terjedelmi korláttal nem kell számolni, kérem, a kérdések közzé írja be válaszát.



Segítségét nagyon köszönöm!

1. A 2020-as évben a januári tervek szerint az Ön politikai pártja bevételeinek mekkora hányadát jelentették volna az államtól érkező közvetlen költségvetési támogatások, illetve a magánszférából eredő támogatások?
...
2. Az előző kérdésre adott válaszában leírt arányok hogyan változtak annak hatására, hogy a kormány 2020. április 6-án bejelentette, a pártok ezévi költségvetési támogatásának 50%-át átcsoportosítja a Járvány Elleni Védekezési Alapba?
...
3. Az Ön pártja tesz-e kísérletet az elmaradó állami támogatás pótlására más forrásokból? Amennyiben válasza igenlő, kérem, fejtse ki, hogy milyen forrásokra számítanak?
...
4. A költségvetési források elvonása után megfigyelhető-e, hogy a párt szimpatizánsai a korábbinál jelentősebb mértékben igyekeznek adományokkal segíteni a párt működését?
...
5. Az elmaradó állami támogatások miatt szükségesség vált-e a 2020-ra tervezett kiadások csökkentése? Amennyiben válasza igenlő, kérem, fejtse ki, hogy a párt mely tevékenységeit érintik a kiadáscsökkentések?
...
6. A társadalmi távolságtartás érdekében megtett intézkedések – a nyilvános rendezvények elmaradása, a munkatársak esetében otthoni munkavégzés elrendelése, tervezett utazások elmaradása – milyen hatással van az Ön

pártja gazdálkodására? Így különösen jelentett-e ez bármiféle megtakarítást, vagy eredményezte tervezett bevételek elmaradását?

...

7. A koronavírus okozta helyzet kapcsán felmerültek-e újféle pénzügyi kiadások az Ön pártjánál?

...

8. A társadalmi távolságtartás megvalósítása érdekében bevezetett intézkedések, különösen a rendezvények, gyűlések elmaradása, milyen hatással volt az Ön pártja politikaformáló tevékenységére?

...

9. A pártrendezvények, pártgyűlések fizikai térben történő megvalósítása helyett törekedtek-e a párttagokkal és szimpatizánsokkal való alternatív kapcsolattartásra? Amennyiben igen, kérem ezt fejtsse ki néhány mondatban.

...

10. Bármilyen, amivel kiegészítené a kérdőívet:



Kovács Szitkay Eszter

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és a sérülékeny csoportok a koronavírus-járvány első három hullámában Magyarországon¹

1. Bevezetés

Az igazságszolgáltatáshoz² és a jogokhoz való hozzáférés (Access to Justice, AtJ) a COVID-19-pandémia nélkül is bonyolult és izgalmas kérdés: kik és hogyan férnek hozzá; milyen akadályokkal szembesülnek; mi történik egy eljárás megindítása előtt; mi köze van mindehhez a jogtudatosságnak vagy a szociális háttérnek?

Annak alátámasztására, hogy ezek a kérdések mennyire nem csak elméleti szempontból relevánsak, fontos leszögezni, az AtJ a jogállamiság alappillére, olyan emberi jog, amely a jogok érvényesítését, „valósággá válását” hivatott biztosítani. A hétköznapokban azonban komoly akadályok merülhetnek fel a hozzáférés tekintetében. A lehetséges akadályok köre roppant változatos: könnyen ilyen lehet egy rosszul megfogalmazott jogszabály, meghatározó a szociális háttér, az anyagi körülmények, valamely marginalizált csoporthoz tartozás ténye, a diszkrimináció, az állami szervezetekbe, rendőrségbe, bíróságba vetett bizalom hiánya, és még sorolhatnánk. Ahogy e felsorolásból is kitűnik: az AtJ nem pusztán az igazságszolgáltatás működésének vizsgálatát jelenti, hanem egy olyan területről van szó, amely alapvetően a tényleges jogérvényesítés feltételeit igyekszik a zonosítani, illetve az ezzel kapcsolatos problémákat feltárni, leírni. E kérdés gyökere tulajdonképpen schrödingeri: egy jogállamban elvileg biztosított az AtJ (tehát például megfelelő a jogszabályi környezet), azonban az adott egyén szintjén dől el, hogy ez az emberi jog realizálható-e számára a gyakorlatban vagy sem. A realizálást akadályozó vagy támogató – roppant vál-

¹ A szerző köszönetét fejezi ki Pap András Lászlónak, aki értékes tartalmi és formai szempontú meglátásaival segítette a tanulmány megírását. A kézirat lezárva: 2021. december 23.

² Az „igazságszolgáltatás” szó némileg pontatlan, mert az AtJ koncepció ennél sokkal tágabb területeket ölel fel, amire később kitérek. Azt azonban fontos megemlíteni, hogy a „justice” szó magyar megfelelője nehezen adható meg; ehhez a jogfilozófiai megközelítéseket kell segítségül hívunk egy új tanulmány keretében.

tozatos – tényezők elsősorban empirikus, ezen belül kvalitatív kutatásmódszertan alkalmazásán keresztül ismerhetők meg.

A koronavírus-járvány egyértelműen befolyásolta a világ eddigi menetrendjét a annak minden dimenziójában; mindenki életét érintette, amit tovább terhel a társadalmi egyenlőtlenségek egyértelmű növekedése, valamint hogy a járvány a társadalmi intézményekből a legrosszabbat hozta ki. Nemcsak a vírus okozható a növekvő marginalizációért, hanem maga a társadalmi környezet is.³

A kutatási kérdés tehát a következő: hogyan érintette a különböző sérülékeny csoportok igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését a COVID-19-pandémia? A kérdés okkal ilyen nyitott: nem érdemes csak a pozitív, vagy a negatív tapasztalatokra fókuszálni, hiszen a megismerés a cél, nem pedig valamilyen állítás igazolása. Így a cél minél több információ feltárása. Ehhez az AtJ koncepciója és az empirikus módszerek együttes alkalmazása újszerű megközelítést jelent, mert nemcsak egy-egy jogintézményt vagy eljárási kérdést vizsgál (például önmagában a tárgyalás menetét), hanem arra a „tesztre”, hogy végső soron egy személy vagy konkrét csoport képes-e a hatékony jogérvényesítésre, és ennek során ő vagy a csoport milyen egyedül akadályal vagy támogató elemmel szembesül.

A kutatás a következő módszertanon alapszik. A kutatási kérdésünk nem arra irányul, hogy kvantifikáljunk, azaz számszerűsíteni tudjuk az eredményeinket. A cél ugyanis annak a kérdésnek a feltárása, hogy a pandémia változtatott-e valamit az AtJ „probléma csomagján” Magyarországon a sérülékeny csoportok vonatkozásában, vagyis azokra a speciális, csoport szintű tapasztalatokra voltunk kíváncsiak, amelyeket nem lehet számszerűsíteni; ezeket a tapasztalatokat „milyenségük” mentén lehet megismerni és leírni.⁴ Ennek érdekében a kutatás nem reprezentatív, kvalitatív empirikus módszeren alapszik, amely interjúkészítést jelent nyitott kérdésekkel olyan szakértőkkel, akik rálátnak egyfelől egy-egy sérülékeny csoport helyzetére, másfelől az általános praxisban dolgozó ügyvéd szemszögéből tudják bemutatni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés dinamikáját. A megkérdezettekhez ugyanazokat a kérdéseket intéztük: hogyan látták a helyzetet a pandémia előtt és alatt. A pandémiát megelőző időszak tapasztalatainak összegyűjtésére azért van szükség, hogy értelmezni lehessen az ehhez képest esetlegesen bekövetkezett változásokat.

Az írás a következő szerkezetet követi. Először bemutatja az AtJ koncepcióját, valamint hogy milyen tartalmi elemekkel alkalmazzuk ezt a kutatásra, ezzel azonosítva a kontextust és a téma relevanciáját. A koronavírus – nem

³ KOVÁCS SZITKAY – LŐRINCZ – PAP (2020).

⁴ HÉRA – LIGETI (2014), 51.

kizárólag AtJ vonatkozású – csoportspecifikus hatásainak rövid vázlatát követően a kutatás módszertanának leírása, majd az interjúk bemutatása következik, amelyet az általuk nyert információk értékelése és a megállapítások megfogalmazása zár.

2. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés – konceptualizáció

2.1. Megközelítések

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés nehezen definiálható fogalom; pontos tartalma részletekig kibontva nem határozható meg, mégis olyan útjelzésül szolgál, amely mind a jogalkotóknak, mind a jogalkalmazóknak eligazítást nyújt. Több annál, mint a mit első hallásra sejtenénk: nemcsak a jogviták bíróság előtti rendezésének és a jogi képviselőhöz való jog biztosítását jelenti, hanem azt is, hogy egy eljárás kimenetele méltányos és igazságos lesz.⁵ Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés a jogállamiság eleme, egy olyan alapvető jog, amely által az emberek jogi eszközöket és mechanizmusokat használhatnak jogaik védelme és érvényesítése érdekében.⁶ Mindez a büntetőeljárás mellett a polgári és a közigazgatási eljárásokra is vonatkozik.⁷ Két irányból is megközelíthetjük tehát az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tartalmának kibontását: a szűkebb értelmezési tartomány szerint ez a jogok védelmét jelenti, különösen a jogviták bíróság előtti rendezéséhez fűződő jog által; de tágabb (érdemi) értelemben magába foglal egy jogot, egy (kikényszeríthető) elvárást az állammal szemben arra, hogy az eljárás vagy az intézkedés igazságos és méltányos kimenetelű legyen. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tehát egyszerre eljárás és cél is.⁸ Túlmutatva a bírósági eljáráshoz való hozzáférés lehetőségén, a jogot és az eszközt jelenti arra, hogy visszaállítsa a joggyakorlás lehetőségét abban az esetben, ha ezt megsértették.⁹ Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés szoros kapcsolatban áll a tisztességes eljáráshoz való joggal,¹⁰ de annál is tágabb fogalom.

Cappelletti és Garth, akik a legjelentősebb kutatásokat végezték e témában a 20. században, a következő megfogalmazást adják: „Az igazságszolgáltatáshoz

⁵ LIMA – GOMEZ (2020).

⁶ Európai Unió Alapjogi Ügynöksége – Európa Tanács (2016); LIMA – GOMEZ (2020), 1.

⁷ Európai Unió Alapjogi Ügynöksége – Európa Tanács (2016), 16.

⁸ GERARDS – GLAS (2017), 13.

⁹ LIMA – GOMEZ (2020), 3.

¹⁰ Uo. 3.

való hozzáférés kifejezést, ismerjük el, nem könnyű definiálni, de alapvetően arra szolgál, hogy rávilágítson a jogrendszer két céljára – annak a rendszernek, amelyen keresztül az emberek követelhetik jogaikat, és/vagy megoldhatják vitáikat az állam által adott kereteken belül. Először is, e rendszer mindenki számára egyenlő módon kell, hogy elérhető legyen, másodsor pedig olyan eredményhez kell vezetnie, amely egyéni és társadalmi szinten is igazságos.”¹¹

A legegyszerűbben úgy fogalmazhatnánk meg, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés a meglévő alapvető jogokat átemeli az elméleti közezből a gyakorlatba, így biztosítva azt, hogy az alapvető jogok megélt valósággá váljanak.¹²

Amikor hozzáférésről beszélünk, leginkább ennek akadályairól kell beszélünk. Az akadályok sokféle természetűek lehetnek, gyakran személyes jellegűek, de van, hogy csak az adott személy élethelyzetén keresztül ismerhetők meg. Taxatív felsorolást tulajdonképpen nem is lehet adni, leginkább a fő csomópontok jelzése lehetséges. Ilyenek a különböző társadalmi, strukturális vagy intézményi tényezők, az eljárások összetettsége, a földrajzi távolság, a fizikai korlátok – amelyek végső soron a szegények és a marginalizált csoportok számára emelnek megugorhatatlan akadályokat. Azonban sokszor végső soron a költségek és a bizalom dönti el azt, hogy valaki kér-e jogi segítséget.¹³ Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés korlátai nem általános érvényűek minden csoportra vagy személyre nézve, minden egyes ember számára mást és mást jelentenek.

Mindezek közül azonban kiemelkedik a szegénység, ami nemcsak annyit jelent, hogy emberek bizonyos anyagi javak és lehetőségek hiányában élik az életüket, hanem ez kiterjed a kézzel nem fogható eszközök, társadalmi javak hiányára is. E következmények olyan súlyosak, hogy a szegénységet egyszerre tekinthetjük a jogállamiságból történő kizártság okának és következményének is.¹⁴ 2008-ban az Egyesült Nemzetek Szervezete Fejlesztési Programja (UNDP) úgy becsülte, hogy világszerte 4 milliárd ember él megfosztva attól a lehetőségtől, hogy életét előremozdítsa és a szegénységből kilábaljon. A jelentés szerint

¹¹ „The words »access to justice« are admittedly not easily defined, but they serve to focus on two basic purposes of -the legal system-the system by which people may vindicate their rights and/or resolve their disputes under the general auspices of the state. First, the system must be equally accessible to all; second, it must lead to results that are individually and socially just. Our focus here will be primarily on the first component, access, but we will necessarily bear in mind the second. Indeed, a basic premise will be that social justice, as sought by our modern societies, presupposes effective access.” GARTH – CAPPELLETTI (1978), 182.

¹² FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (2011).

¹³ LIMA – GOMEZ (2020), 7.

¹⁴ Uo. 9.

csak azért, mert a jogállamiságból ki vannak zárva,¹⁵ a jog védelmén kívül élnek.¹⁶ Ahogy Cappelletti és Garth fogalmaz: a legnehezebben kikényszeríthető jogok azok, amelyek a relatíve izolált és szegény embereket támogatják az erős szervezetekkel és a bürokráciával szemben.¹⁷

Visszakanya rodva az általánosnak mondható akadályokra, ezek számosak lehetnek: az eljárás elhúzódása és magas költségei, a drága és nehezen elérhető jogi képviselő, a megfelelő jogorvoslati lehetőségek hiánya, az intézmény működtetőinek előítéletessége, a polgárok korlátozott jogismerete, az adekvát jogsegélyrendszer hiánya, az átláthatatlan jogi szabályozás, vagy ezeknek a rendszereknek a tudatos elkerülése.¹⁸

Az UNDP megállapítása szerint az AtJ reformok első lépése pontosan ezeknek az akadályoknak a feltérképezése kellene, hogy legyen,¹⁹ ráadásul, ha bizonyos szempontokat nem veszünk figyelembe (például praktikusán az analfabétizmust vagy a hivataloktól elválasztó földrajzi távolságot), úgy a megoldásnak hitt eszközök csak a már meglévő marginalizációt erősítik.²⁰ Általánosan elfogadott érv, hogy rengeteg ember soha nem fogja tudni megengedni magának az ügyvédi képviseletet, amit kiegészít Thomas Cromwell, a Kanadai Legfelsőbb Bíróság bírójának²¹ meglátása, miszerint a képviselő nélkül pereskedők problémájára nemcsak az jelenthet megoldást, ha biztosítják számukra az önmaguk képviseletéhez szükséges eszközöket, de az is segítené ügyüket, ha egyáltalán felismernék: problémájuk megoldásában jogászra van szükségük.²²

2015-ben az ENSZ tagállamai amellet kötelezték el magukat, hogy új fejlődési programot fogadnak el, amelynek célja a szegénység felszámolása és a fenntartható jövő kialakítása 2030-ig.²³ Tizenhét célt nevesítettek, melyek közül a tizenhatodik a „Béke, igazság és erős intézmények” nevet viseli. Ennek megfogalmazása kifejezi annak felismerését tükrözi, hogy az AtJ, a szegénység csökkentése és az társadalom szélesebb rétegeit érintő, „befogadó” gazdasági növekedés között nagyon szoros kapcsolat áll fenn.²⁴

¹⁵ Commission on Legal Empowerment of the Poor – UNDP (2008), 1.

¹⁶ OECD – Open Society Foundations (2016), 2.

¹⁷ Cappelletti – Garth (1981), 10.

¹⁸ LIMA – GOMEZ (2020), 7–8; OECD – Open Society Foundations (2016), 8; HUGHES (2013), 1, 4.

¹⁹ LIMA – GOMEZ (2020), 7.

²⁰ HUGHES (2013), 1.

²¹ Supreme Court of Canada: The Honourable Thomas Albert Cromwell. <https://bit.ly/3mrnjUG>

²² HUGHES (2013), 12.

²³ Alapvető Jogok Biztosának Hivatala: ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok. (Sustainable Development Goals, SDGS). <https://bit.ly/3ssVf6U>

²⁴ OECD – Open Society Foundations (2016), 3.

2.2. A nemzetközi jogi környezet

Az AtJ nemzetközi szintű beágyazottságát több fontos emberi jogi egyezményben is tetten érhetjük.²⁵ Így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) 2. cikke (3) bekezdésében (amely alapvetően a jogorvoslatot érinti), illetve 14. cikkében (amely az alapvető eljárásjogi garanciákat rögzíti), valamint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (UDHR) 8. és 10. cikkeiben (amelyek egyfelől az alapvető jogok megsértése esetén biztosítják a jogorvoslatot a nemzeti bíróság előtt, valamint méltányos és nyilvános tárgyalások formájában írják elő a független és pártatlan bírósági eljárást). Emellett az európai szintű dokumentumokban is megjelenik az AtJ: az Emberi Jogok Európai Egyezmény (EJEE) 6. és 13. cikkei, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke garantálja a tisztességes eljáráshoz és hatékony jogorvoslatához való jogot, mindezt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB), illetve az Európai Unió Bírósága (EUB) által adott értelmező tevékenység mentén.²⁶ Az Európai Alapjogi Ügynökség megfogalmazásában: „E jogok központi elemei kiterjednek a vitarendező testületekhez való hatékony hozzáférési jogra, a tisztességes eljáráshoz való jogra és a jogvita kellő időben történő rendezéséhez való jogra, a megfelelő jogorvoslatához való jogra, valamint a hatékony és eredményes igazságszolgáltatás elveinek általános alkalmazására.”²⁷

Az AtJ különböző értelmezési lehetőségeivel találkozunk az emberi jogok terén is. Maga a kifejezés (AtJ) ritkán szerepel az emberi jogi egyezményekben, de ernyő fogalom lévén mindazokat a jogokat érinti, amelyek a hatékony és egyenlő jogi mechanizmusokhoz való hozzáférést célozzák egy jogvita során (így a bírósághoz való hozzáférést, a tisztességes eljáráshoz való jogot, és a jogot a hatékony jogorvoslatához).²⁸ Az EJEE kapcsán külön rögzíthető, hogy annak elsődleges célja egyértelműen tágabb, mint a bírósághoz való hozzáférés jogának biztosítása.²⁹ Az emberi jogok tekintetében két dimenzióban jelenik tehát meg: egyfelől a kikényszeríthetőséget biztosítja az egyes jogok tekintetében nemzetközi vagy nemzeti szintű mechanizmusokon keresztül; másrészt egy külső „szabványt” állít fel arra nézve, hogyan is kellene kezelni nemzeti szinten a jogvitákat.³⁰

²⁵ LIMA – GOMEZ (2020), 4–5.

²⁶ Európai Unió Alapjogi Ügynöksége – Európa Tanács (2016), 17.

²⁷ Uo. 17.

²⁸ BEINLICH (2021), 2.

²⁹ GERARDS – GLAS (2017), 15.

³⁰ Uo. 10.

2.3. Történeti háttér

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés koncepciója mint a polgári igazságszolgáltatás központi eleme, a háború utáni keynesi jóléti állam és az ahhoz kapcsolódó szociális ellátórendszerek fénykorában terjedt el. Népszerűsége háttérbe szorult az 1980-as éveket követően a neoliberalizmus megjelenésével, amikor már csak „társadalmi luxus”-ként hivatkoztak rá.³¹

A tudományos munkák sarokköve e témában a több kötetet is tartalmazó, 1970-es évektől formálódó „The Florence Access to Justice Project (Florence Project)” volt, melynek kiemelt szerzői Mauro Cappelletti és Bryant Garth voltak. A projekt kiinduló gondolata az a felismerés volt, hogy az AtJ egy olyan szociális jog, ezzel egyidejűleg társadalmi probléma és alapvető társadalmi szükséglet, amely a legalapvetőbb kihívást jelenti a modern jogrendszerek számára.³² A projekt azon a feltételezésen alapult, hogy a társadalmi igazságosság a modern társadalmak felfogásában feltételezi az igazságszolgáltatáshoz történő hatékony hozzáférést.³³ Ez olyan „meta-jog” jellegű alapvető jogot jelent ugyanis, ami minden jogot megelőz azáltal, hogy közvetítőként működik a többi jog érvényesíthetősége érdekében.³⁴

A Florence Project egyik diskurzív hozzájárulása ezen a területen az a felosztás volt, amellyel – metaforikusan – „hullámokkal” írták le a reformokat és a fejlődés alakulását az AtJ területén.³⁵ (Az AtJ első három hullámát a szerzőpáros nevéhez köthetjük; mások további hármát azonosítottak). Az első hullám (1960–1970)³⁶ a szegények számára elérhető jogsegélyszolgáltatokra fókuszált, a második (1970–1980)³⁷ az első hullám individualisztikusabb szemléletét egy kollektív koncepció felé bővítette azzal, hogy olyan érdekekre helyezte a hangsúlyt, mint a szegénység, a fogyasztóvédelem, vagy a környezeti ártalmak (több-

³¹ MOLAVI (2018), 5–6.

³² Uo. 29, idézi: CAPPELLETTI – GARTH (1978).

³³ Uo. 29, idézi: CAPPELLETTI – GARTH (1978). Cappelletti és Garth a következőket foglalja össze: „[T]he right of effective access is increasingly recognized as being of paramount importance among the new individual and social rights, since the possession of rights is meaningless without mechanisms for their effective vindication. Effective access to justice can thus be seen as the most basic requirement – the most basic »human right« – of a modern, egalitarian legal system which purports to guarantee, and not merely proclaim, the legal rights of all.”

³⁴ MOLAVI (2018), 29.

³⁵ Uo. 30.

³⁶ CAPPELLETTI – GARTH (1981), 10–13; MOLAVI (2018), 31–31.

³⁷ CAPPELLETTI – GARTH (1981), 12–13; MOLAVI (2018), 33–35; GARTH – CAPPELLETTI (1978), 209, 218.

rétegű, diffúz érdekek, amelyek sem időben, sem földrajzi értelemben sem esnek feltétlenül egybe), a harmadik (1980–1990)³⁸ pedig az alternatív jogvitarendezés felé fordult. A negyedik hullám (1990-es évek)³⁹ elgondolása Roderick A. Macdonald névéhez köthető, aki szerint a valódi AtJ-nak magában kell foglalnia azokat a dimenziókat is, amelyek nem magával a vitarendezéssel foglalkoznak, hanem éppen hogy a nem vitarendező intézményekkel is, mint a prevenció vagy a konfliktusok elkerülése. Az ötödik hullám a 2000-es években⁴⁰ az AtJ fókuszát törekedett kiterjeszteni a polgárok által megélt tapasztalatokra és az igazságtalanság megjelenésének sokszínűségére. A hatodik hullám keretében az utóbbi években⁴¹ Kanadában lehetett tetten érni olyan AtJ kutatásokat, amelyek a „köz” szempontjaira helyezik a hangsúlyt, ha AtJ diskurzusról vagy ezt érintő politikáról van szó.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tehát egy rendkívül összetett fogalom, és az elnevezés nem is fejezi ki kellően azt a tartalmat, amit magában foglal ez a koncepció. Ugyanis a bírósági jogérvényesítésen túlmenően egy olyan, az állammal szemben kikényszeríthető elvárást jelent, ami más jogok méltányos elérését biztosítja, elhagyva az absztrakció dimenzióját a konkrét lehetőségek és tapasztalatok fényében. Ennek vizsgálata pedig az eljárási kérdéseken túl olyan szempontokra is ki kell, hogy terjedjen, mint a félelem, a bizalmatlanság, a jogtudatosság stb.

3. COVID-19: a pandémia és hatásai

Az előző részekben láthatóvá váltak az AtJ keretei és mindazok az akadályok, amelyek a koronavírus nélkül is egyértelmű gátat emelnek az emberek jogérvényesítése elé. Hogy az írás empirikus részéhez a megfelelően tág kontextust lássuk, mindezeket a megállapításokat át kell és el kell helyoznünk a pandémia által kialakított keretekbe. Aligha van olyan szegmense az életünknek, amelyet ne befolyásolt volna a koronavírus. Megkülönböztethetünk csoportspecifikus hatásokat és rendszerszintű hátrányokat, amelyeknek eredete, vagy adott esetben ezeknek további katalizátora a vírus megjelenése volt.⁴² Négy kategóriát különíthetünk el:

³⁸ MOLAVI (2018), 37.

³⁹ Uo. 40–41.

⁴⁰ Uo. 47.

⁴¹ Uo. 51.

⁴² KOVÁCS SZITTKAY – LŐRINCZ – PAP (2020), 129.

– egyfelől beszélhetünk azokról a körülményekről, amelyek biológiai okokra vezethetők vissza, tehát anélkül éreztetik hatásukat, hogy társadalmi, állami vagy intézményi fellépés kapcsolódna hozzájuk – ilyen veszélyezett csoportba tartoznak például az asztmások, idősek, akik kiemelten kitettek a vírusnak;

– másfelől beszélhetünk azokról a járványügyi intézkedésekről, amelyek automatikusan hátrányosan érintik egyes csoportok tagjait – ilyen például a kötelező maszkviselés, ami akadályozza a siketeket a sajtóról olvasásban, vagy az, ha a kórházban elhunytakat nem tudják a vallási előírásoknak megfelelő határidőn belül eltemetni;

– a harmadik esetkörbe olyan, már létező társadalmi okokra visszavezethető rendszerszintű hátrányok tartoznak, amelyeket a koronavírus felerősített – itt a faji-etnikai-nemzeti-vallási kisebbségekre (például fekete bőrűek vagy hiszánok nagyobb százalékban betegednek meg a koronavírustól), vagy a nemek közötti, több dimenzióban felmerülő egyenlőtlenségekre (például a fizetetlen családi gondozás) kell gondolnunk;

– végül a negyedik csoport olyan koronavírus-elleni intézkedéseket tartalmaz, amelyek a társadalmi kirekesztés intézményes megnyilvánulásaként konceptualizálhatók – így a járványügyi intézkedésekhez köthető szankcionálás gyakorinak volt mondható bizonyos faji-etnikai kisebbségek irányában.⁴³

Összességében a társadalmi egyenlőtlenségek elmélyülése rajzolódik ki előttünk, amelynek nem csak a pandémia, hanem maga a fennálló társadalmi környezet is okozója.⁴⁴ Evidensnek tűnhet, hogy a pandémia alatt az állami intézkedések fókuszja alapvetően olyan területekre, szolgáltatásokra irányul, amelyek az „életben maradás” biztosítását célozzák meg. Így amikor a világ szeme ezeken a nélkülözhetetlen szolgáltatásokon van, akkor könnyű elfelejtenni a látszólag másodlagos, az igazságszolgáltatás rendszerét érő hatásokról és azok következményeiről.⁴⁵ Miközben a COVID robbanásközeli állapotot hozott létre – az AtJ-hoz oly szorosan kapcsolódó – jogállamiságra nézve számos olyan államban, ahol a demokratikus gyakorlatok egyébként sem érvényesülnek maradéktalanul. Ezzel pedig újabb sérülékeny helyzeteket eredményezett.⁴⁶ A járvány egy sor új kihívást sorakoztatott fel az AtJ számára is. Amíg például az egészségügy kénytelen volt gyorsan adaptálódni a krízishelyzethez, addig ehhez képest az igazságszolgáltatási rendszer rezilienciája alacsonyabbnak mutatta

⁴³ Uo. 130–152. A negyedik csoporthoz lásd Kovács SZITKAY – PAP (2021).

⁴⁴ Kovács SZITKAY – LŐRINCZ – PAP (2020), 171.

⁴⁵ Geneva Centre for Security Sector Governance (2020), 3.

⁴⁶ Uo. 3.

magát.⁴⁷ A legsürgetőbb szükséglet az, hogy az igazságszolgáltatás egyáltalán elérhető legyen, így ebben a dimenziójában igyekezett reagálni a vírusra, például a nem sürgető ügyekben a tárgyalás elhalasztásával, az eljárási határidők fel függesztésével, áttéréssel az írásbeli eljárásra, vagy online platformokra átvettett egyes eljárási cselekményekkel.⁴⁸ Ezek kérdések tömegét vetik fel a jogvédelem és a jogérvényesítés körében, mert a jogállamiság nem egy luxus, amit elengedhetünk⁴⁹, így ezeket a pandémia alatt kialakított gyakorlatokat szoros monitorozás alatt kell tartanunk.⁵⁰ Az új – a hozzáférés és a működés biztosítását célzó – rendelkezés tükrében összességében azt kell látnunk, hogy bár lehet, hogy a pandémia „új” számunkra, de a kihívások, amelyeket magával hozott, nem teljesen azok: ahogy más területeken is,⁵¹ a koronavírus az AtJ körében is a már meglévő kihívásokra irányította a figyelmet.⁵²

4. Szakértői tapasztalatok

Az AtJ tehát egyfelől a COVID-19 nélkül is már fennálló, valamint a pandémia által hozott új kihívásokkal szembesül. Az írás következő része interjúkat mutat be olyan alanyokkal, akik jártasak a bírósági eljárások területén, és egy-egy sérülékeny csoport helyzetére is rálátnak. Öt civil szervezet: a Patent Egyesület, a Háttér Társaság, a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ), a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a Magyar Helsinki Bizottság egy-egy munkatársával készítettem interjút. Általuk nyerünk betekintést a családon belüli erőszak áldozatainak, az LMBTQI közösség, a mozgásukban korlátozottak, az alapjogi jogsérelmet elszenvedők és a büntető eljárás terheltjeinek igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésebe a pandémia idején. A fenti öt interjú mellett további két „irreguláris” beszélgetést is folytattam: a cél ugyan a sérülékeny csoportok helyzetének megismerése volt, azonban a kutatás szempontjából fontos volt, hogy megismerjük vulnérabilis csoporthoz nem tartozó emberek hozzáférési kérdéseit. Így egy vegyes praxissal rendelkező ügyvéd is részt vett a kutatásban. Továbbá miután az AtJ vonatkozásában a jogsegély szolgáltatásoknak kiemelt szerepe van, így interjúztam a 2019-es és

⁴⁷ Uo. 3.

⁴⁸ OECD (2020), 1–5; Geneva Centre for Security Sector Governance (2020).

⁴⁹ Geneva Centre for Security Sector Governance (2020), 3.

⁵⁰ Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies (2020), 4.

⁵¹ KOVÁCS SZITKAY – LŐRINCZ – PAP (2020).

⁵² Geneva Centre for Security Sector Governance (2020), 2–3.

a 2021-es Pro Bono napot szervező ügyvéddel is.⁵³ Az interjúkat 2021 novemberében vettem fel. Arra a kérdésre fókuszáltam, hogy interjúalanyaimnak milyen tapasztalataik voltak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről (tág értelemben) a COVID-19-pandémia előtt és alatt 2020 márciusától 2021 tavaszáig. A Pro Bono nap kapcsán a tapasztalatokra kérdeztem rá.

A központi kérdésnek számító sérülékenység (vulnerabilitás) magas fokú kitettséget jelent különböző veszélyeknek és bizonytalanságoknak, amely tényezőkkel szemben csökkentett a védelem képessége és korlátozott a jogérvényesítés lehetősége. A sérülékenység értelemszerűen összefüggésben áll bizonyos tulajdonságokkal (nem, faji-etnikai hovatartozás, szexuális irányultság, életkor, egészségügyi állapot stb.)

Az alábbiakban az interjúknak a megkérdezett alanyok szerint strukturált összefoglalója olvasható. Elsőként általános ügyvédi tapasztalatokat adok közre, majd három speciálisan sérülékeny helyzetű csoporttal (a partnerkapcsolati erőszak áldozataival, a mozgáskorlátozottakkal és az LMBTQI közösséggel) foglalkozó civil szervezetek munkatársainak, végül két speciális jogvédelmi területen aktív jogvédő szervezet perspektívája következik. Számos további fontos, sérülékeny csoport (menekültek, migránsok, etnikai kisebbségek, fogvatartottak, gyermekek) nézőpontja erőforráskorlátokra tekintettel a kutatás későbbi pontján jelenik majd csak meg.

4.1. Általános ügyvédi tapasztalok

Az egyik interjúalanyom 25 éve praktizál, leginkább részvénytársaságokkal és nagyobb cégekkel foglalkozik, a civiljog és a gazdasági jog, valamint az ingatlanjog a fő területei. A Budapesti Ügyvédi Kamara elnökhelyettese, ő szervezi a társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos programokat. Ezek közül a kutatás szempontjából a Pro Bono nap⁵⁴ kiemelten fontos. Évente egyszer kerül rá sor Ügyvédek a Közjóért név alatt és egy napig tart az ingyenes jogi tanácsadás. Először az ügyvédi hírlevélben teszik közzé a felhívást, amelyre 2021-ben 140

⁵³ A szerző ezúton is szeretné kifejezni háláját az interjúalanyoknak: Ésik Sándornak, Fügedi Szilviának, Péterfi Verának, Faragó Melindának, Dombos Tamásnak, Zeller Juditnak és Lukovics Adélnak, hogy közreműködésükkel segítették e kutatás megvalósulását.

⁵⁴ ProBono Nap – 2021. <https://bit.ly/3FyDGpC>. A Pro Bono tevékenységet a következő jogszabályok rendezik: a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény és az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény ellenérték nélkül végzett jogi tevékenység szabályozásáról szóló részei.

ügyvéd jelentkezett, akiket jogterület és vállalásaik alapján osztották fel 20 perces időközönként. Több mint 500 időpontra lehetett jelentkezni, ami néhány kivétellel hamar be is telt. Az esemény helyszíne a Budapesti Ügyvédi Kamara épülete volt, az összes helyiségben folyt a tanácsadás. Tapasztalatai alapján úgy látja, hogy Magyarországon nagyon alacsony a jogtudatosság szintje, és sokan nem fordulnak időben ügyvédhez.

Ezt erősíti meg általános praxisú ügyvéd alanyunk, aki 2012 óta ügyvéd, egyéni praxist visz, amely (a családjog, a munkajog és a speciális gazdasági jogi kérdések kivételével) minden területet felölel, ügyeinek 30–40%-a büntetőügy. Kis- és középméretű vállalkozások és magánszemélyek az ügyfelei – tehát alapvetően olyanok, akik megtehetik, hogy ügyvédhez forduljanak –, az ügyek nagy része budapesti, kisebb részben debreceni és nyíregyházi.

Általános meglátása az igazságszolgáltatáshoz való hozzáfééréssel kapcsolatban az, hogy az emberek – hasonlóan az egészségügyi problémákhoz – csak akkor fordulnak ügyvédhez, ha már baj van, „szűrésre” nem járnak, pedig sok minden megelőzhető lenne. Egy példa erre: az „egyszerű emberek” gyakran félnek a tértivevényes levelektől, nem merik kibontani, pedig már a borítékról látszik, hogy öt hónappal korábbi fizetési meghagyásról van szó. Nem ritka az olyan vállalkozás, amelynek 50–150 fő közötti alkalmazottja és 100 milliós vagy milliárdos bevétele van. Lenne tehát keret ügyvédre, de jogi képviselőt és megfelelő írásos szerződés nélkül kötnek nagyösszegű megállapodásokat. Általános tapasztalat ezen a szinten is a joggal kapcsolatos nagyfokú tudatlanság. A köztudatból hiányzik az a reflex, hogy a joggal nem csak akkor kell foglalkozni, amikor konfliktusos egy helyzet. Meglátása szerint az igazságszolgáltatással és a jogásztársadalommal kapcsolatban nagyon alacsony a bizalom, talán ezért is esett vissza 70%-kal az ügyek száma az új polgári perrendtartásról szóló törvény⁵⁵ hatályba lépése óta, ami a jogtudatosságra épül: felelős, tenni akaró polgárok privátautonómiájára, ahol nem a bíróság intéz folyamatosan felhívásokat a felpereshez, még további 30 nappal meghosszabbítva a határidőt. A bizalomhoz kapcsolódik az is, hogy az ügyfelek nem érzik kompetensnek a bírakat, azt tapasztalják, hogy nem értik az ügyüket, a gazdasági élet bonyolult gyakorlatát. Úgy látja, a magyar igazságszolgáltatás nagyobb válságban van, mint az egészségügy, de mivel itt nem ölnek meg embereket, ezért ez a krízis nem látványos.

A pandémia negatív hatásaként a bírósági munka teljes felborulását említi, ami azért látványos, mert a járvány előtti időben volt egy kiszámítható ritmus,

⁵⁵ 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról.

amit külső és belső normák is meghatároznak, amihez további kiegészítést adtak a helyi mikro társadalmi szempontok is. Tehát a bíró „sakkozik” a rendszerben, ahol sietős és nem sietős időszakok váltják egymást. Így például ítélezési szünet előtt nem fog ítéletet hozni, de „beletárgyal” az ügyekbe, hogy ne a strandon kelljen az ítéletet leírnia, de akár ítéletet is hoz, ha tudja, hogy a felek nem akarnak fellebbezni. Aki ebben napi szinten benne van, az nagyjából azt is meg tudja mondani, hogy meddig fog egy ügy tartani. Ezt a jól kiismerhető ritmust tépte darabjaira a COVID. A pandémia miatt többnyire tovább tartanak az eljárások, ami például azzal is járhat, hogy egy várhatóan majd pénzbüntetéssel záruló büntetőügy miatt, ha az húzódik, a terhelt nem kaphat erkölcsi bizonyítványt, és így akár munkát sem.

Ugyanakkor az érintettek szempontjából pozitív hatása is lehet a járválynak. A tárgyalásra érkeve például nyilatkozni kell arról, hogy valaki találkozott-e COVID-os beteggel az elmúlt két hétben. Így például egy sok vádlottas ügyben ketten azt mondták, hogy igen, így őket nem lehetett beengedni az épületbe és halasztást kellett elrendelni. A szabad lábon védekező vádlott esetében minden nap ajándék. Ugyancsak töredékére csökkent a csurmázás, azaz amikor a fogvatartottakat szállítják a fogvatartás helyéről a tárgyalás helyére. Ez nem azt jelenti, hogy reggel felveszik őket és elviszik a megfelelő városba, hanem már napokkal a tárgyalás előtt útnak indulnak, és más büntetés-végrehajtási intézményekben szállásolják el őket, speciális körletekben – amelyet úgy lehetne leírni, mint maga a földi pokol, mert bármi megtörténhet, hiszen nem a bv-intézet „saját” ügye, ami ott történik, és amire „hazaér” a fogvatartott, a bántalmazás fizikai jelei is eltűnnek. (Ráadásul itt többnyire fürödni sem lehet.). Összességében a csurmázástól nagyon félnek a fogvatartottak, így a távmeghallgatás számukra megkönnyebbülést jelent. Ezzel kapcsolatban viszont felmerül a kérdés, hogy a bíró és az ügyész „közös bejelentkezése” mennyiben erősíti az igazságszolgáltatásba és a felek fegyveregyenlőségébe vetett bizalmat.

4.2. A pandémia hatása a családon belüli erőszakra: ügyvéd szemmel

A Patent Egyesült egyik fő tevékenysége a családon belüli erőszak áldozatainak a jogi támogatása. Ennek keretében (telefonos és írásos) jogsegély szolgáltatást is működtetnek, így széleskörű rálátásuk van országos szinten ezekre az eljárásokra. Az ügyek mintegy 70%-ban családjogot érintenek, de van büntető is. Interjúalanyunk ügyvéd és rámutat: ez egy nagyon speciális terület, hiszen itt jutnak a legnehezebben a jogérvényesítésig az ügyfelek, aminek az ügyvéd sze-

rint az az oka, hogy a magyar társadalom szemében áldozatnak lenni az áldozat szégyene, tehát úgy érzi, jobban jár, ha kerüli a rendszert. Ezt erősíti az a tapasztalat, hogy egy eljárás végén akár rosszabbul is járhat, mert alapvetően a párkapcsolati erőszak áldozatai nem kilépni akarnak, ha nem segítséget ahhoz, hogy a kapcsolatot működjön – nem akarják, hogy bántalmazzák őket. A rendszer innen eleve rossz vágányon halad, mert áldozathibáztató, azzal, hogy nem normális, hogy nem lép ki a bántalmazó kapcsolatból.

Gyakran találkozik a rendőrség bagatellizáló viselkedésével (családi perpatvarhoz miért őket hívják), amitől a bántalmazó félben az a tapasztalat rögzül, hogy nincs következménye a tetteinek, sőt, fel is bátorodik, és akár le is veri az áldozaton, hogy segítséget kért. De kilépni sem egyszerű: van ugyan államilag fenntartott válaszkész segélyvonal, de bővebb szociális rendszer kellene, például amelyik védett házakat biztosít. Tapasztalata szerint a rendőrség felkészültebb és empatikusabb, mint a gyámhatóság: az ügyek, még ha lassan is, de összességében jól haladnak – kivéve a gyerek elleni szexuális cselekményeket, mert itt szinte lehetetlen, hogy sikerüljön az eljárás.

Nagyon rossz a tapasztalata a gyámhatósággal: szakmaiatlanság, önkényesség, előítéletesség és igazságtalan döntések mentén jellemzi a munkájukat, amit kiegészít azzal, hogy jogi szempontból is kifogásolhatóak a döntéseik. Tapasztalata szerint itt nagyon erősen traumatizálódnak a nők és csak akkor fordulnak segítségért, ha nem maradt más lehetőségük. A bírósági eljárásokban pedig nem kapcsolódik össze az erőszak szempontrendszere a gyermekeket érintő kérdésekkel. Pedig egy erőszakos apa esetében nem lenne szabad úgy dönteni a kapcsolattartásról, hogy az erőszakról nem esik szó.

A pandémia összefüggésében interjúalanyom alapvető változást nem észlelt, azon túl, hogy az időelhúzó minden ügyben jelentkezett. A bántalmazott nők esetében ez különösen problematikus, hiszen sokszor olyan helyzetet konzervál az időmúlás, ami nagyon káros az áldozatra nézve, vagy olyan kapcsolattartási gyakorlatot alkalmaznak, amely ártalmas a gyerekeknek, de nem jutnak el oda, hogy a bíróság meghallgassa a feleket és ideiglenes intézkedésről döntsön.

Az esetszámok tekintetében nem tapasztalt növekedést: a jogsegély szolgálaton nem jelentkezett több ügyfél, pedig chat segélyt is indítottak. Ugyanakkor azt figyelte meg, hogy több nő lépett ki bántalmazó kapcsolatból ebben az időszakban és az erőszak is súlyosbodott. Az eljárásokra nézve meglehetősen eltérő gyakorlatokkal találkozott: valahol írásban folytatódott a perfelvételi eljárás, volt, ahol semmi nem történt, volt, ahol a polgári ügyekben nem vezeték be az online lehetőséget, de a büntetőügyekben általában igen.

4.3. A pandémia hatása a fogyatékossgal élőkre: a mozgáskorlátozottak perspektívája

Az interjúalany jogász, a járvány kezdete óta dolgozik a mozgáskorlátozottak érdekeit képviselő országos szervezetnél, ahova leggyakrabban a helyi egyesületeken keresztül érkeznek az ügyek. Ezek rendkívül sokfélék, a munkaügyi vagy oktatási diszkriminációtól az akadálymentesítés elmaradásáig terjednek. Általános tapasztalat a jogtudatosság hiánya. Ha egyszer megindul egy eljárás, ott már többnyire nincs gond – eltekintve attól, hogy nagyon sok bíróság, hatóság épülete nem akadálymentes, egyszerűen nem tudnak bejutni a mozgásukban korlátozottak. Az is gyakori, hogy az olyan mozgáskorlátozott embereket, akik nem tudnak aláírni, mert mindkét kezük érintett, közjegyzőhöz küldik, pedig lehetne egyszerűbb, kreatívabb megoldás is. A kommunikációban akadályozott (például beszédképtelen), de egyébként ép értelmű, belátási képességgel rendelkező emberek nagyon gyakran kerülnek gondnokság alá (nem ritkán saját kérésre), így az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésük nem teljes körű.

A pandémia hatása kapcsán az interjúalany arról számolt be, hogy bizonyos szempontból jobb lett a helyzet az online térbe átmozdulással, miközben az intézményekben a látogatási tilalom és bezártság még láthatatlanabbá tette a jogsértéseket.

4.4. Jogérvényesítés és LGBTQI jogok

Az interjúalany közgazdász, szociológus, antropológus végzettséggel rendelkezik, és 2007 óta önkéntesként, 2010-óta munkatársként vesz részt a Háttér Társaság munkájában. Elsősorban érdekérvényesítési kérdésekkel, kutatásokkal és a jogi programmal foglalkozik, ahol elsősorban gyűlölet-bűncselekményekkel, idegenrendészeti és nemzetközi magánjogi kérdéseket visz. A szervezet által ellátott képviselet egyrészt történhet úgy, hogy az egyesület maga a képviselő a büntetőeljárársban és az egyenlő bánásmód törvény hatálya alá tartozó ügyekben, vagy ügyvédhez közvetítik a panaszost. A jogsegély szolgálat 2020-ban 350 ügyet látott el (ebből 300 az év folyamán érkezett), elsősorban jogi tanácsadásra, jogi tájékoztatásra, beadványszerkesztésre futnak ki az ügyek, a képviselet kevesebb. Az ügytípusok változnak: diszkrimináció, örökbefogadás, családi pótlék, bejegyzett élettársi kapcsolathoz kapcsolódó kérdések, de van gyűlölet-bűncselekménnyel kapcsolatos ügyük, a Médiatanácshoz is visznek gyűlölet-beszédes ügyeket. Akik hozzájuk eljutnak, azok a jogtudatos ügyfelek.

Alapvetően rossznak, sokszor az érintettek számára befogadhatatlannak vagy ijesztőnek értékeli a hatósági kommunikációt, legyen szó bíróságról, rendőrségről, vagy az alapvető jogok biztosáról, és szerinte alapvető reformra szorulna az áldozatsegítés rendszere. Kifejezetten diszkriminatív eljárásról, attitűdről az igazságszolgáltatási rendszerben konkrét ügy kapcsán nem tudott beszámolni. Összességében tény, hogy az LMBTQI közösség jogtudatosabb más csoportokhoz képest, de az állami intézményekkel szemben teljes a bizalmatlanság.

A pandémiával kapcsolatban egyértelmű, jelentős problémát nem tapasztalt, noha az LMBTQI közösséget célzó jogfosztó intézkedéseknek és kormányzati retorikának van köze a COVID-hoz, figyelemelterelés lehet az egészségügyi válságról. A vírushoz köthető az érdekérvényesítés beszűkülése (például a tüntetések korlátozása, a kormányzattal vagy országgyűlési képviselőkkel való találkozás lehetőségének szűkülése) és az eljárások, perek elhúzódása (közjegyzőknél szigorú időpontfoglalási rendszer, örökbefogadási környeztanulmányok elvégzése). Az ügyfelekkel a kommunikáció amúgy is 95%-ban e-mailen zajlik náluk, így ebben sem volt érdemi zavar. Több ügyük lett ugyan, de megítélése szerint az nem közvetlenül a COVID-helyzettel, hanem a kormányzati propagandával, az LMBTQI-közösség jogait korlátozó lépésekkel függött össze.

4.5. Jogérvényesítés és „távigazságszolgáltatás”

A következő interjú a Magyar Helsinki Bizottság munkatársával folyt annak apropóján, hogy a távmeghallgatásról (Remote Justice) szóló, kifejezetten a pandémia következményire is kitékintő kutatásuk éppen ekkor ért végső szakaszába.⁵⁶ A védelemhez való jog komplex vizsgálata mellett az empirikus elemeket is tartalmazó kutatás kitér a különleges bánásmódot igénylő sértettek helyzetére is (például egy hallási fogyatékossgal élő embernek nehezebb lehet a nyilatkozattétel). A kutatás tanulsága, hogy a telekommunikációs eszköz útján fogantatosított meghallgatás, tárgyalás jár ugyan előnyökkel, de hátrányos is lehet a terheltnek, többek között azért, mert a fizikai jelenlét hozhat olyan bizonyítási elemeket (például a gesztusok, a fogvatartotti vagy civil ruházat, a bilincs megjelenése), amelyek elmaradása, vagy pont, hogy megjelenése a telekommunikációs eszköz használata miatt a tisztességes eljárásához való jog kor-

⁵⁶ A kézirat lezárásával egyidőben a kutatás teljes terjedelmében elérhetővé vált: Magyar Helsinki Bizottság (2021).

látozása is lehet – különösen, ha nem egyértelmű, hogy a terhelt milyen körben élhet a fizikailag személyes jelenlét melletti meghallgatás jogával.

4.6. Alapjogok és jogérvényesítés

A következő interjúalanyom a Társaság a Szabadságjogokért munkatársa volt. A szervezet három nagy területre fókuszál: a politikai szabadságjogokra, az egyenlőségi jogokra (fogyatékossgal élők, hátrányos helyzetűek, romák, mélyszegénységben élők ügyei) és a magánszférával kapcsolatos jogokra (egészségügyi és oktatási kérdések, adatvédelem). Interjúalanyom leginkább az utóbbival foglalkozik. Előjáróban leszögezte, hogy a bírósághoz fordulás egy „magas küszöbű” szolgáltatás, sokan nem jutnak el a peres eljárásokig.

A TASZ egyik legfontosabb tevékenysége az ingyenes jogi segítségnyújtás, amely vonzó az emberek számára, így innen indul a legtöbb ügyük. Az ügyek elintézése sokszor pusztán azt jelenti, hogy valamilyen jogi inputot adnak a segítséget kérőknek, hogy egyáltalán hova kell fordulniuk, milyen szerv fog választ adni nekik, és sokszor ennél több segítségre nincs is szükség. Emellett persze fogalmazznak beadványokat, panaszokat és peres képviseletet is ellátnak. Ez utóbbit leginkább akkor, ha az ügynek van alapjogi vonatkozása is. Alapvetően stratégiai pereskedést végeznek, tehát nem általános ingyenes jogi segítséget nyújtanak. Az ügyeket elsősorban akkor vállalják el, ha az a szervezet stratégiai céljaival is egybevág, jelentősége túlmutat egy egyszerű bírósági eljáráson, és magasabb bírósági fórumra vagy akár az Alkotmánybíróságra is kifuthat (hogy ezáltal a döntés így már *erga omnes* hatállyal kötelező lehessen mindenkire nézve).

A szervezet sajátosságából fakadóan, noha végeznek terepmunkát is, többnyire olyan ügyfelek keresik meg őket, akiknek már van némi ismerete arról, hogy egy jogvédő szervezet mit csinál. (Sajátos, mindig az egyedi ügyben, az ügyfél érdekeit is szem előtt tartva eldöntendő kérdés, hogy a TASZ mint szervezet megjelenjen-e az ügyben, vagy csak az ügyfél és a megbízott ügyvédek.) A szervezet azokról az ügyekről is szokott kérni visszajelzést, amelyekben nem láttak el peres képviseletet – főleg, ha beadvány szerkesztésében segítettek. Ennek ellenére ritka, hogy végig átlátnak egy ügyet, ha nem viszik bíróság elé.

A pandémiával kapcsolatos legfontosabb tapasztalatuk az volt, hogy az emberek hirtelen rádöbentek a munkajog jelentőségére. Számtalan munkajogi kérdés futott be hozzájuk – pont akkor, amikor a jogág gyakorlatilag nem lé-

tezett, hiszen egy veszélyhelyzeti kormányrendelet alapján közös megegyezéssel a munka törvénykönyvének bármelyik rendelkezésétől el lehetett térni. A járvány kihangsúlyozta a régi tapasztalást: sokkal intenzívebb jogértelmezésre van szükségük az embereknek. Értelmezhetetlen a jogszabály, de az állampolgár próbálja megkeresni az egyetlen, hiteles értelmezést. Deficitese tehát az *access to justice* azon eleme, hogy az állampolgárnak biztonságot ad a bíróság azzal, hogy ő értelmezi a jogszabályt. A COVID-rendeletek – a munkajogitól a védelmi intézkedésekig – mind nagyon rossz minőségű jogszabályok, tisztázatlan fogalmakkal, homályos tartalmakkal, amelyeknek ezer értelmezést lehet adni. Ezekben az esetekben abban tudtak segíteni, hogy rámutattak a hiányosságokra. Jó példa volt erre a rendőrség bírságolási gyakorlata, amely többféleképpen is értelmezhető rendelkezésekre alapult. Ilyenkor érdemes volt arra biztatni a jogi segítséget kérőket, hogy támadják meg a rendőrség határozatát az értelmezési problémára hivatkozva.

5. Záró gondolatok

Az írást az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés fogalmának áttekintésével kezdtem. Az általános szakirodalomra vetítve az empirikus kutatást, egyértelművé válik, hogy önmagában az „igazságszolgáltatás” szó nem is teljesen adekvát. Leszűkíteni ugyanis azt a rendkívül gazdag tartalmat, amit egyébként magában foglal az AtJ, azzal járna, hogy kizárjuk azoknak a területeknek és kérdéseknek a vizsgálatát, amelyek a szoros értelemben vett igazságszolgáltatáson kívül esnek. Tehát sokkal inkább azt a kérdést szükséges a középpontba helyezni, hogy az egyén képes-e jogait érvényre juttatni és ügyét végül igazságos (méltányos) kimenetellel érvényesíteni, avagy sem.

Az igazságszolgáltatás fóruma csak egy a sok lehetőség közül. Ahogy az empirikus kutatás eredményei is visszaigazolták: a jogérvényesítés fontos bázisa a bírósági eljárás, de a tényleges joghoz való hozzáférés más utakon is megtalálható (amire példa lehet a megfelelően működő szociális háló, amely segít a párkapcsolatban bántalmazottaknak a kapcsolatból kilépni). Szintén egybecseng a szakirodalom és az itt bemutatott kutatás abban, hogy a lehetséges akadályok köre – és szerencsés esetben a segítő elemek – rendkívül változatosak. Ezek monitorozása – a különböző sérülékeny helyzetben lévő csoportokat külön is megvizsgálva – kardinális feladat.

Az, hogy végül mi segíti vagy gátolja az AtJ-t, elméleti szinten is könnyen átgondolható – ahogy a szakirodalmi összefoglaló is kitért rá –, de mindenkép-

pen szükség van azokra a kvalitatív kutatásokra, amelyek csoportok vagy akár egyének szintjén feltárják ezeket a mozgatórugókat.

A kutatásban többnyire a bírósági eljárásról beszéltünk, holott azt egy fontos „szürke zóna” előzi meg, ami determinálja, hogy egyáltalán lesz-e eljárás. Ebben a térben merülnek fel az olyan kérdések, mint a jogtudatosság, az intézményekbe vetett bizalom, a jogi attitűd és persze a szociális háttér is. Ahogy ezt a szakirodalom és a kutatás is megerősíti: elsősorban nem az számít, hogy az adott személy valamely sérülékeny csoport tagja-e, hanem a jogtudatosság, és persze a hozzáférés anyagi és posztmateriális feltételei. Ezért is fontos az interjúalanyok azon egybehangzó tapasztalata, miszerint nagyon sok esetben a jogtudatosság alacsony szintje akadályoz meg valakit a jogérvényesítésben. A TASZ és a Háttér ügyfélköre is arra szolgál bizonyítékkul, hogy az is a tudatosság egy szintjét jelzi, ha valaki tudja, hogy egy civil szervezetet kell keresnie.

Az interjúk alapján nincs alapvető különbség az intézmények iránt érzett bizalom terén: a megkérdezettek mind arról számolnak be, hogy ügyfeleik egyik alapvető problémája, hogy nem bíznak az intézményrendszerben, legyen szó rendőrségről, ügyészségről, bármilyen más hatóságról, ami sokszor azt eredményezi, hogy nem élnek jogérvényesítési lehetőségeikkel. Jellemző momentum, amikor valaki nem mer felnyitni egy borítékot, vagy el sem megy a rendőrségre vagy a gyámügyre, mert „tudja”, hogy „lesöprik” az ügyét, és úgysem nem hisznek neki, és egyszerűen fel sem ismeri, hogy a problémája jogi jellegű.

Speciális helyzetben vannak a bántalmazott nők, akik ugyan szeretnék végigjárni a jogérvényesítés lépcsőfokait, azonban a számtalan horrorisztikus tapasztalat arra sarkallja őket, hogy csak a legutolsó pillanatban forduljanak bármilyen hatósághoz, mert tudják: a végén akár még rosszabbá válhat a helyzetük.

A jogszabályok átláthatatlansága – még a jogászok számára is –, az a bonyolult és kitekert jogászi nyelv, amin keresztül egy hatóság kommunikál az ügyféllel, szintén növelik a bizalmatlanságot.

Az ügyvéd felkeresése a gazdasági életben sem feltétlenül opció: a bizalmatlanság mellett természetesen a költségek miatt, aminek kétes ügyletek, rosszul megírt szerződések és végül nem érvényesíthető követelések lesz a vége.

Az, hogy a mozgáskorlátozottakat folyamatosan közjegyzőhöz küldik, ha valamilyen ügyletet szeretnének intézni, szintén nagyon sok költséget halmoz fel. Ez az attitűd azért nagyon veszélyes, mert globálisan emberek milliárdjainak az élete ragad meg a szegénységben azért, mert nem tudnak élni a jogállamiság által elvileg biztosított jogérvényesítési lehetőségeikkel. Az eljárás – legyen az hatósági vagy bírósági – újabb akadályokat gördít a jogérvényesítők

elé. Szimbolikus kép, amikor egy mozgáskorlátozott állampolgár nem tud bejutni a jogérvényesítés színterére sem. A másodlagos viktimizáció, az újabb traumák rendszerese a párkapcsolati erőszak és a gyűlölet-bűncselekmények áldozatai számára, ahogy az is, hogy a hatósági kommunikáció nyelve annyira bonyolult, hogy végsősoron mégis ügyvédre szorul az, aki ezt megengedheti magának.

Ami a COVID-19-járvány hatásait illeti, a legfontosabb megállapítás az, hogy nagyvolumenű, strukturális hátrányokat nem hozott az AtJ számára. Minden megkérdézett megerősítette: a bíróságok működésére egyértelműen negatív hatással volt – különösen a bántalmazott nők esetében jelentkezik ez erőteljesen –, de összességében szélsőséges hátrányok nem azonosíthatók. Emellett pozitív hozadékokról is beszámoltak az interjúalanyok, így a mozgásukban akadályozottak számára az online ügyintézés lényeges könnyebbséget jelentett a hétköznapokban. Ehhez kapcsolódva, a fogvatartott terheltek szempontjából a távmeghallgatás egyszerre jelent nagy megkönnyebbülést, de egyúttal komoly aggodalmat is a tisztességes eljáráshoz való jog biztosításában (amit tovább nehezít az a körülmény, hogy az érintettek esetleg nincsenek is tudatában annak, hogy ez a joguk sérül vagy sérülhet): egyfelől „megmenti” őket a csurmázástól, de elesnek a személyes jelenléti meghallgatás előnyeitől.

Az interjúkból az derül ki, hogy az emberek talán tudatosabbak lettek a munkajogi kérdésekre nézve, de – és ez egy általános tapasztalás – a korábban is érthetetlen, befogadhatatlan szabályozást a bevezetett veszélyhelyzeti rendelkezések végképp kiszámíthatatlanná, bizonytalaná tették, ami a jogérvényesítés további korlátja lett.

A kutatás általános tanulsága még, hogy a pandémia hatását érdemes meghatározott csoportokra nézve külön is vizsgálni (tehát nem csak általában az emberek igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését szem előtt tartani), ugyanis az interjúk alapján az is megvilágítást nyert, hogy nem lehet egy kalap alá venni a sérülékeny csoportokat általában, hiszen mindegyik más és más akadályokkal szembesül a jogérvényesítés során. Az írás hosszan elemzi a COVID-19-től függetlenül is létező tapasztalatokat, amire azért van szükség, mert látjuk: a pandémia önmagában érdemi változásokat nem hozott, mindössze a már meglévőket betonozta be vagy erősítette fel.

IRODALOM

- BEINLICH, Leander: Access to Justice (July 29, 2021). In: BINDER, Christina – NOWAK, Manfred – HOFBAUER, Jane A – JANIG, Philipp (eds.): *Elgar Encyclopedia of Human Rights*. Megjelenés alatt.
- CAPPELLETTI, MAURO – GARTH, BRYANT (eds.): *Access to Justice – A World Survey*. Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1978.
- CAPPELLETTI, MAURO – GARTH, BRYANT G.: „Access to Justice as a Focus of Research”. *Windsor Yearbook Access to Justice*, 1 (1981) 10: 9–25.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor – United Nations Development Programme (UNDP): *Making the Law Work for Everyone*. Volume I. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor. New York, 2008. <https://bit.ly/3sAyf5U>
- Európai Unió Alapjogi Ügynöksége – Európa Tanács: *Kézikönyv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó európai jogról*. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016.
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights: *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011. <https://bit.ly/3ejvhdK>
- GARTH, BRYANT G. – CAPPELLETTI, MAURO: „Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective”. *Maurer Faculty*, 27 (1978) 181–292.
- Geneva Centre for Security Sector Governance: *Post Covid-19 Access to Justice and SSG/R. Advisory Note*. 2020. <https://bit.ly/3plkExC>
- GERARDS, Janneke H. – GLAS, Lize R.: „Access to Justice in the European Convention on Human Rights System”. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 35 (2017) 1: 11–30.
- HÉRA GÁBOR – LIGETI György: *Módszertan. Bevezetés a társadalmi jelenségek kutatásába*. Budapest, Osiris Kiadó, 2014.
- HUGHES, Patricia: Advancing Access to Justice Through Generic Solutions: the Risk of Perpetuating Exclusion. *Windsor Yearbook Access to Justice*, 31 (2013) 1: 1–22.
- KOVÁCS SZITKAY Eszter – LŐRINCZ Viktor Olivér – PAP András László: A pandémia és a strukturális (jog)egyenlőtlenség összefüggéseinek jogi és társadalmi értelmezési keretei. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosztikák: a COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Tk JTI – L’Harmattan, 2020, 129–178.
- KOVÁCS SZITKAY Eszter – PAP András László: „Populist Pressures, Policing and the Pandemic”. *European Law Enforcement Research Bulletin*, (2021) SCE 5. <https://bit.ly/3yPnhdW>
- LIMA, Valesca – GOMEZ, Miriam: Access to Justice: Promoting the Legal System as a Human Right. In: LEAL FILHO, Walter – AZUL, Anabela Marisa – BRANDLI, Luciana – LANGE SALVIA, Amanda – ÖZUYAR, Pinar Gökcin – WALL, Tony (eds.): *Peace, Jus-*

- tice and Strong Institutions. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals.* Cham, Springer, 2020.
- Magyar Helsinki Bizottság: *Képernyőn az igazság – elektronikus kapcsolattartás a büntető igazságszolgáltatásban.* 2021. <https://bit.ly/3yTypa0>
- MOLAVI, Michael: *Multilayer Access to Environmental Justice: a Critical Policy Analysis of Ontario's Class Action Regime, 1992-2017. PhD thesis.* 2018. <https://bit.ly/3JbXrWr>
- OECD: *Access to justice and the COVID-19 pandemic: Compendium of Country Practices.* 2020. <https://bit.ly/3EgFsdD>
- OECD – Open Society Foundations: *Leveraging the SDG's for Inclusive Growth. Delivering Access to Justice for All.* 2016. <https://bit.ly/3plIF8U>
- Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies: *Justice in a Pandemic – Briefing One. Justice for All and the Public Health Emergency.* 2020. <https://bit.ly/3JaRtoI>

Pandémia, közpolitika, jog: diskurzív és szakpolitikai összefüggések¹

1. Bevezetés

Tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy a különböző sérülékeny, illetve érzékeny csoportokkal kapcsolatban hogyan épül be a retorikába és jogi érvelésbe a pandémiához köthető egyenlőtlenségre való hivatkozás; ezek az érvek az újabb módszertani modellek alapján hogyan támaszthatók alá tudományosan; és végül milyen következménye lehet mindennek. Ez utóbbit a Black Lives Matter (BLM) mozgalom és a hozzá köthető Defund the Police (DtP) szlogen konkrét példáján keresztül szemléltetjük.

Az írás folytatása az előző kötetben megjelent tanulmányunknak,² amelyben a világméretű járvány által indukált jogi, társadalmi és közpolitikai reakciókat elemeztük, a pandémia első néhány hónapjára reflektálva. Rávilágítottunk azokra a csoportspecifikus hatásokra és rendszerszintű hátrányokra, amelyek eredője vagy adott esetben további katalizátora a koronavírus megjelenése volt. A koronavírussal összefüggésbe hozható csoportspecifikus hatások négy esetét különítettük el. Az első csoportba tartoznak azok az esetek, amikor 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 és

¹ A kutatást az NKFIH FK 138346 sz. *Jogi érvelés a XXI. században* című projektje támogatta. A kézirat lezárva: 2021 december 30.

² KOVÁCS SZITKAY – LŐRINCZ – PAP (2020).

jogilag is megragadható megnyilvánulásaként konceptualizálható módon és okból sújtanak egyes társadalmi csoportokat aránytalan mértékben. E tipológiának ebben a tanulmányban főleg az okozatosság tekintetében lesz jelentősége: azt vizsgáljuk, hogyan különíthetjük el az itt felsorolt hatásokat egymástól?

Jelen írás immáron másfél évvel a globális járvány megjelenése után, politikai és közpolitikai válaszlépések láncolatát, szakmai és tudományos elemzések kisebb könyvtáryira rúgó korpuszának megszületését követően, és jelentős, az életviszonyok és a szabályozási formációk széles skáláját érintő bírósági esetjog ismeretében született. Azonban egy még mindig le nem zárult, ezért konkludáló, szintetizáló kommentárhoz korai pillanatfelvétel csupán. Közreadását az indokolja, hogy az előző tanulmányunkhoz hasonlóan további adalékkal szolgáljon a pandémia (remélhetőleg mihamarabb bekövetkező) elmúltával a fenti elvárásoknak megfelelő tanulmány elkészítéséhez. Ugyanígy fontos szempont, hogy a társadalomtudomány és így a jogtudomány művelőinek feladata és felelőssége a valós idejű folyamatok figyelemmel kísérése és az adott időpillanatban valid értelmezése: tudva és vállalva, hogy a diagnosztikusok később tévesnek bizonyulhatnak.

2. Pandémia és egyenlőtlenség

Tanulmányunk kiindulópontja ezúttal is az, hogy a pandémia – az Oxfam-elemzés megfogalmazásával élve³ – nagyon markánsan egyenlőtlenségi vírus is. Antonio Guterres ENSZ főtitkár szavaival: „A Covid-19-et röntgenhez hasonlítják, ami rámutat a társadalmaink törékeny csontozatának repedéseire. Rámutat a tévedésekre és a hibákra: a hazugságra, hogy a szabad piac mindenkinek egészségbiztosítást hoz; a fikcióra, hogy a fizetetlen gondozómunka nem munka; a téveszmére, hogy poszt-rasszista világban élünk; a mítoszra, hogy mindannyian ugyanabban a hajóban evezünk. Noha ugyanabban a tengerben hánykódunk, van, aki egy szuper yachton, mások roncsokba kapaszkodva.”⁴

Az Oxfam hangsúlyozza: a koronavírus egy szélsőségesen egyenlőtlen világra zúdult rá. A világ fele napi kevesebb, mint 5,5 amerikai dollárból élt, és már negyven éve is a leggazdagabb 1% kétszer többet keresett, mint a teljes népesség fele, és kétszer akkora volt a karbonkibocsátása is. A 2008-at követő

³ BERKHOUT – GALASSO – LAWSON – RIVERO MORALES – TANEJA – VÁZQUEZ PIMENTEL (2021).

⁴ UN (2020). Az Oxfam-elemzést lásd BERKHOUT – GALASSO – LAWSON – RIVERO MORALES – TANEJA – VÁZQUEZ PIMENTEL (2021), 8.

évtizedben majdnem megduplázódott a dollármilliárdosok száma: 2017–2018-ban kétnaponta újabb tagot köszönthettek a klubban.⁵ Eközben hárommilliárd embernek nem volt egészségbiztosítása, a munkások háromnegyede fizetett betegszabadság vagy munkanélküliségi segély lehetősége nélkül dolgozott.⁶ A koronavírus kitörését követően (ami száz év óta a tőzsdék legnagyobb visszaesését hozta 2020 márciusában) a világ ezer leggazdagabb dollármilliárdosának vagyona kilenc hónap alatt visszatért a pandémia előtti értékre. A 2008-as pénzügyi világválság esetében ehhez öt évre volt szükség. A legszegényebbeknek egy évtizedre lesz szüksége, miközben csak a tíz leggazdagabb embernek a pandémia alatt szerzett vagyonnövekménye elég lenne ahhoz, hogy megakadályozza az összes többi ember szegénységbe zuhanását és vakcinához jutását megoldja. 2020 márciusa és decembere között ez 540 milliárd, az összes dollármilliárdos esetében pedig 3,9 trillió USD-t jelentett. Elon Musk 128,9, Jeff Bezos 78,2 milliárd USD-t keresett.⁷ A dollármilliárdosok vagyonát 11,95 trillióra becsülik, ami a G20-ak pandémia-költségeinek felel meg.⁸

Nem mellesleg: ha a nőket is olyan mértékben sújtaná az elszegényedés, mint a férfiakat, 112 millióval kevesebbüket fenyegetné a bevételük elvesztése.⁹ Az 1,7 milliárd tanulót érintő iskolabezárások és a távoktatás egyenlőtlenségei a becslések szerint húsz évvel vetik vissza a szegénységben élő lányok oktatása és társadalmi mobilitási lehetőségei terén elért fejlődést,¹⁰ miközben a például a digitális oktatás EdTech (Education Technology) piaca 6,3 trillió USD-t termelt.¹¹

⁵ BERKHOUT – GALASSO – LAWSON – RIVERO MORALES – TANEJA – VÁZQUEZ PIMENTEL (2021), 20.

⁶ Uo. 10–11; World Bank (2020). Lásd még: WHO (2020); ILO (2020); World Employment and Social Outlook: Trends 2020.

⁷ Az Oxfam elemzése szerint, ha Bezos az Amazon mind a 876 ezer alkalmazottjának 105 ezer dolláros bónuszt fizetett volna 2020-ra, még mindig ugyanolyan gazdag lett volna, mint a koronavírus előtt. 2020 márciusa és augusztusa között a Közel-Kelet és Észak-Afrika milliárdosai 20 százalékkal növelték a vagyonukat, ami kétszerese az IMF a térségre fordított krízistámogatásának, és ötszöröse az ENSZ humanitárius segélyének. Latin-Amerikában és a Karib-térségben a dollármilliárdosok 17%-os vgyonnövekedést könyveltek el, ami a térség összes kormányának krízis-költségének harmada, és az IMF kölcsön kilencszerese, és ötször annyi, mint ami ahhoz kellett volna, hogy 12,4 millió ember a mélyszegénységbe zuhanjon a térségben. BERKHOUT – GALASSO – LAWSON – RIVERO MORALES – TANEJA – VÁZQUEZ PIMENTEL (2021), 23–24.

⁸ Uo. 12; ESPINOZA REVOLLO – MARIOTTI – MAGER – JACOBS (2019); CELASUN – CHRISTIANSEN – MACDONALD (2020).

⁹ BERKHOUT – GALASSO – LAWSON – RIVERO MORALES – TANEJA – VÁZQUEZ PIMENTEL (2021), 9.

¹⁰ Uo. 15; UNESCO (2020a); UNESCO (2020b); UNICEF (2020).

¹¹ BERKHOUT – GALASSO – LAWSON – RIVERO MORALES – TANEJA – VÁZQUEZ PIMENTEL (2021), 37; GAVRIELATOS (2020).

Követve előző tanulmányunk gondolatmenetét: megkerülhetetlen, hogy a vírus hatását vagyoni és ezzel összefonódó etnikai egyenlőtlenségek prizmáján keresztül vizsgáljuk. Ezért ezúttal a különböző egyenlőtlenségek mentén szerveződő mozgalmak, érdekvédő szervezetek tevékenységére építünk: retorikai mintázatokat, mozgalmi vagy éppen érdekképviselési dinamikát vizsgálva.

Alább azt vizsgáljuk, hogy különböző a közpolitika-alakításban vagy stratégiainak is tekinthető perek indításában aktív csoportok retorikájában a különböző, valamilyen okból sérülékeny/érzékeny csoportok igényeinek „mainstreamingelése” mellett megjelent-e valamilyen sajátos interszekcionalitási elem, amellett, hogy felerősödött hangon rámutatnak a pandémia miatti kitettségére. A COVID-specifikus nóvum vizsgálata egyrészt a célzott intézmények/kedvezmények körére, másrészt a bírósági keresetek, továbbá nemzetközi és civil szervezetek érvkészlétének elemzésére terjed ki.

A továbbiakban a korábbi tanulmányunk gondolatmenetét folytatva egy módszertani problémán keresztül elemezzük azt, hogy az egyenlőtlenségi érvelés milyen módon támasztható alá tudományos érvekkel. Amint arra már rámutattunk, komoly nehézséget jelent annak bizonyítása, hogy például egy adott kisebbséghez tartozás közvetlenül, akár biológiai okokra visszavezethetően, vagy csak közvetve, gazdasági és társadalmi változókon keresztül hat például bizonyos epidemiológiai mutatókra.¹² Mind a felelősség megállapításánál, mind a megfelelő közpolitikai intézkedések kidolgozásánál alapvető jelentősége van annak, hogy az okozatosság állomásait és irányait azonosítani tudjuk. Ezzel összefüggésben kitérünk arra, hogy a regressziós modelleken túl hogyan járul hozzá az oksági összefüggések megértéséhez az irányított körmentes gráfok (*directed acyclic graph*) módszere. A rendészeti eljárásokban felmerülő, az etnikai hovatarozáshoz köthető implicit sztereotípiák példáján bemutatjuk, hogy milyen módszertani torzítások vezethetnek teljesen téves empirikus eredményekre. Rámutatunk arra is, hogy ugyanezek a módszertani problémák hogyan magyarázhatják az ellentmondó epidemiológiai adatokat. Az okozati összefüggések feltárására irányuló módszer nemcsak a diszkrimináció szakirodalmához szolgál új adalékokkal, hanem az okozatosság tudományos megközelítése és annak jogi percepciója között is új összefüggésekre világít rá.

Végül folytatjuk a társadalmi mozgalmak és a rendészet kapcsolati dinamikájának vizsgálatát a koronavírus feltételei közepette, vagyis azt, hogy a legutóbbi „látletet” megszületését követően milyen utat járt be a BLM mozgalom és a hozzá köthető DtP. Ennek során bemutatjuk a közösségi rendészet-filozófia megva-

¹² KOVÁCS SZITKAY – LŐRINCZ – PAP (2020), 137.

lósításának lehetséges akadályait, számba vesszük azokat az eseményeket, amelyek az elmúlt egy év alatt befolyásolták e mozgalom és szlogen alakulását, végül rámutatunk azokra a társadalmi hatásokra, amelyek ezek mentén realizálódtak a koronavírus első hullámát követő időszakban.

3. Közpolitikai intézkedések, jogintézmény-interpretációk és érdekképviselési retorika: fogalmi és stratégiai modellek

Ebben a fejezetben számba vesszük, hogy a koronavírus különböző társadalmi következményei hogyan jelentek meg a valamilyen okból eleve sérülékeny, illetve érzékeny, a pandémiának sajátosan kitett csoportokról folyó, alapvetően e csoportok reprezentánsai vagy érdekképviselőjükben fellépő entitások által irányított, a közpolitika alakítását célzó diskurzusban: legyen az stratégiainak tekinthető perindítás, jogvédő vagy nemzetközi szervezet, vagy éppen think-tank állásfoglalása vagy elemzése.

Módszertani tekintetben elemzésünk nem enciklopédikus, nem törekszik átfogó analízisre, hanem csupán mozaikszerű példákat hoz. Számos kérdés, például a rendkívüli állapot elrendelésének és meghosszabbításának alkotmányjogi értékelése, a szabadságjogok, többek között az egészségügyi önrendelkezés jogának vagy a lelkiismeret szabadságának korlátozása eleve kívül marad a vizsgálat körén.

Az áttekintett dokumentumok, jogesetek négy kategóriába sorolhatók. Az első esetben a pandémia vagy annak hatása az érdekképviselő hangok felerősítésének eszköze vagy kontextusa. A második esetkörbe tartozik, amikor a különböző csoportok reprezentánsai a különböző helyreállító vagy gazdaságélénkítő intézkedések vonatkozásában lépnek fel igényekkel. A harmadik csoportba azokat az eseteket soroltuk, amikor a pandémia által újraértelmezett kiélestedt helyzetben már korábban megfogalmazott érdekképviselési igények áttörést érnek el valamely bíróságon vagy egyéb aktornál. Végezetül vannak olyan esetek, amikor a pandémiaspecifikus jogi, szakmai diskurzus megváltoztatja a jogdogmatika és a jogi konceptualizáció vagy a jogpolitika kereteit.

3.1. A pandémia mint hangerősítő

Általánosnak tekinthető és természetes a pandémia mint kontextualizáló és az érdekképviselő hangok felerősítésére szolgáló retorikai eszköz használata

a legkülönbözőbb csoportok vonatkozásában. Ezt nevezhetjük „mainstreamingelésnek”: annak az esélyegyenlőségi politikákban régóta ismert eljárásnak, ami az adott szempontok fősodorba terelését jelenti. A párkapcsolati erőszak vagy a gyermekmunka dokumentált emelkedése természetesen kanalizálja az e jelenségek ellen korábban is fellépő, és ennek keretében információs kampányt folytató szervezetek tevékenységét, de a védőintézkedésként bevezetett távoktatás lehetőséget teremt a magántanulói rendszer szabadabb hozzáférhetőségéért tevékenykedő szervezetek vagy kutatók hangjának erősödésére is.¹³

A járvány alatt (az USA-ban becslült adatok alapján például 70%-kal) megnőtt az online-aktivitás a világ második legjelentősebb bűnözési formájának tartott emberkereskedelem terén, ami a szexuális kizsákmányolás (esetenként kizárólag az online térben zajló) volumenének növekedését eredményezte. Az internetet már hároméves gyermekek is használják, 2021-ben 4,2 milliárd felhasználót regisztráltak a világban. Kifejezetten a járványra tett utalás nélkül, de az online aktivitás e kontextustól nem függetleníthető értékelése vezetett például oda, hogy 2020-ban Indiában betiltották a TikTok-applikációt a gyermekek szexuális ragadozóktól, pornográfiától és kiberbullyingtól való védelmére hivatkozva.¹⁴ Látványos változást hozott a legnépszerűbb (és a karantén által dokumentáltan robbanásszerűen nagyobb látogatottságot kapott) pornóoldal, a Pornhub politikájában az, hogy a *New York Times* egy a kiskorúak videóiról szóló leleplező írását¹⁵ követően a PayPal, a Mastercard és a Visa is bojkottot hirdetett ellene.¹⁶ A pandémia közvetlenül itt sem jelent meg szempontként vagy érvként, de a kontextust nyilvánvalóan árnyalta.

Az érdekvédők sok esetben expliciten a vírushelyzet okozta állapotromlásra fókuszálnak. Valószínűleg a legtöbb elemzés és felhívás a nők (a pandémia időszakában felerősödő) hátrányos helyzetét érinti. Az interszekcionális diszkrimináció tankönyvi példájára mutatnak rá például azok a kutatások, amelyek a fogyatékossgal élő nőket és lányokat (akik közé sorolható minden ötödik lány vagy nő) a járvány alatt kiemelten sújtó hátrányokat mutatják be.¹⁷ Az akadémia világából is érkeznek példák: a tudományos publikációs piac 16%-át

¹³ Lásd pl. Parks, Casey: The Rise of Black Homeschooling. *The New Yorker*, 14 Juny 2021. június 14. <https://bit.ly/3JzGcyk>

¹⁴ БООТНЕ (2021).

¹⁵ Kristof, Nicholas: The Children of Pornhub. *The New York Times*, 4 December 2020. <https://nyti.ms/3EVv6k1>

¹⁶ Lásd pl. Kovács Gábor: Pornhub: hosszú évek botrányai kelletek, hogy eljussunk a bojkottig. *HVG*, 2020. december. 15. <https://bit.ly/3pIdGCN>

¹⁷ Lásd pl. UNFPA – WEI (2021).

lefedő Elsevier kimutatása szerint a pandémia elején a leadott kéziratok száma 30%-kal növekedett a korábbi évek azonos időszakához képest, inkább férfiakat érintve. Utóbbi vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy már 2019-ben is a kéziratok több mint 70%-át férfiak jegyezték.¹⁸

Az ENSZ kimutatása szerint 2021-re 435 millió nő és lány élt kevesebb, mint napi 1,9 amerikai dollárból, közülük 47 millióan a COVID következtében. Ezzel összefüggésben a szervezet hangsúlyozta a női perspektívát figyelembe vevő (*gender responsive*) gazdasághelyreállítási programok fontosságát, amelyek a társadalompolitika (például a gyermekfelügyelet, az otthoni gondozási munka) különböző területein megakadályozhatnák az elmúlt évtizedekben tapasztalt progresszió (például a gender pay-gap, férfiak és a nők munkabére közötti különbség csökkenése) visszafordulását.¹⁹

Emellett felpeszduült az etnikai hovatartozást figyelembe vevő orvostudomány (*race-based medicine*) körüli vita,²⁰ vagy a gyűlölet-bűncselekmények társadalmi diskurzusa (amely ezúttal az ázsiai származású áldozatokat sújtotta),²¹ de új kontextust kapott a más szándékos (vagy gondatlan) megfertőzése büntetőtényállás dogmatikai és praktikus kérdése is (ami annyiban ad hozzá a hagyományosan a HIV kontextusában tárgyalt kérdéshez, hogy itt a járványügyi védekezés akadályozásától a terrorcselekmény fogalmához is közelítő értelmezési tartományok nyílnak meg).²² Hasonlóképpen, a dekarcerizációról folyó, egyébként is kurrens szakpolitikai diskurzus is új lendületet és érveket kapott többek között az Egyesült Államokban,²³ amikor a fertőzőesszámok visszafogása érdekében radikálisan csökkentették a börtönnépességet: a fogház (jail) esetében 20%-kal, börtön (prison) tekintetében pedig 5%-kal²⁴ a fogvatartottak szabadlábra helyezésével és az előzetes fogvatartás korlátozásával, valamint alternatív büntetési formák alkalmazásának előtérbe kerülésével és a visszaesés megakadályozását, valamint a feltételes szabadság és a próbaidő szabályai betartását támogató intézkedések révén.

¹⁸ The gender gap in academic research widened during the first wave of the pandemic 2021. *The Economist*, 9 November 2021. <https://econ.st/3HqM777>

¹⁹ AZCONA – BHATT – ENCARNACION – PLAZAOLA-CASTAÑO – SECK – STAAB – TURQUE (2021).

²⁰ Lásd pl. CERDEÑA – PLAISIME – TSAI (2020).

²¹ Lásd pl. REN – FEAGIN (2020).

²² Lásd pl. SEILER – VANECEK – HEYISON – HORTON (2020).

²³ Lásd pl. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2020).

²⁴ Uo. 3–13.

3.2. Harc az erőforrásokért

A fentiekől némileg eltér az az esetkör, amikor különböző társadalmi csoportok a pandémia hatásaival szembeni rezilienciát vagy helyreállítást célzó (alapvetően) gazdasági megerősítő intézkedések vonatkozásában fogalmaznak meg igényeket. Ez egyfelől a hagyományos diszkrimináció – pozitív diszkrimináció jogi és közpolitikai vita ismétlése: miután kimerítően dokumentált, hogy a vírus az afroamerikai közösséget aránytalanul sújtja, és miután a faji egyenlőtlenségi kérdések egyébként is a politikai diskurzus homlokterében állnak, az Egyesült Államokban a gazdaságélénkítő programok egy részében preferenciális elbánsát, kedvezményeket biztosítottak például fekete kisvállalkozásoknak – hogy aztán, ahogy ez már lenni szokott, hátrányos megkülönböztetésre hivatkozva fehér (vagy hispán) tulajdonban álló cégek ezeket bíróság elé vigyék.²⁵ Egy a Stanford Egyetem által végzett felmérés szerint már 2020 februárja és áprilisa között is 41%-kal csökkent a fekete tulajdonban lévő vállalkozások száma, míg a latinok esetében ez 32%, ázsiaiaknál 26% és a fehéreknél 17% volt.²⁶ Ide tartozik az is, amikor női jogvédő szervezetek friss inspirációval érvelhetnek a feminista humanitárius politika²⁷ vagy adórendszer mellett. Az USA-ban a 27,5 milliárd dolláros szövetségi segélyprogram sok esetben épített kedvezményeket női és faji kisebbségi vállalkozók számára például a vendéglátóipar vagy a mezőgazdasági termelés terén. Ezek kapcsán több tízezer vállalkozást érintve számos bírósági eljárás indult, amelyek évekre felfüggesztettek vagy teljesen leállítottak ilyenfajta megoldásokat – a fehér férfiak pernyertességével.²⁸

Ehhez hasonló jelenség az, amikor különböző gazdasági érdekcsoportok erkölcsi, társadalmi érdekalapú érvekre támaszkodva igyekeztek hozzáférni az akkor még kapacitáshiány miatt korláatosan elérhető vakcinákhoz. Az Uber, amely korábban semmilyen munkavállalói jogot nem biztosított sofőrjei számára, azzal érvelt az elsőbbségi oltás kapcsán, hogy a fuvarvállalás az alapvető

²⁵ *Cocina Cultura LLC v. State of Oregon; Oregon Department of Administrative Services; Katy Coba, The Contingent, The Black United Fund of Oregon, Inc., United States District Court for the District of Oregon Portland Division. 3:20-cv-2022. Bővebben lásd pl. Eligon, John: A Covid-19 Relief Fund Was Only for Black Residents. Then Came the Lawsuits. The New York Times, 3 January 2021. <https://nyti.ms/3HvYTS1>*

²⁶ FAIRLIE (2020).

²⁷ Lásd pl. Feminist Humanitarian Network (2021).

²⁸ *United States of Court of Appeals for the Sixth, 21-5517/21-5528; Antonio Vitolo, et al v. Isabella Guzman Originating Case No. 3:21-cv-00176. Lásd még Cowley, Stacy: Judges Halt Race and Gender Priority for Restaurant Relief Grants. The New York Times, 14 June 2021. <https://nyti.ms/345w5Bb>*

szolgáltatások egyike (és egymillió ingyenes fuvar is felajánlott a vakcinák célba juttatására). Hasonló lobbitevékenységet folytatott a húsipar, a bankok, az Amazon, az ingatlanszolgáltatók, de az éttermek és az állatkertek is.²⁹

3.3. A pandémia segít(het)

A következő körbe olyan esetek tartoznak, amikor a pandémia által kiélestedt helyzetben már korábban megfogalmazott érdekképviseleti igények áttörést érnek el valamely bíróságon vagy egyéb releváns aktornál. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet rámutatott,³⁰ hogy a világjárvány számos országban (például az USA-ban, Egyesült Királyságban, Finnországban) ösztönzően hatott a munkát egyéni vállalkozói viszonyban ellátó dolgozók nyugdíj- és betegbiztosításának elismerésére. Noha az Uber ügyében hozott, mérőföldkőnek tekinthető 2021-es döntés, melyet az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága hozott meg,³¹ kifejezetten nem nevesítette a világjárványt, de a digitális platformok keretében dolgozó futárszolgálatot is ellátó (és a hozzá hasonló többi) cég dolgozóinak helyzete erőteljesebb társadalmi figyelmet és megbecsülést kapott. Ugyancsak felerősödött a nemzetközi kampány,³² ám a sok fontos érintett országban (például Indiában vagy Dél-Afrikában) legfeljebb közelebb kerültek a sikerhez, de nem sikerült elérni az alapvető szolgáltatást nyújtó „essential worker” besorolást és/vagy munkajogi elismerést szerezniük az informális gazdaságban tevékenykedő guberálóknak/szemétszedőknek (*waste picker*), akik az ágazat 24 millióra becsült dolgozójának 80%-át teszik ki, többnyire városok közterületén az újrahasznosító cégek „beszállítóiként” dolgozva. Indiában a becslések szerint ez 40 millió tonna újrahasznosított szemetet érint, ami az érintett városok költségvetése ötödének felel meg. Dél-Afrikában a csomagolási piac 90%-át látják el. Brazília és Latin-Amerika szolgál jó gyakorlatokkal: a szemétszedő munkások szövetkezetei számos városban elérték a formalizált beszállítói jogállást és szerződést.³³

²⁹ A járványpolitika nem vész el, csak átalakul. *Metazin*, 2020. december 29. <https://bit.ly/33Z-B5XZ>

³⁰ ILO (2021). Lásd még PEIRIS (2021).

³¹ Uber BV and others (Appellants) v. Aslam and others (Respondents), [2021] UKSC 5.

³² Lásd pl. Companies Called to Support Waste Pickers, a Global Essential Workforce at Risk. *Vérité*, 30 June 2020. <https://bit.ly/3pHvmyB>

³³ Covid-19 has posed new challenges to the world's waste-pickers. *The Economist*, 19 December 2020. <https://econ.st/3HqOJ4V>

A pandémia által megsegített sikertörténetek közé tartozik (a lakosság 0,2%-át, kb. 900 ezer embert kitevő) brazil őslakos közösség képviselőjében egy társadalmi mozgalom (és hat politikai párt) nevében indított azon per is, amelyben a kormányt kifejezetten a koronavírus elleni védelemben történő pozitív lépésekre kívánták kötelezni. 2020 augusztusában mérőföldkőnek számító döntésében a brazil legfelsőbb bíróság elismerte a mozgalom perképességét.³⁴

Külön említésre méltó a romák kérdése: miközben a *New York Times*-tól a *Nature*-ig³⁵ a roma genetikai kutatások visszásságairól írtak, az Európai Unió COVID-válságkezelő programjában markánsan kapcsolódott össze a roma integráció az etnikai alapú közpolitikai elvárásokkal. 2020 áprilisában három biztos, Stella Kyriakides, Helena Dalli és Nicolas Schmit közös levélben fordult a Bizottsághoz kifejezetten a sérülékeny csoportokat, így a romákat is célzó intézkedéseket szorgalmazva,³⁶ amit a Koronavírus-járvány elleni befektetési kezdeményezés (Coronavirus Response Investment Initiative, CRII), és annak továbbfejlesztett változata (CRII+), valamint az Európai Unió Helyreállítási Eszköz (NextGenerationEU) részeként létrehozott REACT-EU projektek meg is jelenítenek. Az implementációról már civil monitoring-elemzések is készültek.³⁷

Ezzel párhuzamosan, amíg az előző stratégiai keret elsősorban a romák társadalmi-gazdasági integrációjára összpontosított, 2020. októberében, kifejezetten a COVID-19-világjárvány tanulságaira építve, a Bizottság egy új – megerősített és megreformált – tízéves uniós romastratégiai keretet³⁸ hozott létre, amely „a társadalom peremén élő roma lakosság társadalmi-gazdasági befogadására irányuló intézkedéseket a romák egyenlőségét és társadalmi részvételét elősegítő eszközökkel egészíti ki”.³⁹ A gazdasági-társadalmi befogadás bővül tehát az antidiszkrimináció és a romaellenesség (*antigypsyism*) elleni fellépés és a gazdasági-politikai és kulturális életben való részvétel erősítésének elvével. Mindez megjelenik a 2021–2027-es kohéziós politika, és az Európai Szociális Alap Plusz keretszámaiban is.

³⁴ ADPF 709 MC-REF / DF. <https://bit.ly/3eC9JJB>

³⁵ Imbler, Sabrina: The DNA of Roma People Has Long Been Misused, Scientists Reveal. *The New York Times*, 17 November 2021. <https://nyti.ms/31cAEIO>; LIPPARDT – SURDU – ELLEBRECHT – PFAFFELHUBER – WIENROTH – RAPPOLD (2021).

³⁶ EU Commissioners Outline COVID-19 Issues and Measures in a Letter to National Ministers. *Eurodiaconia*, 16 April 2020. <https://bit.ly/3pKhOT3>

³⁷ Lásd pl. ERGO Network (2021).

³⁸ European Commission (2020).

³⁹ Európai Bizottság (2020).

3.4. A jogdogmatika és a jogi konceptualizáció mélyülése

A brazil őslakosok fent említett legfelsőbb bírósági sikere azért is figyelemre méltó, és ebből a szempontból egy következő aletre példa, hogy tágítja az egészséghez való jog értelmezési tartományát és operacionálizálási eszköztárát azzal, hogy a bíróság elismerte az őslakos közösséget védő ügy nevezett pozitív karantén szükségességét és jogszerűségét. Ez annyiban tekinthető újszerűnek, hogy a védőintézkedések nem a betegségnek a karanténon belülről kifelé történő terjedésének megakadályozását célozzák, hanem a kívülről érkezők belépését akadályozzák meg. Ez összefügg az őslakosjogok központi kérdésével: a földterület védelmével az erődírtó, nagyüzemi mezőgazdasági termelést folytató „betolakodóktól”.⁴⁰ Nem véletlen, hogy a legnagyobb őslakos területre a vírust az őslakosok tiltakozása ellenére felépített húsfeldolgozó üzem dolgozói (a kontaktkutatás szerint elsőként egy üzemorvos) hozta be. Ugyancsak nívumnak tekinthető azon, a bíróság által ugyancsak támogatott követelés, hogy az egészségügyi intézkedéseket irányító „operatív törzs” tagjai közé kerüljenek be az őslakos közösségek reprezentánsai.⁴¹

A koronavírus tehát egyes esetekben megerősíti az egészséghez fűződő jog dogmatikai mélyítését célzó kritikai irányzatokat, és a „health injustice” fogalmának beépítését, adott esetben, járványügyi intézkedések során a társadalmi egyenlőtlenségeket eredményező „igazságtalanság” alapbetegségként történő felfogását.⁴² Eszerint az egészséghez való jog a „health justice” fogalmával megragadott, komplex megközelítése, ha bírósági eljárásban nehezen is, de közpolitikai intézkedések során és a jogi konceptualizációban is operacionálizálható fogalomként jelenik meg. Lényege, hogy a lakhatás és az élelemellátás terén jelentkező szegénység közvetlen összefüggésben van általános és konkrét betegségekkel. A kevés vagy egészségtelen élelmiszer, a dohos, fűtetlen, azbesztet ürítő, rossz levegőjű városrészben lévő, vagy nem létező lakóhely növeli az asztma, a cukorbetegség, a sztrók, a vashiány, az elhízás stb. kialakulását, csökkenti az élettartamot és életminőséget. Az állami felelősségvállalásnak magában kell foglalnia proaktív törekvéseket, és a jogvédelmi kötelezettség adott esetben árnyalt közpolitikai intézkedéseket is igényel. Ilyen lehet például az átmeneti feltétel nélküli alapjövédalom, a tágan értelmezett kulcsfontosságú munkakörben dol-

⁴⁰ Markáns ellenpélda a roma közösségekkel szemben tanúsított, kirekesztő-távoltartó jellegű, jól dokumentált intézkedés-sorozat Európa-szerte. BERESCU – ALEXANDRESCU – ANGHEL (2021).

⁴¹ DROUBI – MARQUES OSORIO – ELOY TERENA (2020).

⁴² Lásd pl. CANNON (2020).

gozók számára a fizetett betegszabadság biztosítása vagy annak előírása,⁴³ a kilakoltatási moratórium. Ezeken kívül ide tartozik a különböző segélyek és juttatások felfüggesztése és megszüntetése során alkalmazott eljárások időleges leállítása, jogorvoslati lehetőségek, emberséges határidők és például a jogi segítségnyújtás lehetőségének biztosítása. Az orvosi, társadalombiztosítási és jogi segítő szolgáltatók tevékenységét megjelenítő „medical-legal partnership” mozgalom például az egészséghez fűződő jog érvényesülésének egyik új, a fragmentált betegjogi, szociális munkás, „nép ügyvédje” rendszert összefogó eszköze.⁴⁴

4. Irányított körmentes gráfok és az okozatosság kérdése⁴⁵

Korábbi tanulmányunkban⁴⁶ kitértünk egyes empirikus kutatásokra, melyek az etnikai hovatartozás hatását vizsgálták a COVID-járványadatokra nézve. Elsősorban a D-vitamin hatására koncentráltunk. Azt a hipotézist mutattuk be, amely szerint az Észak-Amerikában élő feketék szervezete egységnyi nap-sugárzásnál kevesebb D-vitamint termel. Így azokban az országokban, ahol a napfény mennyisége kevesebb, nagyobb valószínűséggel alakul ki náluk D-vitamin-hiány, mint fehérbőrű társaiknál, és a feltételezések szerint nagyobb eséllyel betegednek meg, és halnak meg koronavírusban azok, akik D-vitamin-hiányban szenvednek. Ebben az esetben is teljesen ellentmondó eredményekről tudunk beszámolni, és legjobb tudomásunk szerint azóta sem történt áttörés a kérdésben.

A lényeg a mi szempontunkból az, hogy egyrészt a pusztán biológiai jellegzetességeken alapuló okozatosság feltérképezése önmagában is rendkívül bonyolult. Azonban még bonyolultabb a helyzet akkor, ha ezt a lehetséges oksági kapcsolatot el kell határolnunk más lehetséges oksági kapcsolatoktól, vagy éppen be kell építenünk az oksági láncokba. Annak pedig, hogy egy adott csoportba tartozó egyénnek biológiai, társadalmi vagy gazdasági okokból van nagyobb esélye megbetegedni, kórházba kerülni és meghalni például koronavírus-fer-

⁴³ CANNON (2020) alapján lásd pl. YEARBY – MOHAPATRA (2020), vagy UNDP (2020).

⁴⁴ CANNON (2020) alapján lásd pl. WILEY (2016).

⁴⁵ A felsorolt szakirodalom mellett a fejezet megírásához jelentős segítséget nyújtott a Társadalomtudományi Kutatóközpont Módszertani Képzés Központja által szervezett Introduction to DAG (Directed Acyclic Graphs) kurzus, melyet Felix Elwert tartott, valamint Janky Béla, Rudas Tamás és Ferenci Tamás *Oksági következtetések. A statisztikaelmélettől a társadalomtudományi alkalmazásokig és vissza* című előadása a fent említett központ szervezésében, 2021. november 23-án.

⁴⁶ KOVÁCS SZITKAY – LŐRINCZ – PAP (2020), 137.

tőzés miatt, alapvető jelentősége van mind a jogi felelősség, mind a közpolitika és a jogalkotás szempontjából. Egy tulajdonság, például egy etnikai csoporthoz tartozás, közvetlenül, biológiai jellegzetességek által, vagy közvetve, például a csoporthoz tartozás miatti diszkriminációhoz köthető gazdasági helyzet következtében is vezethet erre az eredményre. A korábbi példával élve, egyáltalán nem mindegy, hogy például az USA-ban a feketék azért betegednek meg és halnak nagyobb számban koronavírusban, mert az alacsonyabb D-vitamin-szint teszi őket sérülékennyé, vagy azért, mert a diszkriminációnak is betudható rosszabb gazdasági helyzetük miatt eleve rosszabb az egészségi állapotuk, vagy például olyan munkákat kénytelenek vállalni, ahol a megfertőződés esélye jóval nagyobb.

A jellemzően regressziós modelleken alapuló, a népességet vizsgáló obszervációs (megfigyelés-alapú, tehát nem a klasszikus értelemben vett kísérleti összeállítású) elemzések gyakran jutnak egymásnak ellentmondó, vagy logikailag nehezen értelmezhető eredményekre: egyes kutatások találnak szignifikáns korrelációt bizonyos értékek között, amelyek alátámasztják a kutatás hipotéziseit, mások nem voltak képesek reprodukálni hasonló szignifikáns összefüggést, megint mások pedig olyan korrelációkat találtak, amelyeket az elméleti modell nem jelzett előre.

Azt, hogy miért rendkívül nehéz a tudományos megfigyeléseket beépíteni a jogi – például diszkriminációs – érvelésekbe, jól mutatja az a hipotézis, amely a BLM mozgalom elindulásához, valamint azokhoz a tömegmozgalmakhoz vezetett, amelyek jelentős kihatással voltak az Egyesült Államok politikájára, sőt, nem túlzás azt állítani, hogy történelmére is. Noha a kutatások többsége – elsősorban össztársadalmi szinten – arra jutott, hogy az afroamerikaiak – és más társadalmakban hasonló helyzetű etnikai kisebbségek – nagyobb eséllyel esnek fegyveres rendőri intézkedés áldozatául, mint a fehérek, és a George Floyd halála nyomán kialakult tiltakozások is erre épültek, a 2010-es évek végén több olyan kutatás is megjelent, ami ennek az ellenkezőjét látszott alátámasztani. Worall és társai például meglehetősen meglepő következtetésre jutottak az úgynevezett implicit torzítás (*bias*) vizsgálata során. E jelenség alatt azt kell érteni, hogy az intézkedő rendőrök tudattalan, nem explicit sztereotípiák miatt a fekete elkövetőkkel szemben nagyobb valószínűséggel fogják elsütni a náluk lévő fegyvert. A kutatás hipotézise, hogy ez empirikusan ellenőrizhető, amennyiben a dokumentált fegyverhasználatot (a ténylegesen eldördülő lövés eseteit) összehasonlítják azokkal az esetekkel, ahol végül nem sült el a fegyver. Egy olyan logisztikus regressziós modellbe vitték be a különféle független változókat, ahol a függő bináris (*dummy*) változó a lövés/nem lövés volt. A faji-etnikai hovatár-

tozás (*race*) szignifikánsan tippelte meg a lövés leadását, az előrejelzett kapcsolatot azonban meglepő lett: annak a valószínűsége, hogy egy fekete elkövetőt lelőjenek, egyharmadnyi volt a többi elkövetőhöz képest.⁴⁷ Ebből tehát kifejezetten azt a következtetést lehetne levonni, hogy az afroamerikai kisebbséghez való tartozás szignifikánsan és jelentősen növelte az illető esélyeit arra, hogy sértetlen maradjon a rendőrséggel való találkozás során.

Mi következhet ebből? Empirikus vizsgálatokat részben azért végzünk, hogy igazoljuk a nem tudományos megfigyeléseken alapuló meggyőződésünket, finomítsunk korábbi modelleket. Nem kizárt ugyanakkor, hogy a várakozásainkkal ellentétes eredményeket kapunk. Ebben az esetben azonban inkább számíthattunk arra, hogy a modell nem képes szignifikáns összefüggést felmutatni (tehát meglehetősen leegyszerűsítve: nem tudjuk kimutatni, hogy egy esetleges összefüggés nem a véletlen műve), vagy ha kapunk is valamilyen szignifikáns összefüggést, az gyenge lesz, tehát a „faj” változó mondjuk néhány százalékkal növeli, esetleg csökkenti annak a valószínűségét, hogy valakire rálőjenek.

A kapott eredmény azonban nem csak az intuíciótól, hanem az osztársadalmi szinten mért adatoktól is eltért. A továbbiakban látni fogjuk, hogy itt módszertani problémáról van szó, de a 2010-es évek végén nem voltak ritkák az ilyen eredmények. Amint arra Knox és Mummolo is felhívja a figyelmet, az is előfordult, hogy ugyanabban a tekintélyes folyóiratban 2019-ben egyszerre jelent meg olyan cikk, mely igazolta ezt az etnikai torzítást, és olyan is, amely cáfolta azt.⁴⁸ (Igaz, az egyiket, amely szerint nincs etnikai alapú torzítás, később visszavonták a szerzők.⁴⁹) Knox és Mummolo⁵⁰ rámutatott, hogy az intézkedés alá vont személyek mintája már eleve jelentős mértékben torzított volt a rendőrök által észlelt személyekhez képest. Egy egyszerű (saját) példával élve: ha egy adott környéken megállítják az összes feketét, vagy a döntően feketék által lakott környéken sok afroamerikait igazoltnak, például száz embert, a fehérek közül viszont csak azt a hármat, akik fegyverrel hadonásznak, és mondjuk ebből a háromból kettő esetben el is dördül a lövés, míg a száz feketénél szintén két esetben, akkor természetesen a feketék ellen arányában sokkal kisebb lesz a *shoot* opció alkalmazása. Ez rámutat arra, hogy a rendelkezésre álló adminisztratív adatokat regressziós modellekben használva valójában súlyosan torzított eredményeket adnak, tehát a mára igen népszerűvé és egyszerűen

⁴⁷ Worrall – Bishop – Zinser – Wheeler – Phillips (2018).

⁴⁸ Knox – Mummolo (2020) idézi Edwards – Lee – Esposito (2019), valamint Johnson – Tress – Burkel – Taylor – Cesario (2019) cikkét.

⁴⁹ Johnson – Tress – Burkel – Taylor – Cesario (2019).

⁵⁰ Knox – Mummolo (2020).

alkalmazhatóvá vált statisztikai modellek mellett újra meg kell vizsgálnunk azokat a logikai összefüggéseket, amelyek alapján egyáltalán feltételezzük, hogy két változó között szignifikáns korreláció állhat fenn. Ugyancsak alapvető kérdés, hogy mi az okozatosság iránya, egy adott hatás milyen más változókon keresztül érvényesül, vannak-e olyan közös mögöttes változók, amelyek több változóra együttesen gyakorolnak hatást, vagy esetleg egymás hatását kioltják, illetve nem zártunk-e ki olyan változókat, amelyeknek hatását figyelembe kellett volna venni.

Természetesen ezekre a kérdésekre korábban is léteztek (adott esetben elszigetelt) statisztikai módszerek. A Knox, Lowe és Mummolo⁵¹ által a fenti kérdéskörre alkalmazott irányított körmentes gráfok módszere (directed acyclic graph, DAG) azonban egy új megközelítést jelent, amely képes volt rámutatni arra is, hogy milyen téves specifikációk miatt jutottak a korábbi kutatások az intuícióval és az aggregált szintű adatokkal ellentétes eredményekre. Ez a jól vizualizálható módszer megmutatja, hogy az összes lehetséges összefüggésből melyek azok az élek vagy ágak, amelyeken keresztül folyhat az okozatosság, és melyek azok, amelyeken keresztül eleve nem, mikor érvényesül egy hatás egy másik változón keresztül stb. Ez a modell statisztikai számítások nélkül is felvázolható (viszonylag korlátozott matematikai ismeretekkel is elsajátítható módon), és azt is megmutatja, milyen adatokból, milyen összefüggéseknél érdemes korrelációt számolni.⁵² Legfőbb újdonsága az, hogy egységes elméleti keretben képes kezelni a korábbi kutatásokban külön-külön felmerült különböző torzításokat.

A DAG-modellnek már számos epidemiológiai alkalmazása is ismert. Ezekben az esetekben szintén jelentős segítséget nyújtanak a lehetséges okozati kapcsolatok feltárásában a gráfok. Folyamatban vannak már olyan kutatások is, amelyek például az etnikai hovatartozás és a COVID-19-fertőzés kapcsolatát modellezik ezzel a módszerrel.⁵³ Ugyanakkor a kutatások a kezdeti szakaszban szintén hoztak a fentiekhez hasonló meglepő eredményeket. Így egy másik tanulmány szerint az Egyesült Királyságban a COVID-fertőzéssel kórházba került fehérek túlélési esélyei rosszabbak, mint bármelyik más etnikai csoporté, és más változókra kontrollálva is csak a dél-ázsiai csoport mutatott rosszabb túlélési esélyeket, a fekete, kelet-ázsiai és egyéb csoportok nem. Az elemzés azonban kitért arra is, hogy a vizsgált, kórházba került csoportok

⁵¹ KNOX – LOWE – MUMMOLO (2020).

⁵² Részletesebb leírásért lásd ELWERT (2013).

⁵³ PL. HENERY et al. (2021).

jellemzői jelentősen eltértek egymástól, a nem fehér csoportok például jóval fiatalabbak voltak.⁵⁴ Itt tehát valamilyen, a fent bemutatott előzetes szelekcióhoz hasonló torzítással állunk szemben. Mindenesetre a DAG-modell ígéretesnek tűnik a diszkrimináció-kutatásban is, illetve kihívás elé állíthatja a jelenlegi jogi okozatossági elméleteket is.

Visszatérve a rendőrségi fegyverhasználathoz, fontos tehát kiemelni, hogy ezeknek az újabb kutatásoknak az eredménye is egyértelműen az, hogy van etnikai torzítás a rendőrség eljárásában, tehát végső soron nem vonja kétségbe azt a jelenséget, amely ellen a BLM és más hasonló mozgalmak küzdenek. Fontos azonban rámutatni arra, hogy a vizsgált esetekben ez a torzítás valószínűleg implicit, tehát nem tudatos. A kérdés az, hogy például a DtP követelés mennyiben alkalmas arra, hogy ezt az implicit etnikai torzítást csökkentse, vagy megszüntesse, tekintettel arra, hogy az erre irányuló oktatási és egyéb programok meglehetősen erőforrás-igényesek, és egy professzionális rendőri szervezet valószínűleg jobban tudja kezelni ezt a problémát.

5. Társadalmi mozgalmak és a rendészet dinamikája

Továbbgondolva a kurrens közpolitikai intézkedések és az ezek alapjából szolgáló retorika vizsgálatát, ez az alfejezet folytatja a korábbi írásunkban⁵⁵ bemutatott, a rendészet átalakítását célzó társadalmi mozgalom, a BLM és a hozzá köthető DtP szlogen nyomon követését. A BLM közvetlenül nem kapcsolódik a koronavírushoz, közvetetten azonban igen: többről van szó, mint időbeli egybeesésről. Azt is mondhatjuk, hogy ha a pandémia egyenlőtlenségi vírus is, akkor a szerepe ebben az esetben több annál, mintsem – egészségügyi diagnosztikai hasonlaltal élve – kontrasztanyagként az MRI-nél jelzi az elváltozást. Itt tényleges katalizátorként hatott az egyenlőtlenségekkel szembeni fellépés ellen indított társadalmi mozgalom.

Ez az alfejezet először bemutatja a közösségi rendészet-filozófia megvalósításának lehetséges akadályait, annak érdekében, hogy a DtP által megfogalmazott érvek vizsgálatát a megfelelő értelmezési keret mentén végezhessük el. Ezt követően számba veszi azokat az eseményeket – és itt különösen fontos a 2021-es amerikai elnökválasztás, vagy a George Floyd halálához hasonló körülmények között bekövetkezett esetek –, amelyek az elmúlt egy év alatt befo-

⁵⁴ HARRISON – DOHERTY – SEMPLE (2020).

⁵⁵ KOVÁCS SZITKAY – LŐRINCZ – PAP (2020).

lyásolták e két mozgalom/szlogen alakulását; végül pedig rámutatunk azokra a társadalmi hatásokra, amelyek a két mozgalom/szlogen mentén realizálódtak a koronavírus első hullámához képest. Összességében e mozgalom/szlogen tekintetében azt a korántsem ritka dinamikát érhetjük tetten, hogy a fellángolást lecsengés követi, és ahogy ezt a jelen esetben konkrétan tapasztalni is lehetett, sok esetben csak felszínes változásokat eredményezett. Középtávon leginkább úgy fest: a pandémia és a George Floyd halálát követő tüntetések együttesen alkottak olyan MRI-kontrasztanyagot, amely kiemelte az összes tökéletlenséget az Egyesült Államok társadalmi struktúrájában.⁵⁶

A DtP által megfogalmazott célok – miszerint a rendőrségre és a börtönökre szánt költségvetést csökkenteni kell, és a pénzt át kell csoportosítani különböző közösségi szolgáltatásokhoz⁵⁷ – nem a tavalyi évben jelentek meg George Floyd halálára reflektálva, hanem egy hosszú ideje tartó feszültség becsatornázását jelentik. Arról van szó, hogy annak ellenére, hogy a közösségi rendészet filozófiáját alkalmazzák az Egyesült Államokban – azaz, hogy a rendőrség decentralizált módon a közösséggel és különböző civil szervezetekkel együttműködve látja el feladatait, tehát egyfajta partnerséget ajánl a bűncselekmények üldözésére, a közrend megteremtésére és a bűnmegelőző programok fejlesztésére⁵⁸ –, a kitűzött célok továbbra is távoliak. Ezért sokan a közösségi rendészet bukását kiáltva követelik a rendészetet átalakító reformok bevezetését, és már 2020 előtt felhívták a figyelmet arra, hogy a rendőrség átalakításának alapvető kérdése a pénzügyi támogatások rendszerének átgondolása.⁵⁹ A BLM és a DtP a rendőri brutalitásra és a feketéket kiemelten súlyosan érintő rendőri intézkedésekre hívják fel a figyelmet, azonban a közösségi rendészet elégtelen működésének okát nem csak a rasszizmusban kell keresnünk.

A közösségi rendészet filozófiája⁶⁰ itthoni szemmel nézve nehezen értelmezhető, hiszen a (hazai) centralizált rendészeti modell egyfajta alternatíváját kínálja fel, amelyben a decentralizált rendészet az állampolgárokkal és a civil szerve-

⁵⁶ Taylor, Keeanga-Yamahtta: Did Last Summer's Black Lives Matter Protests Change Anything? *The New Yorker*, 6 August 2021. <https://bit.ly/3eDRGCL>

⁵⁷ KOVÁCS SZITKAY – LŐRINCZ – PAP (2020), 165.

⁵⁸ Uo. 165.

⁵⁹ RUSHIN – MICHALSKI (2020), 330.

⁶⁰ Pierre Dubois és André Normandeau definíciója szerint a hivatásos közösségi rendészeti modell egy olyan filozófiát kínál, amely szervezeti és műveleti megközelítésében a városi rendészethez hasonlóan partnerséget ajánl a közösség és a rendőrség számára a bűncselekmények üldözésére, a közrend biztosítására és a bűnmegelőző programok fejlesztésére. DUBOIS – NORMANDEAU (1997), 113–117.

zetekkel szorosan együttműködve végzi feladatát. A fókuszban a problémamegoldás áll, amelyhez az állampolgárok „szakértelmét” hívja segítségül.

A közösségi rendészet története három részre osztható: az elsőben (1979–1986) a kísérletezés volt a domináns, a másodikat (1987–1994) már a közösségi rendészet elterjedése és szemléletként való kezelése jellemezte. A harmadik generációban 1995-től a rendészeti szolgáltatások alapvető szervezési formája lett a közösségi rendészet. A 2001. szeptemberi 11-i terrortámadás a rendőrséget sem hagyta érintetlenül: a belbiztonság és a rendőrség feladatainak újragondolása változást hozott az addig felépített struktúrában, és a „Homeland Security”-vel is nehezen volt összeegyeztethető a közösségi rendészet.⁶¹

A közösségi rendészettel kapcsolatos problémák tehát jó ideje érzékelhetők voltak, ám George Floyd halálát⁶² követően csúcsondtk ki annyira, hogy sokan álltak a rendészeti reformokat sürgető DtP szlogen mögé. Ráadásul a rendőri intézkedések következtében sorozatosan veszítették életüket fekete polgárok, a BLM mozgalom az Egyesült Államok minden eddigi legnagyobb mozgalmává nőtte ki magát, amely több millió embert hívott az utcákra.⁶³ Szervezetét tekintve egy decentralizált társadalmi mozgalmá vált, amely a feketék ellen rendőrök által elkövetett emberölésekért és brutalitásért való elszámoltatást követelték. Létrejött a Black Lives Matter Network, amely a kommunikáció, a támogatás és az erőforrások megosztását facilitálta a számos helyi szinten szerveződött BLM csoportok között, 2017-től pedig Black Lives Matter Network Foundation-ként folytatta tevékenységét, hogy világszerte támogassa a feketék vezetete mozgalmakat. Ugyan decentralizált viszonyban működő mozgalmaként hivatkozik magára, végső soron hasonló utat jár be, mint más társadalmi mozgalmak: hierarchikus szervezetté vált centralizált működéssel és vezetéssel. Az anyagi támogatás pedig elsődlegesen nem az alulról szerveződő önkéntesektől érkezik, hanem vállalati és alapítványi forrásból: 2020-ban 90 millió USD-t jelentett, és eddig összesen közel 2 milliárd értékben. (Úgy, hogy a kisebb csoportokat nem éri el, akik azóta elkezdtek követelni a nagyobb átláthatóságot a pénzügyekre

⁶¹ Kovács Szitkay (2021), 231. A közösségi rendészet megvalósítását befolyásoló kívülről érkező hatások, a szervezeten belül és az állomány szintjén jelentkező problémákról lásd uo. 225–237.

⁶² Kovács Szitkay – Lőrincz – Pap (2020), 163.

⁶³ Ehhez érdekes adalék, hogy nem minden tüntető támogatta valójában a BLM mozgalmat: sokan azért vonultak utcára, hogy kifejezzék ellenérzésüket a kormánnyal szemben, vagy általában az egyenlőtlenségre akarták felhívni a figyelmet, de a koronavírus által pénzügyi szempontból is sújtott személyek szintén részt vettek legalább egy George Floydhoz köthető tüntetésen; sokan a különböző veszteségeik becsatornázási lehetőségét látták meg a tüntetéseikben. Gause, LaGina – Arora, Maneesh: Not all of last year's Black Lives Matter protesters supported Black Lives Matter. *The Washington Post*, 1 July 2021. <https://wapo.st/3sNytXF>

vonatkozóan, illetve a vezetők részéről a demokratikusabb döntéshozatal bevezetését is.)

A nagy lángon égő BLM mozgalom azonban veszített erejéből: egy felmérés 244 622 válaszadójának már csak 50%-a támogatta a mozgalmat 2021 júniusában az egy évvel azelőtti kétharmados arányhoz képest.⁶⁴

A 2020 nyarán zajló tüntetések hangos szlogenje lett a rendőrség felszámolása, eltörlése (*police abolitionism*). Azóta néhány városban egyes, a faji igazságosságért küzdő csoportok sikeresen elérték, hogy a törvényhozók elvegyék a rendőrségnek szánt pénzt, és azt más szolgáltatásokba fektessék, amely így a lakhatással, mentális egészséggel, élelmezéssel és további más kérdésekkel foglalkozó programokhoz került. Az aktivisták szerint ez csak az első lépés volt, ugyanis a helyi érdekképviselők évek óta sürgetik, hogy állítsák meg a rendőrség és a börtönök költségvetésének növelését, amely háromszorosára nőtt az elmúlt negyven évben, ahelyett, hogy a bűnözést és szegénységet a kiváltó okainál fogva kezelnék.

Ez a dinamika hirtelen megváltozott George Floyd halálát követően. Addig ugyanis az ilyen esetekre mint elszigetelt incidensekre tekintettek, amit majd képzésekkel segítenek megreformálni. Az abolicionista érvek azonban arra világítanak rá, hogy ezek a problémák intézményi szintűek, és csak a hatalom és a pénz elvétele jelenthet megoldást. 2020-ban 840 millió USD-t vontak ki a rendőrségtől és legalább 160 millió USD-t fektettek a különböző közösségi szolgáltatásokba, illetve huszonöt városban az iskolákból eltávolították a rendőröket, amely további 34 millió USD-t jelentett.⁶⁵ Az átalakítások mentén hozott intézkedésekből kétség kívül pozitív tapasztalatok is származtak.⁶⁶ Ugyanakkor például Minneapolisban 60%-kal megnőtt az emberölések száma 2020-ban, és nagy részük felderítetlenül marad, mert a csökkent létszámú rendőrségnek nincsen kapacitása rá. A városlakók egy része már a rendőrségi támogatások visszaállításáért perli a város vezetését. Atlantából hasonló helyzetről számoltak be.⁶⁷ Minneapolis nagy lépés előtt állt 2021 novemberében: a város, ahol a DtP szárba szökkent 2020-ban, választás elé állította lakosait abban a kérdésben, hogy korlátozzák-e a rendőrség méretét, feladatát és ha-

⁶⁴ HOROWITZ (2021); KONADU – GYAMFI (2021).

⁶⁵ Levin, Sam: These US cities defunded police: 'We're transferring money to the community'. *The Guardian*, 11 March 2021. <https://bit.ly/3pDXxyh>

⁶⁶ Hall, Richard: This city de-funded the police. Here's what happened next. *Independent*, 29 July 2021. <https://bit.ly/31eLiih>

⁶⁷ What Happens When Cities Defund Police Departments. National Police Support Fund, 4 March 2021. <https://bit.ly/32FnNjd>

tásának mértékét. Érdekes kérdés, hogy a megemelkedett bűnözés mellett mennyi „ereje” marad a DtP-t támogató híveknek, illetve hogy a döntés milyen hatással lesz a többi, hasonló helyzetben lévő városra.⁶⁸ Ugyanis az eredmény végül nem a DtP-t támogatóknak kedvezett.⁶⁹

Mindezek mellé csatlakozik az az általános megállapítás, hogy az emberek, és különösen a fekete közösség tagjai, kiábrándultak az ígéretekből, a felszínes gesztusokból, amelyekkel a döntéshozók azt a látszatot keltik, mintha érdemi rendelkezéseket vagy érdeklődést mutatnának a társadalmi egyenlőtlenségek enyhítése iránt.⁷⁰

Az elmúlt év dinamikája így foglalható össze: egyfelől a nagy mozgalmak és szlogenek erős lánghozzához képest egy visszaszorulás, higgadt, átgondolt lépésekre sarkalló politikai hang jelent meg, tehát a jogi-politikai szférában a kezdeti radikális követelések lecsengését követően visszatértünk az eredeti, George Floyd halálát megelőző stratégiákhoz, azzal, hogy a rendőrség reformja továbbra is várat magára. Ezzel szemben a jogon kívüli térben zajló (iskolák, egyetemek, művészet⁷¹), egyenlőtlenséget felszámolni célzó megmozdulások továbbra is élesek, az egy évvel ezelőtti meglátása az akkori írásunknak, miszerint a társadalmi igazságért folyó küzdelem már nem (csak) a jog eszközeivel történik, továbbra is fennáll,⁷² sőt, még erősebbnek mondható, mint egy évvel ezelőtt.

⁶⁸ Érdekes adalék, hogy a demokrata politikusok egyáltalán nem állnak ki egyhangúan a DtP mellett, és 2020-ra – az elnökválasztást megelőző időben – még fontolgatniuk is kellett, vajon mennyire káros a választások kimenetelére ez a nyomás a DtP megvalósítására. King, Maya: ‘The world is looking at us’: Minneapolis puts ‘defund the police’ to a vote. *Politico*, 22 September 2021. <https://politi.co/3Hq0OHD>.

⁶⁹ Kaste, Martin: Minneapolis voters reject a measure to replace the city’s police department. *Morning Edition*, 2 November 2021. <https://n.pr/3Hw2b7P>

⁷⁰ Taylor, Keeanga-Yamahtta: Did Last Summer’s Black Lives Matter Protests Change Anything? *The New Yorker*, 6 August 2021. <https://bit.ly/3eDRGCL>

⁷¹ Graham, Caroline: The elite Hollywood school where parents say white children are taught they are all racists: US youngsters face identity politics, literary classics are banned and they can’t say Mom or Dad. *Daily Mail Online*, 19 April 2021. <https://bit.ly/3EI9d7q>; Stossel, John: The Woke Awards: Racial Quotas Cheapen Oscar Awards. *Capitalism Magazine*, 16 March 2021. <https://bit.ly/3mLMZve>; Vissol, Thierry: Why the ideologies behind ‘Woke’ and Cancel Culture are putting our democracy in jeopardy. View. *Euronews*, 15 September 2021. <https://bit.ly/34dshxV>

⁷² KOVÁCS SZITKAY – LŐRINCZ – PAP (2020), 168–171.

6. Zárszó

Ebben a tanulmányunkban a Jogi diagnózisok első kötetében publikált elemzésünket folytattuk, vizsgálódásunkat kiterjesztve a szélesebb értelemben vett társadalmi egyenlőtlenségek és a koronavírus-járvány kapcsolatára. Bemutattuk azt, hogy az egyes sérülékeny csoportok érvelésében hogyan jelenik meg a koronavírus mint a diszkriminációt súlyosbító, vagy arra jobban rávilágító hatás. A sérülékenységet eredményező tulajdonság és a koronavírus hatásai között pedig több szinten és több úton folyhat az okozatosság, kihatva mind a felelősség, mind a hatékony közpolitikai intézkedések kérdésére. Arra már korábbi tanulmányunkban is rámutattunk, hogy a hagyományos (például regressziós) módszerek ellentmondásos eredményt hozhatnak. Bár a tudomány lényegéhez tartozik, hogy egyes eredményei megcáfolhatóak, és bizonyos eredményeket később meg is cáfolnak, ez a jellegzetesség feszültséget szül mind a jog logikája, mind a koronavírus leküzdéséhez szükséges gyors intézkedések tekintetében. A perket el kell dönteni, a közpolitikai intézkedéseket meg kell hozni záros határidőn belül, akkor is, ha később az ezek alapjául szolgáló tudományos ismeretek tévesnek bizonyulnak.

Minderre tekintettel tartottuk fontosnak, hogy bemutassunk egy kurrens és terjedőben lévő módszert, az irányított körmentes gráfok módszerét, egy olyan problémán keresztül, amely a BLM és DtP mozgalom alapvető kérdésének tudományos háttéréhez ad újabb elemzési keretet. A hivatkozott kutatók ezzel a módszerrel sikeresen rámutattak azokra a torzításokra, ami miatt egyes kutatások meghatározott statisztikai mintákon nem tudták kimutatni azt az implicit etnikai torzítást, melynek megléte intuitíve és a teljes népességre vonatkozó adatok alapján nyilvánvaló. Az irányított körmentes gráfok módszere alkalmas arra, hogy azonosítsa az oksági kapcsolatokat például a koronavírus-járvány és a diszkrimináció valamely forrása között, rámutatva egyrészt egy adott csoport és a teljes népesség közötti valós különbségekre, másrészt azt is segít feltérképezni, hogy ez az oksági kapcsolat milyen állomásokon (biológiai tulajdonságok, általános egészségi állapot, gazdasági helyzet, munkakörülmények stb.) keresztül halad. Ezekkel az ismeretekkel felvértezve áttekintettük a korábbi tanulmányunkban már bemutatott BLM mozgalom legújabb fejleményeit és történetét, valamint a DtP szlogenhez kapcsolódó történéseket.

A szövegben idáig eljutva az olvasónak lehet némi hiányérzete, és a szerzők szemére vetheti, hogy a bemutatott problematika csak korlátozott mértékben fordult át szűk értelemben vett jogi elemzésbe. Ezt a szerzők hibájaként felróni azonban csak kisebb részben volna jogos kritika. A fentebb mondottak alapján

az igazság ugyanis az, hogy a jogi okozati modellek rendkívüli mértékben eltávolodtak a tudományos okozati modellektől. Tekintettel arra, hogy a koronavírus-járvány a tudomány bevett módszereihez képest is új helyzetet hozott, rendkívül nehéz érvényesen beépíteni ezeket az összefüggéseket a jogi érvelésbe. Mivel azonban a pandémia egy létező és folyamatban lévő krízis, amely közvetve vagy közvetlenül fokozta egyes csoportok hátrányos megkülönböztetését és rontotta helyzetüket, a módszertani problémák nem riaszthatnak minket vissza attól, hogy erőfeszítéseket tegyünk ezen eltérő megközelítések részleges összehangolására, akár úgy is, hogy egyelőre csak a későbbi jogi elemzések alapjait rakjuk le, bízva abban, hogy idővel sikerül legalább részben áthidalni az eltérő módszerek között nyilvánvalóan létező szakadékot.

IRODALOM

- AZCONA, Ginette – BHATT, Antra – ENCARNACION, Jessamyn – PLAZAOLA-CASTAÑO, Juncal – SECK, Papa – STAAB, Silke – TURQUE, Laura: *From insights to action: Gender equality in the wake of COVID-19. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women)*. 2021. <https://bit.ly/3HpVV1f>
- BERESCU, Cătălin – ALEXANDRESCU, Filip – ANGHEL, Ionuț Marian: „Vulnerable Roma communities in times of the Covid-19 negative quarantine”. *Moravian Geographical Reports*, 29 (2021) 2: 125–136.
- BERKHOUT, Esmé – GALASSO, Nick – LAWSON, Max – RIVERO MORALES, Pablo Andrés – TANEJA, Anjela – VÁZQUEZ PIMENTEL, Diego Alejo: *Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy*. Oxfam International, 2021.
- BOOTHE, Nicola A.: „Traffickers’ „F”ing Behavior during a Pandemic: Why Pandemic Online Behavior Has Heightened the Urgency to Prevent Traffickers from Finding, Friending and Facilitating the Exploitation of Youth via Social Media”. *Geo. J. Gender & L.*, 22 (2021) 533.
- CANNON, Yael: „Injustice is an Underlying Condition” *University of Pennsylvania Journal of Law & Public Affairs*, 6 (2020) 2: 201–266.
- CELASUN, Oya – CHRISTIANSEN, Lone – MACDONALD, Margaux: *The Crisis is Not Over, Keep Spending (Wisely)*. *IMF Blog*, 2020. <https://bit.ly/3mOp12x>
- CERDEÑA, Jessica P – PLAISIME, Marie V. – TSAI, Jennifer: „From race-based to race-conscious medicine: How anti-racist uprisings call us to act”. *The Lancet*, 396 (2020) 10257: 1125–1128.
- DROUBI, Sufyan – MARQUES OSORIO, Leticia – ELOY TERENA, Luiz: *The Brazilian Federal Supreme Court comes to the protection of indigenous people’s right to health in the face of Covid-19. Blog of the European Journal of International Law*, 23 December 2020. <https://bit.ly/34bLGPP>

- DUBOIS, Pierre – NORMANDEAU, André: „Professional community policing in Canada”. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 5 (1997) 4: 113–117.
- EDWARDS, Frank – LEE, Hedwig – ESPOSITO, Michael: „Risk of being killed by police use of force in the United States by age, race-ethnicity, and sex”. *PNAS*, 116 (2019) 34: 16793–16798.
- ELWERT, Felix: Graphical Causal Models In: MORGAN, Stephen L. (ed.): *Handbook of Causal Analysis for Social Research*. Springer, 2013, 245–273.
- ERGO Network: *ERGO Network analysis of the Recovery and Resilience Plans 2021*. <https://bit.ly/3mOdTm2>
- Európai Bizottság: *A romák egyenlőségének, valamint társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó új uniós stratégiai keret*. Brüsszel, 2020. <https://bit.ly/34bNwAd>
- European Commission: *A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation*. Brussels, 2020. <https://bit.ly/3zlrCWD>
- ESPINOZA REVOLLO, Patricia – MARIOTTI, Chiara – MAGER, Franziska – JACOBS, Didier: *Public Good or Private Wealth? Methodology note*. Oxfam International, 2019. <https://bit.ly/3pEhZPE>
- FAIRLIE, Robert: „The Impact of Covid-19 on Small Business Owners: Evidence of Early-Stage Losses from the April 2020 Current Population Survey”. *Stanford Institute for Economic and Policy Research Working Paper 20-022* (May 2020). <https://stanford.io/3FKDT9y>
- Feminist Humanitarian Network: *Women’s Humanitarian Voices: Covid-19 through a feminist lens. A Global Report*. 2021. <https://bit.ly/32SIMQf>
- GAVRIELATOS, Angelo: Edtech and COVID-19. *NSW Teachers Federation*, 2020. <https://bit.ly/3zcBq58>
- HARRISON, Ewan – DOCHERTY, Anne Marie – SEMPLE, Calum: Ethnicity and outcomes from COVID-19 in UK hospital patients using the ISARIC WHO Clinical Characterisation Protocol: prospective observational cohort study – 28 May 2020 COVID-19 Clinical Information Network (CO-CIN). <https://bit.ly/3pK3KZq>
- HENERY, Paul et al.: „Ethnic and social inequalities in COVID-19 outcomes in Scotland: protocol for early pandemic evaluation and enhanced surveillance of COVID-19 (EAVE II)”. *BMJ Open*, 11 (2021) 8: e048852
- HOROWITZ, Juliana Menasce: Support for Black Lives Matter declined after George Floyd protests, but has remained unchanged since. *Pew Research Center*, 2021. <https://pewrsr.ch/3qxPeTY>
- ILO: *World Employment and Social Outlook 2021 – Role of digital platforms transforming the world of work*. 2021. <https://bit.ly/3sKPs0>
- ILO: *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. 2020. <https://bit.ly/34dhUdx>
- JOHNSON, David J. – TRESS, Trevor – BURKEL, Nicole – TAYLOR, Carley – CESARIO, Joseph: „Officer characteristics and racial disparities in fatal officer-involved shootings”. *PNAS*, 116 (2019) 32: 15877–15882.

- KNOX, Dean – MUMMOLO, Jonathan: „Toward a General Causal Framework for the Study of Racial Bias in Policing”. *Journal of Political Institutions and Political Economy*, (2020) 1–38.
- KNOX, Dean – LOWE, Will – MUMMOLO, Jonathan: „Administrative Records Mask Racially Biased Policing”. *American Political Science Review*, 114 (2020) 3: 619–637.
- KONADU, Kwasi – GYAMFI, Bright: Black Lives Matter: How far has the movement come? *The Conversation*, 2021. <https://bit.ly/3qCFyHZ>
- KOVÁCS SZITKAY ESZTER: „A Black Lives Matter mozgalom és a közösségi rendészet”. *Magyar Rendészet*, 21 (2021) 2: 225–237.
- KOVÁCS SZITKAY ESZTER – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR – PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: A pandémia és a strukturális (jog)egyenlőtlenség összefüggéseinek jogi és társadalmi értelmezési keretei. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnoszisek: a COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, TKJTI – L'Harmattan Kiadó, 2020, 129–178.
- LIPPHARDT, Veronika – SURDU, Mihai – ELLEBRECHT, Nils – PFAFFELHUBER, Peter – WIENROTH, Matthias – RAPPOLD, Gudrun A.: „Europe’s Roma people are vulnerable to poor practice in genetics”. *Nature*, 599 (2021) 368–371.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine: *Decarcerating Correctional Facilities during COVID-19: Advancing Health, Equity, and Safety*. Washington, DC, The National Academies Press, 2020.
- REN, Jingqiu – FEAGIN, Joe: „Face mask symbolism in anti-Asian hate crimes”. *Ethnic and Racial Studies*, 44 (2021) 5: 746–758.
- RUSHIN, Stephen – MICHALSKI, Roger: „Police Funding”. *Fla L Rev*, 72 (2020) 277: 330.
- 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: 5–17.
- UN Population Fund (UNFPA) – Women Enabled International (WEI): *The impact of Covid-19 on women and girls with disabilities. A Global Assessment and Case Studies on Sexual and Reproductive Health and Rights, Gender-Based Violence, and Related Rights*, 2021. <https://bit.ly/3pQCglj>
- UNESCO: *Covid-19 school closures around the world will hit girls hardest*. 2020b. <https://bit.ly/31hjN7S>
- UNESCO: *Education: From disruption to recovery*. 2020a. <https://bit.ly/3eDdPky>
- UNICEF: *What Have We Learnt? Findings from a survey of ministries of education on national responses to COVID-19*. 2020. <https://bit.ly/3EFd2KB>
- United Nations: *Tackling the Inequality Pandemic: A New Social Contract for a New Era. UN Secretary-General’s Lecture for Nelson Mandela’s International Day*, 2020. <https://bit.ly/3mKPPds>
- WILEY, Lindsay F.: „From Patient Rights to Health Justice: Securing the Public’s Interest in Affordable, High-Quality Health Care”. *Cardozo L. Rev.*, 37 (2016) 3: 837–839.

- WORRALL, John L. – BISHOPP, Stephen A. – ZINSER, Scott C. – WHEELER, Andrew P. – PHILLIPS, Scott W.: „Exploring Bias in Police Shooting Decisions With Real Shoot/Don't Shoot Cases”. *Crime & Delinquency*, 64 (2018) 9: 1171–1192.
- World Bank: *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. 2020. <https://bit.ly/31ffrhB>
- World Employment and Social Outlook: *Trends*, 2020. <https://bit.ly/3qwXSC0>
- World Health Organization (WHO) and International Bank for Reconstruction and Development – The World Bank: *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*. World Health Organization. <https://bit.ly/3mOkTPQ>
- YEARBY, Ruqaiijah – MOHAPATRA, Seema: „Law, Structural Racism, and the COVID-19 Pandemic”. *J. L. & Biosciences*, (2020) 1: Isaa036.



Koi Gyula

Közegészségügyi igazgatás és járványkezelés angol példái a 19. század első harmadától az első világháborúig¹

E sorok írója a világjárvány kényszerítő erejét nem tudva figyelmen kívül hagyni, korábbi főbb témái, a közigazgatás-elmélet (a közigazgatás-tudomány(ok) külhoni és hazai teoretikus művelésének) elmélet- és eszmetörténeti irányú vizsgálata,² valamint az összehasonlító közigazgatás,³ ezen belül leginkább a Kínai Népköztársaság, továbbá az Oroszországi Föderáció igazgatási megoldásainak kutatása mellett újabban a járványkezelés adminisztratív eszközrendszerének múltjával is igyekezett foglalkozni. Alább a *Jogi diagnózisok* első kötetében *A 18–19. századi kontinentális közigazgatás-tudomány szerepe a járványkezelésben* címmel feldolgozott témakört⁴ folytatom.

1. A közegészségügyi igazgatás mint a szakigazgatás tudományos művelése

A közigazgatási jog az angolszász jog mintaországát adó angol (és walesi) jogban sokáig idegenkedés, értetlenség tárgya volt, hogy a kontinentális jogrendszerben (*civil law system*) használt jogági rendszer helyett az angolszász jogot a *common law*, a *statute law*, illetve az *equity (law)* rendszere mellett a sajátos precedensjogi bírászkodás határozta meg. Az oxfordi jogászprofesszor, Albert Venn Dicey (1835–1922) alkotmányjogászként írt a *common law* jogászok közigazgatási joggal kapcsolatos komoly idegenkedéséről az *Introduction the Study of the*

¹ A kézirat lezárva: 2021. november 30. Itt ragadom meg az alkalmat, hogy kifejezzem köszönetemet Schweitzer Gábornak mind a jelen kézirat, mind az ennek előzményeként a *Jogi diagnózisok* első kötetében megjelent könyvfejezet kéziratvitája során kifejtett értékes opponensi megjegyzéseiért, melyeket mindkét szövegbe a lehetőségekhez mérten igyekeztem beépíteni.

² KOI (2013); KOI (2014).

³ SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI (2011).

⁴ KOI (2020); KOI (2021).

Law of the Constitution című 1885-ös kötetében.⁵ Mindez gyakorlatilag igaz az Amerikai Egyesült Államok területére is Frank Johnson Goodnow (1859–1939) 1893-as⁶ fellépéséig.⁷

A vizsgált korszakban, és azt megelőzően nem találunk sem elsődleges, sem másodlagos angol nyelvű szakirodalmat, amely az angol közigazgatási joggal foglalkozna, hanem francia és német példák vannak erre. Az 1830 előtti időszakból Henry (Henricus) de Bracton (1210 k.–1268 k.), William Blackstone (1723–1780), vagy más angol szerzők munkásságában lehet találni valamifajta közigazgatásra vonatkozó párhuzamot. Nemcsak, hogy a közegészségügyi/egészségügyi szakigazgatás tudományos művelése, de önmagában a közigazgatási jog konceptusa és koncepciója is késett a *common law*, *equity law*, *statute law* típusú, a kontinentális jogággal ellenkező felfogás miatt. Az etimológia-tudomány eredményei is kései megjelenésre utalnak. Az USA-ban a közigazgatási jog, az *administrative law* kifejezés 1890–1895 között⁸ tűnt fel, alapvetően Goodnow révén. Nagy-Britannián belül, Anglia területén e kifejezés, mint utaltunk rá, 1885-ben már ismeretes volt, mégpedig Dicey munkájának tanúsága szerint olyasfajta fogalomként, amelytől az angol jogászok erősen idegenkedtek. A latin eredetű (ügyintéző/ügykezelő jelentésű) *administrator* szó az angolban 1400–1450 között tűnt fel, nőnemű alakja, az *administratrix* (többes számban: *administratrices*) azonban jóval későbbi fejlemény (1620–1630).⁹ 1830 előtt legfeljebb az angol szegényekre vonatkozó joganyag és a szegényügyi igazgatás¹⁰ egyes kérdéseit vizsgáló, néhány öröklési joghoz kapcsolódó igazgatási végrehajtási feladattal foglalkozó munka hozható fel igen tág értelemben vett előzményként.¹¹ Mint látni fogjuk, az angol esetjog és a jogszabályok vizsgálata jelentősebb eredményekkel kecsegtet.

Szükséges előre bocsátani, hogy angol egészségügyi és közegészségügyi igazgatás kérdéseit kezdetben alapvetően nem az angol (angolszász ajkú), hanem a kontinentális közigazgatási jogtudomány és közigazgatástan művelői vizsgálták, beleértve a későbbiekben jellegadóvá váló angol közegészségügyi igazgatás szerepét is. Elmélettörténeti okokból a 19. század közepétől az angol jog és az angol közigazgatás kérdéseiben belül a közegészségügy fejlődése angolszász

⁵ DICEY (1885).

⁶ GOODNOW (1893).

⁷ WHITE (1948–1958); Koi (2018a), 117–128.

⁸ NICHOLS-COSTELLO-RADERS (2001), 26. 2. hasáb, felülről a 4. címszó.

⁹ NICHOLS – COSTELLO – RADERS (2001), 30. 3. hasáb, felülről a 7. és 8. címszó.

¹⁰ WYNNE (1776).

¹¹ CURSON – DODDRIDGE – WENTWORTH – WILSON (1774).

területen leginkább orvosi háttérű politikus reformerek munkássága nyomán valósult meg. Mindezt elősegítette a francia és a német közigazgatási jog és közigazgatástan tantételeinek fejlődése is.

Az angol jog egy korai, érett, összehasonlító irányú összefoglalása volt Alexandre Laya (1809–1887) jogtudós, ügyvéd, szépíró munkája.¹² Laya kétkötetes angol jogi tárgyú monográfiája ugyan közigazgatási kérdéseket csak szűkösön tárgyal (számos alcímei egyikének ígérete ellenére is), azonban kiemelkedő alpmű, és egyes kérdésekben e dolgozatban is utalunk megállapításaira.¹³

Rudolf Gneist (1816–1895) működését illetően erősen anglicizáló összehasonlító közigazgatási jellegű tevékenységét kell kiemelnünk. 1857-ben jelent meg első ilyen tárgyú munkája. E mű az angol alkotmányjogot, és részben a közigazgatási jogot dolgozta fel. Itt már dominált a jogi jellegű, de a nem dogmatikai-tételesjogi (és élő jogi) alapú, hanem államtudományi-filozófiai összehasonlító történeti jellegű vizsgálódás. 1860-ban 1857-es műve második kötetként az angol önkormányzatiság alkotmányos és közigazgatási jogi alapjait dolgozta fel, míg a sorozat harmadik kötete a helyi – községi és kerületi – igazgatásról szól.¹⁴ A közigazgatás, bírászkodás, jogi eljárások tárgykörében írt *Verwaltung Justiz Rechtsweg* című 1869-es egykötetes munka¹⁵ Franciaország és Anglia múltját és jelenét mutatja be, kitérve a német (porosz) viszonyok ismertetésére.¹⁶ A műből kiviláglik, hogy a szerző biztos kezű ismerője az angol, a francia és a német (porosz) központi és helyi igazgatás elméleti kérdéseinek, múltjának és jelenének.

A következő, *Das englische Verwaltungsrecht* című monográfia a hadügyi (katonai) igazgatás, a bírósági igazgatás, valamint az egyházügyi közigazgatás kialakulásának előadását tűzte ki célul az általános közigazgatás ismertetése mellett. Az első kötet az angol alkotmány-és közigazgatási jog történetét, míg a második kötet a korabeli (1867-es állapotokat mutató) angol közigazgatási jogot dolgozta fel.

A 1860-as években az érett közigazgatástan (és egyben az irányzat egészének) legkiemelkedőbb professzora, a Dániához tartozó Schleswig-Holsteinben született németajkú Lorenz von Stein (1815–1890) volt. Legfontosabb monográfiája a hétkötetes (alkötetekkel együtt nyolc kötet terjedelmű) *Verwaltungslehre*,¹⁷

¹² LAYA (1845).

¹³ LAYA (1845) I. 183–252.

¹⁴ GNEIST (1857–1863).

¹⁵ GNEIST (1869).

¹⁶ PAULY (2011), 46–47.

¹⁷ STEIN (1865–1884).

melyben közigazgatási tanainak összegzése mellett az angol közegészségügyi igazgatásról is beszámolt, a harmadik kötetben koncípiálva a témakört.¹⁸ A *Verwaltungslehre* III. kötete a közegészségüggyel (*Das öffentliche Gesundheitswesen*) foglalkozik, az angol mellett feltárja a németországi, a franciaországi helyzetet, valamint a belga és a holland rendszert is feldolgozza az összehasonlító jelleg (karakterisztika) keretei között.¹⁹

A közigazgatástan igen önálló gondolkodású művelője, az MTA másodelnöke, a magyar közigazgatástan és az államtudomány jeles képviselője volt Concha Győző (1846–1933).²⁰ A legérettebb formában a 20. század elején fejtette ki tudományos nézeteit, felvértelve a modern/modernizálódó közigazgatás-fejlődés eredményeivel is. Ezzel együtt kiemelkedő szintű angol, francia, német, olasz és latin nyelvismerete nagyszámú forrás eredetiben való megismerését tette számára lehetővé. Concha elméletében a közigazgatástan magában foglalja a közigazgatási jogot is, bár e diszciplínával nem tételesen, hanem csak mint a közigazgatási cselekvés egyik szükséges (és egyben lehetséges) elemével foglalkozott.²¹ Megjegyzendő, hogy Concha tételes közigazgatási jogi munkásságát illetően is a legkiválóbb klasszikus hazai tudományművelők egyike volt, aki *Politika I. Alkotmánytan* és *Politika II. Közigazgatástan* című alpműve standard változatát 1895-ben (első kötet) és 1905-ben (második kötet) adta ki, számos korábbi, 1884-ig visszamenő előzményvariánsokra támaszkodva,²²

2. A közegészségügyi igazgatás korabeli általános koncepciója.

A járványok elleni küzdelem mint közegészségügyi rendészeti kérdés

A közegészségügyi igazgatás és a járványügyi igazgatás vonatkozásában mind Concha,²³ mind Fodor József (utóbbi angol közegészségügyi vonalon)²⁴ jelentős munkásságot mutatott fel.

A kor felfogása szerint az egészséget érintő veszélyek elhárítása és az egészségvédelem („az egészség ápolása”), azaz a betegségek gyógyítása alapvetően a magánélet („egyéni élet”) körébe tartozott. A korabeli nézet szerint az emberi

¹⁸ STEIN (1865).

¹⁹ STEIN (1865), 18–23.

²⁰ KOI (2013), 73–106; KOI (2014), 211–223.

²¹ CONCHA (1905a), 230–252.

²² KOI (2014), 213–214; KOI (2020), 217–218.

²³ CONCHA (1905b), 392–431; KOI (2020), 219–220.

²⁴ A humánjárványokra: FODOR (1873), 321–351. Az állatjárványügyre: FODOR (1873), 351–354.

egészség akkor válik közigazgatási feladattá, amikor az egyéni életének „rendes eszközeivel” az ember önmagától a probléma kezelésére képtelen. E képtelenséget okozhatja az, ha a) az egyén egészsége mások egészségi állapotától függhet (pl. ragályos betegség); b) a magánszemélyek viszonyait („jogkörét”) érinti a probléma (pl. a levegő, a víz, a lakások állapota az egyén felelősségéig terjedő mértékig); c) az egyén anyagi helyzetén túlmutató, vagy az átlagember ismereteit meghaladó, külön képzettséget megkívánó viszonyoktól függ (ilyen lehet az egészségügyi személyzet speciális szakképzettsége). A közegészség (közhi-giénia) az emberek egészségi állapotának szoros összefüggését jelenti egyfelől, azaz azt a helyzetet, hogy az ember társadalomban (nagyvárosban, városban, községben, tanyán) él, így a lakosság egészségi állapota egy járvány esetén nem független az őt körülvevő többi ember, a szűkebb környezet helyzetétől. Másfelől, az egyesek erejét meghaladó állapot azt jelenti, hogy a járvány elleni védekezés meghaladja (az esetek szinte mindegyikében) egyetlen személy kompetenciáját, a járvány ösztársadalmi összefogással győzhető le.

A vilá járvány, ebből kiindulva, a világ érintett (esetünkben szinte összes országának) összefogását, „együtt dolgozását” kívánná meg. A közegészség tehát az egyének egészségének összesége, hanem a népesség egészségének összegező-dése.²⁵ Az egyes emberek (akár tömeges) betegsége, megbetegedése a kor felfogása szerint nem a közigazgatás, hanem az egyesek gondjaira tartozik. A szegények gyógyítása sem közigazgatási feladat (önmagában), hanem segélyezési kérdés, közigazgatási feladattá akkor válik, amikor a gyógyítás elmaradása a nem szegények egészségét veszélyezteti. A közigazgatás az egészségügyi feladatokat háromirányú módon kezeli: 1) egészségvédelem („a közegészség ápolása”); 2) egészségügyi rendszeti problémakezelés (a közegészséget érintő veszélyek elhárítása); 3) a betegségek gyógyítása útján. Azaz az egészségügyi igazgatás egészségvédelmi, egészségügyi rendszeti és gyógyászati ágakra válik szét.²⁶

2.1. Az egészséget meghatározó tényezők: talaj, víz, levegő

A közegészségügy és a közegészségügyi igazgatás vizsgálata bizonyos általános egészségügyi alapkérdésekhez köthető, illetve ezen kérdések mellett vetődik fel. Érdemes e körben áttekinteni az egészség tényezőit, melyek a kor felfogásában máig hatóan az alábbiak: a talaj, a víz, a levegő. A kor általános (gyakran ma

²⁵ CONCHA (1905b), 392.

²⁶ Uo. 393.

is érvényes) megállapításainak felidézését követően azt is vizsgáljuk, hogy a korabeli Angliában hogyan látták a kérdést.

A talajt illetően többféle kérdés is vizsgálható.²⁷ A betegségek legfontosabb okának a talaj vonatkozásában a földben tenyésző protozoákat²⁸ és baktériumokat tartják, de említik a talajnedvesség és – korabeli szóval – a „talajlég” szerepét is.²⁹ Mindezek ellen a talaj szárazsága, illetve a talajszennyezés elkerülésével lehetséges tenni.³⁰ Ahol a területi, vízszolgáltatási és pénzügyi nehézségek nem engedik meg valamennyi hulladék és szennyvíz eltávolítását, ott az *excrementumot* az esővíz és a szennyvizek eltávolításaához képest külön távolítják el (ilyen a holland ún. Liernur-rendszer).³¹ Kevésbé hasznos az irodalom szerint az *excrementum* gödrökbe vezetése, mert a gödrök vízhatlan fala zása, és így a talajszennyeződés megakadályozása nehezen biztosítható.³²

A talajjal kapcsolatos problémák a járványok kapcsán Angliában is ismertek voltak, azért is, mivel a forró égövi tartózkodás alatt a gyarmati igazgatás tagjai tapasztalatokat szerezhettek a talaj állapota, illetve a járványok összefüggését illetően. Így az angol orvosok is törekedtek arra, hogy a lakóhelyek talaja száraz legyen. A talaj kiszáritásával (mely a csatornázásból eredt főként) a váltóláz nagyban csökkent Lincolnshire grófságban. A talajszárazság már az 1860-as és az 1870-es évek kutatásai szerint is jó hatással volt a gümőkór (tüdővész) meggátolására. Csökkenést 21 helyiségben detektáltak. A legnagyobb csökkenést e téren Salisbury-ben érték el -49%-kal, az átlag -30% körül volt, a legkisebb csökkenés -1%, amely hibahatár körüli érték. Egy helyen, Chelmsfordban változatlan maradt az arányszám, négy helyen növekedett a TBC-betegek száma (leginkább Alnwickben, +20%-kal, a növekedési átlag +15%, a

²⁷ Uo. 398–402; Koi (2021), 434–441.

²⁸ Heterotróf, állati jellegű (ám nem állat) egysejtűek, melyekbe a sem nem állat, sem nem növény, sem nem gomba, sem nem színes moszat jellegű élőlények, régies elnevezéssel az ún. állati (típusú) véglények tartoznak: például a csigaszájú csillós (*spirostomum ambiguum*), vagy a kék kürtállatka (*stentor coeruleus*). WESTHEIDE, (2006); SHUKHAREVA-BUELL (2003).

²⁹ CONCHA (1905b), 398.

³⁰ Uo. 398–399.

³¹ Uo. 401–402. A Liernur-rendszer részleteiről lásd VIDÉKI (1873) 473–482. Fodor József utal rá, hogy Liernur rendszere sem Angliában, sem a feltaláló hazájában, Hollandiában nem nyert elismerést. Fodor (1873), 289. A csatornázás történetéről lásd SZABLYA (1977), 11–14. Érdekes a középkori, 1372-ben, Párizs városában kiadott francia rendelet, amely szerint csak előzetes, háromszoros figyelmeztető kiáltást követően volt szabad a szennyvizet és a *faeces*-t az utcára önteni: „Vigyázz, víz!” (*Gare, l'eau!*). Uo. 11.

³² CONCHA (1905b), 402.

legkisebb növekedés +6% volt).³³ Az 1863-as *Public Works Act* ajánlotta a nedves talajviszonyok között likacsos/porózus agyagcsövek használatát. Elterjedt volt a talaj kövezése is. Londonban a kövek közé vízhatlan mésszel töltött vakolatot tettek.³⁴ Az 1848-as *Public Health Act*, valamint a szükségtelen zavarásokról szóló *Nuisances Act*-ek felhatalmazták a helyi hatóságokat arra, hogy csatornák, illetve pöcegödörök építését magántulajdonosok területein is elvégezzék, illetve kötelezzék a tulajdonosokat, hogy a rossz állapotú, vagy szennyezett építményeket kijavítsák, illetőleg megfelelő állapotba hozzák. 1860 és 1869 között főként London Hillier St. Pancras, valamint Ballard Islington kerületeiben 1410 házi csatorna épült, 6003 már meglévőt kijavítottak, 746 emésztőt („pöcegödört”) kiürítettek, fertőtlenítettek és feltöltöttek. Az 1866-os *Sanitary Act* értelmében a helyi hatóság – a *Nuisances Authority* – elrendelte a szemét és a ganaj rendszeres (gyakori) elhordását a házaktól.³⁵

A talajjavítás, a talajszennyezéstől való mentesítés (*asszanálás*) az egészséges víz (ivóvíz) nyerését is biztosítja, mivel a kutak talaj útján történő szennyezését az eljárás csökkenti vagy kizárja. Szükséges az emberi és az állati temetők olyan módon történő elhelyezése, hogy a kellő mélységű temetkezés mind a víz-, mind a levegőszennyezést kizárja. A kutak szennyezettsége szükségessé tette a vizek gazdagabb forrásból (tavak, folyók) történő vezetését). A hegyi források, illetve egyes tavak erre különösen alkalmasak lehetnek. Azonban a bőséges hegyi források és tavak a közelben többnyire kevésbé állnak rendelkezésre, így a tisztátalan tavak és folyóvizek melletti természetes szűrők (kutak, aknák) és szivattyúzás útján lehet a városba vezetni.³⁶

A házaktól, gyárakból jövő bűzös, kellemetlen vízfolyásokat Angliában az 1855-ös, majd az 1860-as *Nuisances Removal Act* alapján³⁷ megtilthatták. A hatóság a joggal való visszaélés folytán keletkezett zavarást megállapíthatta, és ez alapján bírósági eljárás volt kezdeményezhető. Helye volt a kifolyás megszüntetése, illetve az ártalom csökkentése iránti bírói rendelkezésnek.³⁸

A levegő az élet nélkülözhetetlen alapfeltétele, ugyanakkor egyben fertőző betegségek elsőrendű közvetítője, mint ahogy ezt a SARS-CoV-2-vírus törzs által keltett világjárvány is bizonyítja. A levegő higiénikus alkalmassága ugyan-

³³ FODOR (1873), 218.

³⁴ Uo. 220–221.

³⁵ Uo. 222.

³⁶ Uo. 403.

³⁷ *Nuisances Removal Act* 1848, 1849. Ilyen nevű törvény Gneist szerint 1855-ben is volt. GNEIST (1869), 453.

³⁸ FODOR (1873), 218.

olyan földrajzi („égelji”) viszonyoktól függ, ezek nem nagyon módosíthatóak („melyet emberi hatalom meg nem változtathat”). A levegőt befolyásolhatja a városok építésmódja, a gazdaság, az ipar természete, a környező folyók, tavak, csatornák állapota, a hulladékok eltakarítása.³⁹ Fontos alakuló községek esetében a levegő romlásának megakadályozása (építésmód, gazdaság, ipar, házak összezsúfolása, szűk utcák, egészségre hátrányos iparterületek elkerülése útján). Már létező községek, városok esetében nagy pénzbeli áldozatokkal lehet az utcák áttörését, szélesítését, az ipartelepek áthelyezését, szabad terek létesítését elérni.⁴⁰ E költséges változtatások is csak tűrhetővé teszik a levegőt, ennek érdekében a városok szélén a szegényebb osztályok érdekében a városok szélén kertvárosokat („kertes városokat”, azaz az angolok tervezte *garden city*-ket) szükséges létesíteni, mivel ez nem fényűzési, hanem közegészségügyi követelmény. Fontos utalni arra, hogy korunkban a parkok, pihenőparkok, parkerdők, de akár csak a fás sétányok nagyvárosi körülmények közötti létesítésének felbecsülhetetlen szerepére. Közigazgatási intézkedés lehet egyes kiemelt fapéldányok egyedi védelme, vagy a homokos tájak fásítása, ahol az megoldható.

Már a korban is tényként kezelték, hogy a városok levegőjét a por, a füst és a képződő gázok rontják. Az utcaöntözés, a söprés helyes módja, a nagy gyári kémények füstemésztő berendezéseinek tökéletesítése is megvalósítandó feladat volt (és sajnos maradt még mára is).⁴¹

A levegő Fodor szerint az 1870-es évekbeli Londonban pormentes volt, mivel az utcák burkolata gránitból készült. A City of Londonban a város maga végeztette a söprést és az öntözést, a többi városrészben e tevékenységet bérbe adták. 1855-ben a manchesteri Whiteworth bemutattott a párizsi világiállításon egy söprőgépet, de az 1870-es évek Londonjában ilyesmi nem volt használatos. A sár összetakarítására egy kefeszerű seprűt használtak. A bűzös, szűk udvarokon kevés karbolsavas vízzel történő öntözéssel igyekeztek harcolni a szagok ellen. Az utcaseprés és a poros utcakövezet vízzel történő felöntése az 1847-es *Towns Improvement Act* alapján a helyi egészségügyi hatóságokra tartozott a közterületeken, a magánház-tulajdonosok megrendelheték a szemét-, a sár- és a hóelsöprést, a jégtelenítést. Londonban tervben volt a házak előtti terek, utcák hatóságai tisztítása is.⁴²

³⁹ Uo. 403.

⁴⁰ Uo. 403–404.

⁴¹ Uo. 404.

⁴² FODOR (1873), 224.

2.2. A problémák lehetséges megoldása: a közegészségügyi rendészet

A közegészségügyi („közegészségi”) rendészet egyik fő feladata a járványok leküzdése. Az első eszköz a járvány felismerése, a fertőző betegség, a járvány bejelentése, mivel korai felismeréssel a helyzet kezelhető lehet, a járvány idejekorán elfojtható, vagy legalább szűkebb térre szorítható. Concha példaként hozza fel a világgjárványra (*pandémia*) a kolerát, mely „a világrészekre széthurcolható”, így kölcsönös nemzetközi értesítést kell bevezetni, azaz itt a nemzetközi együttműködés kerül hangsúlyozásra. Concha idejében ez a fajta együttműködés csak a kolera vonatkozásában valósult meg.⁴³ A második eszköz az emberi érintkezések ellenőrzése, esetleg korlátozása. Ez az alábbiakat jelentheti: korlátozható az érintkezés a személy-, állat- és áruforgalom vonatkozásában bel- és külföld között; korlátozható az érintkezés belföldön a mentes és a fertőzött országrészek, területek között; valamint korlátozható az érintkezés a betegek és az egészségek között. Mindezek a betegségek különféle nemei szerint egyedi intézkedéseket, rendszabályokat kívánhatnak meg.

A korban az állam területén belül az érintkezés teljes megszüntetése egyes helyekkel (egy-egy utcával vagy házakkal) elzárása útján csak pestis esetén történt meg. A közigazgatás csak a legsúlyosabb esetben alkalmazta ezt a teljes elszigetelést, mivel a teljes elzárás az adott hely lakóinak nehézséget, nagy bajt okozott. Az orvoslás fejlődésével a külföld irányában enyhült a veszteglési idő betartása, mivel a tudomány a „ragályozás természetébe mélyebben bepillantott” és a „forgalmi érdekekre” is kellő tekintettel van. A tengeri közlekedésnek ekkorra már nem volt akadálya, mivel ha a hajó járvánnyal fertőzött országból jött, és olyan helyről indult, ahol a betegség nem lépett fel, vagy bár fertőzött kikötőből érkezett, de útközben a hajón betegség nem fordult elő, és a lappangási idő is letelt. A vesztegzárat (*karantén*)⁴⁴ csak akkor alkalmazták, ha a hajón a lappangási idő letelte előtt megbetegedés fordult elő. Ebben az esetben a hajó csak az ún. veszteglő kikötőben tartózkodhatott, ahol a betegek részére kórház, az egészségesek részére pedig külön helyiségek voltak fenntartva. A veszteglést ki is lehetett kerülni, ha a betegség még a tengeren megszűnt, valamint a hajón lévő vizsgálatok és a vízi jármű fertőtlenítése pótolta a veszteglési időszakot.

⁴³ CONCHA (1905b), 410.

⁴⁴ Az angol *quarantine* szó a felsőolasz (véltetően velencei dialektusból származó) *quarantina* (<quarantena<quaranta), azaz negyven (nap) szóból származik. Az idegenből érkező hajókat negyven napig vesztegzár/járványügyi elkülönítés alá vonták, és ez a szokás terjedt el a világban. A szó az angolban 1600–1610 körül tűnt fel. NICHOLS – COSTELLO – RADERS (2001), 1579. 3. hasáb, felülről a 13. címszó.

A szárazföldi közlekedés körében is lehetséges volt a vesztégzár: általában ennek alkalmazása a külföldről jövők esetében kikerülhető volt, és helyette orvosi vizsgálat, a betegség lappangási idején belül lévő egészségesek egészségügyi felügyelete, ám hatósági kórházakba csak a betegeket vagy a betegséggyanús személyeket küldték, az áruforgalmat pedig csak a fertőző csírákat közvetítő dolgok esetében korlátozták (például viselt ruhák, szőrmék, szennyes fehérneműk, rongyok „tiltatnak el”).⁴⁵ A közlekedési eszközök, a folyók és a vízi utak a járvány idején „különös megfigyelés tárgyai lesznek”.

Különös korlátozás alá esnek az iskolák, az egyházi és világi gyülekezetek, a temetkezések, vagy a fertőző betegek lakhelyei. A legerősebb eszközök: az iskolák bezárása,⁴⁶ a gyülekezetek betiltása, a fertőző betegségben elhunytak esetében a ragályozást kizáró eltemettetés, illetve a betegeknek a saját otthonukból a fertőző betegek kórházába szállítása. Azonban a leírásokból tudjuk, hogy mindez a korban is a fokozatosság elvének betartásával történt, azaz a legerősebb eszközöket csak végső esetben alkalmazták. Ameddig csak lehetett, az iskolától először csak a betegeket tartották távol.

⁴⁵ CONCHA (1905b), 411.

⁴⁶ Tudomásunk szerint az iskolák járvány esetén történő bezárása az általunk vizsgált korszak végén, 1931-ben lett hazánkban miniszteri határozattal szabályozva. Mivel jelen pandémia esetében is fennálló problémáról van szó, érdemes a szabályozást áttekinteni. A m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszternek az iskoláknak a járvány esetében való bezárásáról szóló 37.270/1931. N. M. M. sz., S.[omogy] vármegye alispánjának címzett, 1931. március 11-én kelt határozata rögzíti. A szabályozást Ernst Sándor miniszter (1930. szeptember 28. – 1931. december 16.) nevében Dr. Grosch miniszteri osztálytanácsos jegyezte ellen a Bethlen-kormány idején. A miniszteri intézkedés utal az 1892. évi 11.536 BM. sz. körrendeletre, mint jogi háttérre. Ennek alapján az iskolák járvány, vagy ragály miatti bezárása esetében a megelőzés következményei mellett az oktatásügy érdekeit is szem előtt kell tartani. Irányadóul a miniszter (illetve osztálytanácsosa) az alábbi szempontokat jelölte meg a *roncsoló toroklob (diftéria)* járvány esetében. Megbetegedések észlelésekor az osztály valamennyi növendékét bakteriológiai vizsgálatnak kell alávetni és ha a bacilusgazdák száma a 30%-ot meghaladja, az osztályt 8 napra karanténba kerül. A 30%-os arányszámon alul „csak a bacilusgazdák tildatnak ki”. A *vörheny (skarlát)* esetében 8 napon belül ismétlődő megbetegedés esetén az osztályt ugyancsak be kell zárni. Ha az orvos azt osztályban skarlatos és hámló növendéket talál, a bezárás iránt azonnal intézkedik. *Kanyaró (morbili)* és *nátház (influenza)* esetében akkor szükséges intézkedés, ha az utolsó 10 napban a megbetegedett tanulók száma 10%. A bezárási idő 10 nap. *Hasi hagymáz (hasitufusz)* és *vérhas (dizentéria)* esetében csak akkor van helye bezárásnak, ha „a betegség kitérése iskolai viszonyokban leli okát”. A bezárási idő szintén 10 nap. Mindjárt az első eset jelentkezésekor be kell zárni az iskolát, ha a tanulók valamelyike hólyagos himlőben vagy kiütéses tífuszban betegedett meg. Az itt meg nem nevezett többi „ragadós betegségben” a szükséghez mérten intézkedjék az illetékes közigazgatási hatóság. ATZÉL (1934), 432–433.

A mindennapi életszükségletek biztosítására szolgáló piacon vagy a templomban a szokásos tevékenység egy bizonyos határig akadálytalanul folyt. A korban a hatósági kórházba vitelt csak „ipari [iparszerűen tevékenykedő] kéjnök, hajléktalanok, illetve saját ágy nélkül szűkölködők” esetében került fogantatásra. De még az „ipari kéjnök” esetében is volt mód arra, hogy a bujakór (szifilisz) esetében a közkórházi kényszergyógyítás helyett a vendéglőkből, fürdőkből való kizárás mellett rendes egészségügyi kezelés alá vessék őket, vagy lehetséges volt még a „bordélyházakban történő egyesítés” is. Az „ipari kéjnök” esetében a közkórházban történő kényszergyógyítás elrendelése és fogantatása azon alapult, hogy „ezek a személyek „iparukat tovább folytatva a betegséget tovább terjesztik”. A kéjnök személyi szabadságában történő hatósági korlátozását – részben a korban is vitatott módon – a korabeli orvostudomány egy része is támogatta. Ugyanígy szükségesnek tartották a fertőző betegségben megbetegedett utasok szállókból hatósági intézkedéssel kórházba szállítása (ez történt az átutazó, szállással nem rendelkező idegenek esetében is).⁴⁷

A kéjnök vonatkozásában említett erkölcsi beavatkozást Concha szerint csak akkor lehet megtámadni, erkölcsi szempontból, amennyiben az a „nemi fajtalanyságot” növelné, vagy csökkentését gátolná, illetve az iparszerű „nemi fajtalanyság” rendőri korlátok alóli felszabadítása a közszemérmert nem sértené. A kor felfogásában az „iparszerű fajtalanyság” (azaz a szexuális kizsákmányolás) testalkati, gazdasági, szociális, politikai, illetve egyéni erkölcsi tényezők folyamánya, melyet annak egészségügyi ellenőrzése, vagy ezen ellenőrzés hiánya nem változtat meg. Felnőtt személyek szabad nemi érintkezése, amennyiben jogot nem sért, és a közszemérmert nem veszélyezteti, csak erkölcsi törvényektől függhet, mivel külső eszközökkel az állam képtelen a nemi élet tisztaságát biztosítani. Azonban mindez iparszerűsége által egészségügyi ártalommal járul, és közegészségi beavatkozás e cselekményeknek nem jelenti az előmozdítását, sem pedig helyeslését, hanem csupán egy megtúrt erkölcsi és közegészségi probléma ártalmainak csökkentését. A közegészségügyi fellépés a bujakór ellen azért a nők felé irányult, mert részben „náluk az ipar”, és ilyenformán inkább ők ellenőrizhetőek, és ellenőrizendőek. Endemikussá válás esetén a közegészségi igazgatás az érintett férfiakkal szemben is fogantatosíthat intézkedést.⁴⁸ (Itt minden bizonnyal a kéjnöket nemi vágyuk kielégítése céljából felkereső férfiakra van szó).

⁴⁷ CONCHA (1905b), 412.

⁴⁸ Uo. 412–413.

A harmadik eszköz a fertőző csírák megsemmisítése, azaz a fertőtlenítés hatósági keresztülvitele. Minden fertőző betegség ellenében indokolt eszköz a hatósági fertőtlenítés.

A negyedik eszköz a hatóság azon feladatát jelentette, hogy a kellő számú gyógyító- és ápolószemélyzetet elő kell állítani, vagyis biztosítani, valamint gondoskodni kell az illetményükről, a gyógyszerekről. Azaz ekkortól a magánélet feladata egyszerre közfeladattá vált. Ehhez hasonló közigazgatási intézkedés volt még az utcák tisztántartása, közköltségen a szegényebb néposztályok jobb élelmezéséről való gondoskodás, és az egyeseknek az egészségügyi magatartás tekintetében kívánatos cselekményekkel kapcsolatos hatósági kitanítása.

Az ötödik eszköz a közegészség ápolásának fokozása.⁴⁹ A közegészségügyi rendszer a járványok leküzdésére alkalmazta a betegségekől való mentesítést (*immunizálás*), és ennek körében az oltást, amely a 20. század elejéig a himlőoltást jelentette. Az oltások közigazgatás általi támogatása, a jó oltóanyagról való gondoskodás, az oltóorvosok jutalmazása segítette a himlő⁵⁰ legyőzését.⁵¹

Angliában az orvosi rendészet körében 1825-ben kibővítésre került a *Quarantine Act*, amely az első kolerajárvány után még nagyobb jelentőségre tett szert. 1832-ben szükségessé vált a második módosítása is. A *Lightning and Watching Act* 1833-ban a közvilágítás és a köztisztaság ügyét rendezte az utcák vonatkozásában. 1840 és 1841 folyamán a himlőoltásról is törvény született. A kolerajárványt követően 1831 és 1835 között 200 helyi szabályt, *local act*-et hoztak egészségügyi vonatkozásban a települések. Az egyes szabályok településenként eltérőek lehettek. Ezért a *local act*-eket összegyűjtötték, megvitatták, és a *Poor Law Board* közreműködésével egységesítés kertében *Model Act*-ek, vagy *Consolidation Act*-ek kerültek bevezetésre, melyek a hatóságok számára alapul szolgáltak a részletes intézkedések megtételénél, illetve a helyi szervek számára a részletszabályok kidolgozásánál. E körben a következő törvényeket hozták meg: *Land Clauses Consolidation Act* (föld- és talajügyi törvény) (1845); *Markets and Fairs Act* (piac- és vásártartási törvény) (1847); *The Commissioners Clauses Act* (bizottsági tagok, biztosok jogköreire vonatkozó törvény) (1847); *Towns Improvement Clauses Act* (városfejlesztési törvény) (1847); *Towns Police Clauses Act* (helyi rendőrségekről szóló törvény) (1847); *Waterworks Clauses Act* (vízműtelepek kialakításáról szóló törvény); *Cemeteries Clauses Act* (helyi temetők kialakításáról szóló törvény) (1847).⁵²

⁴⁹ Uo. 413.

⁵⁰ FAUCI – LANE (2005), 1279–1284., MÉSZNER (2007), 381.

⁵¹ CONCHA (1905b), 413–414; KOI (2020), 219–220.

⁵² FODOR (1873), 163–164.

Érdekes a korszak közegészségügyet érintő, akár miniszterelnöki szintű jelentéseire utalni (amely gyakorlat szintén angol előzményre megy vissza). Ennek körében számos feladatról, küzdelemről eshet szó. Vegyük példaként a korból az angol közegészségügy tapasztalataira is támaszkodó hazai miniszterelnöki jelentést gróf Tisza István tollából 1902-ből.⁵³ A kor viszonyaira rámutat a tárgyalt tematika is. A fertőző betegségek körében az „egyik-másik vidéken” fellépő vörheny- és a kanyarójárvány mellett volt hastífusz („hasi hagymáz”) is Bereg vármegyében. A 1901-ben feltűnt, Galíciából eredő kiütéses tífusz („hasi hagymáz”) nem tömegesen, de esetlegesen megtalálható volt Bereg vármegyében, leginkább Ilonca községben a silány szerkezetű kutak miatt. Visszautal a szöveg az 1901. évi jelentésre, amikor is pestis behurcolása ellen tettek intézkedéseket, továbbá jelzi, hogy az Egyiptomban, Szíriában, és Palesztínában fellépett – szerencsére 1902-re szűnőfélben lévő – kolera⁵⁴ behurcolását is sikerült meggátolni. A diftéria-ellenes vérsavó használata 1902-re az orvosi gyakorlatban elterjedt és nélkülözhetetlenné vált, ezért intézkedés történt arra nézve, hogy a gyógyszerek közé a terméket felvegyék és valamennyi gyógyszerárban készleten tartsák.⁵⁵ A heveny fertőző betegségek járvánnyá fajulása mellett az idült fertőző betegségek elleni küzdelem is kiemelt volt (tüdővész/gümőkór, lepra, a B3-vitamin hiánya által okozott bőrbetegség (pellagra), bányaaszály (anchoylostomiasis), a vakságot okozó szemcsés kötőhártyagyulladás vagy más néven egyiptomi szembaj (trachoma).⁵⁶ A gümőkór/tüdővész kapcsán kitér arra, hogy Anglia példája megmutatta, a céltudatosan alkotott, és évtizedeken át szívós kitartással kikényszerített rendszabályokkal e néppusztító kór ereje is megtörhető, kiemelve a világot átfogó védekezési mozgalom jelentőségét a kérdésben. Tisza utalt még a szövegben arra, hogy az Amerikai Egyesült Államokban a személyes szabadságot is mélyen érintő és ezáltal az óvilágban meg nem valósítható szigorú tilalmakkal küzdöttek e betegség ellen.⁵⁷

⁵³ TISZA (1904), 5–15.

⁵⁴ 1817 és 1823 között hat pandémia pusztított a világban. Valamennyi Ázsiában kezdődött, és onnan terjedt át Európába és az USA-ba, tehát az amerikai kontinensre. A járványok a rossz közegészségügyi viszonyok, széklettel fertőzött víz vagy étel fogyasztásához kötődtek. A megbetegedésre 60%-ban halálozáshoz vezettek. Megelőzésében a higiénés rendszabályok betartása volt követendő. A parenterális vakcina nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, orális vakcinával kísérleteztek. KEUSCH – WALDOR (2005), 909–914; SZALKAI (2007), 416.

⁵⁵ TISZA (1904), 7–8.

⁵⁶ Uo. 10–11.

⁵⁷ Uo. 8.

3. Az angol közegészségügyi igazgatás általános helyzetének változásai

A 18. századtól a kontinens államai már közegészségügyi intézkedéseket vezettek be, de az angol fejlődés ekkoriban ettől még elmaradt. Az angol közvélemény sem sokat törődött a problémával, mivel a relatív elzártság, sziget-volt miatt az 1830-as évekig a járványkitettség valamivel kisebb volt, amelyet aztán a hajóforgalom részben megváltoztatott. Már a 19. század elejétől, illetve még inkább a 19. század harmincas éveitől Anglia sem menekülhetett meg – a kontinens országaihoz hasonlóan – a kolerajárványtól.⁵⁸

Anglia a korabeli jogi szakirodalom szerint osztályalapú társadalom volt: léteztek a klerikusi osztály(ok), az értelmiségi osztály(ok) és a dolgozó osztály(ok).⁵⁹ Ezen belül az első helyre sorolt jogászok voltak a „törvény emberei” (illetve a külön megjelölt *solicitor*-ok és *barrister*-ek is joggal foglalkoztak), mellettük az orvosok és az „anatómia művelői”, azaz az anatómusok is az értelmiséghez tartoztak egyes kiemelt szaktudású, ám kevésbé megbecsült – mai kifejezéssel nem *learned profession* – szakemberek, mesteremberek mellett. Az orvosok jogait már V. Henrik (1413–1422) külön törvényben szabályozta, megalapítva a londoni orvoskollégiumot. Az élén álló elnököt a 19. században a korszakban szokásos valamennyi privilégiummal felruházták. Hét kollégiumi vezető maguk közül szavazással választotta az elnököt. Valamennyi Anglia területén működő orvost a kollégium minősített, és adta meg számukra a működési engedélyt. A londoni kollégium elnöke nem lehet Oxfordban vagy Cambridge-ben végzett orvos. A 19. század közepén azok az orvosok, akik Londonban, vagy London hét mérföldes körzetén belül működési engedély nélkül praktizáltak, 5 font büntetést voltak kénytelenek fizetni.

Négy főből álló orvosi bizottság volt választható a gyógyszerészek általi gyógyszerkiadás ellenőrzésére. Az egészségügyi felügyelő a titokban orvosi tevékenységet folytató gyógyszerészeket és a hamis gyógyszert árusítókat feljelentette. London területén az egyetemet végzett orvosok folytathattak sebészi tevékenységet. Az ügyvédek és az orvosok, ha tanúként voltak a bíróság előtt meghallgatva, nem tarthattak igényt az emiatt kiesett díjazásukra, ám a sebészek igen.⁶⁰ A sebészek, mivel a kezükkel dolgoznak az operáció során, nem számítottak az orvosok közé, hanem a borbélyokkal voltak egy szinten. A se-

⁵⁸ FODOR (1873), 320–321.

⁵⁹ LAYA (1845), I. 183–209, 210–248, 249–252.

⁶⁰ LAYA (1845), I. 220.

bírszerek gyakran a hadsereg és a tengerészet tagjai közül kerültek ki.⁶¹ Tevékenységüket felügyelők (*Anatomy Inspectors*) tartották szemmel. Gneist szerint az 1860-as években az angol állami intézmények gyengeségei, hiányosságai e téren is kihatottak, ideértve az egészségügyi rendszert⁶² hiányát is a nagyvárosi feltételek mellett. Az anatómia gyakorló tevékenységekre (a boncolásra) állami monopóliumot kaptak, azonban a holttesten beavatkozást orvosi halotti bizonyítvány nélkül nem eszközölhettek.⁶³

A *Privy Council* (az angol államtanács) a kolerajárványt követően járványügyi hatáskörrel is fel lett ruházva, ennek körében intézkedéseket hozhatott a járványok megfékezésére és döntéseivel a helyi hatóságokat intézkedésre kötelezhette. Az 1855-ben meghozott *Diseases Prevention Act* ezt a fennálló helyzetet rögzítette. Ennek értelmében járványveszély esetén országos szinten a *Privy Council*, helyi szinten a helyi önkormányzatokat felügyelő *Local Government Board* volt jogosult intézkedni. A *Privy Council* ilyen irányú intézkedését köteles volt közölni a parlamenttel.⁶⁴ A kerületi Registrar-ok kötelezettsége volt hastífusz, vérhas, hasmenés, kolera, himlő járványos felbukkanása esetén a *General Registrar*-nak, majd az azt felváltó, 1871 és 1919 között működő *Local Government Board*-nak haladéktalanul jelenteni, amely a maga során haladéktalanul értesítette a *Privy Council*-t. Járvány idején mind a *Privy Council*, mind a *Local Government Board* hozhatott rendeletet a betegség terjedésének megakadályozása, járványügyi nyomozás, orvosi járványügyi segítségnyújtás elrendelése, ingyenes gyógyszerkiosztás, illetve a halottak eltemetése tárgyában. A helyi egészségügyi hatóságokon kívül a hadsereg és a tengerészet is alá volt vetve a *Privy Council* intézkedéseinek. A *Privy Council* intézkedéseinek ellenszegülők 5 fontig terjedő bírsággal voltak sújthatók. Intézkedéseinek a helyi hatóságok is alá vannak vetve. A rendeletek végrehajtását a kormány ellenőrizte.

Az 1866-os *Sanitary Act* alapján a helyi hatóság járvány esetén a magánlakásokba is beléphetett, de csak vizsgálatok végzése céljából (azaz a magánlakás sérthetlenségének elvét ilyenkor a járványügyi közérdek áttörte). Orvosokat és más tisztviselőket alkalmazhatott a helyi közigazgatás a járvány megfékezésére. Köteles volt a hatóság minden olyan cselekmény végzésére, vagy más általi végeztetésére, amellyel a járvány kártételei csökkenthetőek voltak. A hatóság köteles volt minden olyan személyt megbüntetni, aki a járványügyi ren-

⁶¹ LAYA (1845), I. 220–221.

⁶² A meglévő közegészségügyi rendszer kiépült, fejlődő, főleg 1890-re megerősödő elemeit más művében Gneist az építésüggyel együtt tárgyalja: GNEIST (1869), 452–456.

⁶³ GNEIST (1867), II. 904.

⁶⁴ FODOR (1873), 321.

delkezéseket egyenes, vagy eshetőleges szándékkal megszegte. A járvány leküzdését elősegítő kórházról, illetve betegszállító kocsiokról a hatóság volt köteles gondoskodni. Ahol megfelelő kórház volt található, oda az egészségügyi tisztviselő vagy a tisztiorvos a ragályos beteget beutalhatta abban az esetben, ha annak nem volt saját lakása, más család otthonában lakott vagy hajón érkezett. Az átszállítás akár a beteg, akár a családja, vagy mindkettő tiltakozása ellenére is foganatosítandó volt akár a fizikai kényszeralkalmazás legitím monopóliuma útján is.⁶⁵

Fodor megjegyzi, hogy az angol törvények szigorúsága „a gyengeszívű higienista haját égnek mereszti” és ezek betarthatósága kétségeket ébreszt az emberben. Azonban ezeket a törvényeket valóban fegyelmezetten végrehajtották, sőt, az angol közvélemény az 1870-es években még kevesellte is a szigort.⁶⁶

4. Két angol közegészségügyi reformer: Edwin Chadwick és John Simon

A kérdéskör jelentős alakítója volt Jeremy Bentham követője, Edwin Chadwick (1800–1890) politikus, közhivatalnok, reformer, aki a közegészségügy és a csatornázás terén kiemelkedő eredményeket ért el az 1838-as hastífuszjárvány (hasi hagymájárvány) terén. Kiemelkedő e területen 1842-es *Chadwick's Report on Sanitary Condition* című kivonatos munkája,⁶⁷ valamint 1843-as monografikus kötete: *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain. A Supplementary Report on the results of a Special Inquiry into The Practice of Interment in Towns*.⁶⁸ A törekvéseket egyébiránt már az 1831–1833-as kolerajárvány⁶⁹ tragikus tapasztalatai is elősegítették.

A kiemelkedő minőségű római csatornahálózat eredményei esetlegesen továbbéltek azon városokban, ahol egyáltalán voltak, de a középkorban e téren

⁶⁵ Uo. 322–323.

⁶⁶ Uo. 324.

⁶⁷ CHADWICK (1842).

⁶⁸ CHADWICK (1843).

⁶⁹ Az 1854-es kolerajárvány felismerése kapcsán jelentős volt John Snow (1813–1858) orvos azon felfedezése, amelyet a Broadwick street lakosainak kikérdezésével tett a járvány forrásának feltárása érdekében. Társával, Henry Whiteheaddal azonosította a fertőzés eredőjét adó közutakat a járvány halottainak lakhelye feltérképezése útján, megfigyelve, hogy kb. 60 haláleset az adott környéken történt, és csak 10 a környező utcákban. Másutt Londonban az adott időszakban kolerás eset nem fordult elő. A közút fogantyújának leszerelésével a helyi hatóságok elejét vették a betegség terjedésének. SNOW (1854), 321–322.

a leépülés volt jellemző. E lejtmenetből a felfelé vivő utat az angol közegészségügy és csatornázás fejlesztése nyitotta meg.⁷⁰ Chadwick 1842-es és 1843-as jelentése az 1848-as közegészségügyi törvényhez vezetett, amely az első példája volt annak, hogy a brit kormány kifejezett felelősséget vállalt polgárai egészségéért. Lord Morpeth tett javaslatot 1847-ben olyan törvény meghozatalára, amely kötelezővé teszi, hogy minden város minden házába, lakásába bevezessek a vizet, amely célt vagy saját vízmű (*Waterwork*) építésével vagy víztársulásokkal (*Water Companies*) való kapcsolattartással, valamint vízvezetési, csatornázási és utcaburkolati tevékenységek végzésével vihetnek teljességbe. A legjelentősebb célok sajnálatosan jelentősen felhígultak, mire a javaslatból törvény lett, de a jogszabály így is létrehozta a Központi Egészségügyi Tanácsot (*Central Board Of Health*), amelynek tagjai Lord Morpeth, Lord Shaftesbury és Chadwick voltak. Később csatlakozott hozzájuk Southwood Smith, aki orvosi tanácsadóként tevékenykedett. A körzetek felmérést igényeltek a Tanács által alkalmazott és fizetett ellenőrtől, amelynek engedélyezéséhez nem volt szükség költségmegállapító helyi rendelet megalkotására. Chadwick maga választotta ki az összes ellenőrt, biztosítva, hogy megosszák nézeteiket az üvegezett csatornacsövekről, az állandó vízellátásról és az artézi vízvezetésről (*arterial drainage*).

1853-ig 284 városból érkeztek ellenőrzési kérelmek, és 13 kombinált vízellátási, csatornázási és vízvezetési terv készült el. A mérnökökkel való kapcsolatok nem mindig voltak könnyűek, J. M. Rendel Chadwick ötleteit „egészségügyi humbugnak” nevezte, Robert Stephenson pedig kijelentette, hogy gyűlöli a csövek ötletét, akárcsak a téglából épült csatornákét. Joseph Bazalgette szintén felszólalt az üvegezett csatornacsövek ellen. Az idő előrehaladtával egyre nagyobb ellenállásba ütközött a tevékenységkifejtés. A Chadwick és Thomas Hawksley vízmérnök közötti viták nyílt ellenségeskedéssé fajultak, és Hawksley 1853-ban komoly panaszt emelt Chadwick és a Tanács egyik felügyelője ellen az alsóház bizottsága előtt. A mérnökök ellenállása megnövekedett, Hawksley és James Simpson megalakította a *Private Enterprise Society*-t azzal a szándékkal, hogy megbuktassák a Tanácsot. Shaftesburynek, Chadwicknek és Smithnek 1854-ben le kellett mondania, é Tanács nem sokkal ezután megszűnt. Chadwick megélte álláspontja igazolását, amikor 1871-ben megalakult a közegészségügy és a kórházépítés és finanszírozás területén nagy szerepet vállaló Helyi Önkormányzatokat Felügyelő Testület (*Local Government Board*), amely az Egészségügyi Minisztérium (*Ministry of Health*) megalakulásához vezetett. Azóta széles

⁷⁰ SZABLYA (1978), 12.

körben elismert tényné vált, hogy a közegészségügy a kormány felelősségi körébe tartozik, amely a helyi hatóságokon keresztül működik.⁷¹

Chadwick a járványproblémát 1889-es fő művében az alábbiakban foglalta össze: „Az én időmben a higiénia terén elért legnagyobb és legnagyobb előrelépés, úgy tűnik számomra, hogy a legjelentékenyebb gyermekbetegségek, a kanyaró, a vörheny (skarlát), a tífusz és a diftéria leküzdése terén történt – ez olyasféle előrelépés, amelyet gondosan és hatékonyan vizsgáltak, és megállapították a kerületi részidős (félnapos) iskolák igazgatói, ahol a halálozási ráta azoknak a gyerekeknek a körében, akik ki nem fejlődött betegséggel jártak az intézményekbe, kevesebb, mint három ezrelékre, illetve a korábbi halálozási arányszám egyharmadára csökkent a számadat. Ez a csökkenés egybeesik a halálozási arányok csökkenésével a börtönökben, a járványok egykori székhelyein, ahová a betegség kialakulása nélkül belépők között a járványok teljesen kiszorultak, a halálozási arányszámok pedig három ezrelék alá csökkentek, így ez a börtönön kívüli, védtelen lakosság körében elterjedt halálozási arányok kevesebb, mint egyharmada volt.”⁷²

Hasonlóan jelentős szereplő volt Sir John Simon (1816–1904) kórboncnok, közegészségügyi szakember, a City of London főorvosa, később Anglia protomedicusa (*Medical Officer of Her Majesty's Privy Council*), az angol közegészségügyi igazgatás másik „vezérembere”, akinek 1849 és 1876 között közzétett éves jelentései a tárgykör alapforrása it képezik (ezeket két kötetben tette közzé Seton Edward 1887-ben).⁷³ 1867 és 1890 között Simon a londoni Patológiai Társaság elnöke volt. Írt egy *English Sanitary Institutions* című önálló munkát is 1890-ben.⁷⁴ A 19. század közepén a kormány intézkedéseket hozott a közegészségügy előmozdítására, elfogadták az 1848-as közegészségügyi törvényt, és létrehozták az Általános Egészségügyi Tanácsot. Ugyanebben az évben Simont kinevezték a londoni City csatornázási bizottság egészségügyi tisztifőorvosává. Ez volt a második egészségügyi tisztifőorvosi kinevezés volt az országban (William Henry Duncan az előző évben lett Liverpool tisztifőorvosa). Ezt a beosztást Simon 1855-ig töltötte be. Az Általános Egészségügyi Tanácsot 1853-ban újjászervezték, és Simon 1855-ben lett a testület tisztifőorvosa. A Tanács csak 1858-ig működött, feloszlásakor Simon tisztifőorvosi szerepe átkerült a Titkos Tanácshoz.⁷⁵

⁷¹ BINNIE (1981), 31–32, 36–37.

⁷² CHADWICK (1889), 6.

⁷³ CONCHA (1905b), 430–431.

⁷⁴ SIMON (1890).

⁷⁵ CLAY-BASSETT (1999).

Éves jelentéseinek köszönhetően Simon nagy tekintélyre tették szert. Úgy vélte a közegészségtan, a higiénia tudománya az egyik legjelentősebb tudományszak, a tevékeny kereszténység szellemének és céljainak kifejeződése, amit *English Sanitary Institutions* című könyvében is kifejezésre juttatott. Ez a kötet irányította egész Európa figyelmét az angol közegészségügyre, amely Stein *Verwaltungslehre*-je harmadik, közegészségügyi kötetének második, 1882-es kiadását is befolyásolta a német közigazgatási irodalom más darabjai mellett, ideértve a nagy magyar közegészségtan-művelő Fodor Józsefet is.⁷⁶

5. Néhány példa az angol egészségüghöz kapcsolódó joggyakorlat szabályozására

A tanulmányban számos közegészségügyi jogszabályra kitértünk. Alább az angol jogtörténeti irodalomban kiemelt korai, korszakunk előtti, de hosszasan ható (*leading case*), illetve 1875 és 1914 közötti, főként a kórházügyet erősítő jogszabályt vizsgálunk meg.

A közegészségügy körébe tartozó kérdések az angol jogtörténet kapcsán a zavarás (*nuisances*) révén kerülnek elő. Az általunk figyelembe vett jogtörténeti irodalom a *statute law*-t 1164 és 1978, a *case law*-t 1279 és 1972 között dolgozza fel. A 19. század előtt a közegészségügyi szabályozás elégtelen volt, a higiéniai standardokat alacsony fokon határozták meg. A kevéske szabályozás kezdetben olyan hentesek ellen irányult, akik nem a megfelelő körülmények között helyezték el a véres belsőségeket, illetve a döghullákat. A szabályozás arra is kitért, hogy a tímárok és kesztyűkészítők a bőrfeldolgozás során mérgező füstöt bocsátottak ki. Mindezzel károsították a legelőket, a gyümölcsösöket, szennyezték az ivóvizet. A kelmefestők vegyszereikkel mérgezték a levegőt és az ivóvizet. A magánháztulajdonosok szivárgó és rossz állapotú latrinái is okoztak gondokat.⁷⁷ Mindezek a zavarások sértették a későbbi felperesek (*plaintiffs*) tulajdonjogát. Már I. Erzsébet (1559–1603) uralkodása elején a *Hales' Case* (1560) kitért arra, hogy a külső behatások veszélyeztethetik a tulajdonosok házának levegőjét, megfertőzve azt.⁷⁸ A fertőzésveszély kérdése merült fel abban az esetben is, mikor az alperes (*defendant*) olyan módon emelt sertésólat a felperes

⁷⁶ CONCHA (1905b), 431.

⁷⁷ BAKER (1981), 356.

⁷⁸ Uo. 357.

földje határán, hogy az abból kiáramló „fertőző szagok” lehetetlenné tették a felperes házában való tartózkodást (*R v. Rockett* 1607).⁷⁹

Érdeemes megvizsgálunk a kórházügyre vonatkozó 1875 és 1914 közötti szabályozást. Itt számos *statute law* szabályt van mód áttekinteni. (Érdekesség, hogy például 1929 és 1935 között egyetlen közegészségügyi szabályt sem találunk a rendelkezésünkre álló *statute law* gyűjteményben.⁸⁰)

A *The Chelsea Hospital (Lands) Act* (1875) felhatalmazta őfelsége faügyi, erdészeti és földügyi megbízottját, hogy átengedjen bizonyos földeket, és helyiségeket a Chelsea Hospital nevű kórház felállításával foglalkozó bizottság számára egyéb célokra történő felhasználás végett.

A *Local Government Board's Provisional Orders Confirmation (No. 3.) Act* (1886) egy törvény formában meghozott ideiglenes végzés volt, amely a Cheshunt Városi Egészségügyi Körzet Hatósága számára kötelező kitételek kikötése mellett lehetővé tette, hogy hatályba léptesse a földzáradéki törvények kötelező rendelkezéseit. A Stockport Union és a Wangford Union Vidéki Egészségügyi Körzetei (*Rural Sanitary Districts*) egészségügyi hatóságai számára is kötelező rendelkezéseket állapított meg a jogszabály.

Az *Edinburgh Merchant Company Endowments Act* (1895) az Edinburgh város Merchant Company által működtetett kórházai és iskolái jobb igazgatásáról (*better administration*) szóló törvény célja az volt, hogy felállítson egy közös pénzalapot, nyugdíjalapot és tartalékalapot létrehozó általános testületet, és hogy további igazgatási jogköröket ruházzanak át egyéb célok megvalósítása érdekében.

A *King's College Hospital Act* (1904) célja, a King's College Hospital London felállítására szolgáló telek értékesítését és a terület ártalmatlanítását tartalmazta. Engedélyezésre került a földterület megszerzése, az új kórház felállítása és egyéb célok megvalósítása is.

Az *Otley Improvement Act* (1905) Otley városrész egészségügyi önkormányzata, illetve pénzügyi helyzete javításáról szólt.

Az *Alexander Scott's Hospital Order Confirmation Act* (1905) az Alexander Scott kórház felállításáról szóló 1899. évi rendeletet erősítette meg. A kórház felállítása miatt több pénzalapot egyesítettek.

A *Keighley Corporation Act* (1908) felhatalmazta Keighley városrész polgármesterét és polgárait további földek vásárlására vízügyi vállalkozásukkal kapcsolatban, hogy meghosszabbítsák bizonyos vízművek építésének idejét,

⁷⁹ Uo. 358.

⁸⁰ *Statute of the United Kingdom* (1929–1935).

feljogosítsák a társaságot motoros omnibuszok vásárlására és üzemeltetésére, valamint a társaság hatáskörének kiterjesztésére, tekintettel a társaság egészségügyi önkormányzatának szerepére, a városrész fejlesztésére és az egyéb célokra tekintettel.

A korábban már említett Alexander Scott kórházzal kapcsolatos újabb törvény *Alexander Scott's Hospital and the North of Scotland College of Agriculture Order Confirmation Act (1914)* ideiglenes rendelkezéseket léptetett hatályba nevezett kórház és az Észak-Skóciai Mezőgazdasági Főiskola felállítására vonatkozó 1899. évi rendelet megerősítése tárgyában.

6. Összegzés

Tanulmányunk áttekintette az közegészségügy és az egészségügyi közigazgatás helyét és szerepét az angol jogban 1830 és 1914 között. E témakör általános közigazgatási jogi tudományos forrását az angol nyelvű munkákat jelentőségükben megelőzve francia és német források adják. Az angol közegészségügy és fejlődése modelladó volt a kontinentális államok számára. Ezen törekvések jelentősége mellőzhetetlenül fontos. Az angol közegészségügyért és a közegészségügyi igazgatásért folytatott küzdelem körében jelentős volt az akár állami kényszeralkalmazásban megnyilvánuló szigor (bírság, elzárás, karantén), illetve az angol állampolgárok együttműködése, amely végül a (kolera)járvány (időleges) megfékezéséhez vezetett. A műszaki-társadalmi fejlődés (kórházépítés, csatornázás, vízelvezetés, a köztisztaság, a személyi- és környezeti higiénia javulása) is segítette a járványok terjedésének meggátlását. A vizsgált korszakban is előkerült az oltáskérdés, amely a 20. század elejéig az Edward Jenner (1749–1823) által 1796-ban felfedezett himlőoltással volt képviselve. Manapság a COVID-19-világjárvány elleni védőoltás az öt év feletti népesség számára történő kötelezővé tételének kérdése vakcina-előállítói vagy állami felelősségvállalás hiányában könnyen válhat a koronavírus-pandémia talán központi kérdésévé, különös tekintettel a világ számos államában előforduló erőszakos tömegmegmozdulásokra, illetve az emberi jogok korlátozható volta határainak kérdéskörére is ráirányítva a figyelmünket.

IRODALOM

- ATZÉL Elemér (összeáll.): *Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye. Megindította a m. kir. Belügyminiszter megbízásából dr. Chyzer Kornél miniszteri tanácsos VII. 1929–1933.* Budapest, Mai Henrik és Fia Orvosi Kiadó, 1934.
- BAKER, John Hamilton: *An Introduction to English Legal History.* London, Butterworths, 1981.
- BINNIE, George M.: *Early Victorian Water Engineers.* London, Thomas Telford, 1981.
- CLAY, Henry Hurrell – BASSETT, W. H.: *Clay's Handbook of Environmental Health.* New York, Taylor and Francis, 1999.
- CONCHA Győző: A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya. In: CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan.* Budapest, Grill Károly, 1905a, 230–252.
- CONCHA Győző: A közegészségügyi igazgatás. In: CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan.* Budapest, Grill Károly, 1905b, 392–431.
- CHADWICK, Edwin: *Chadwick's Report on Sanitary Condition.* London, Edwin Chadwick, 1842.
- CHADWICK, Edwin: *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain. A Supplementary Report on the results of a Special Inquiry into The Practice of Interment in Towns.* London, Edwin Chadwick, 1843.
- CHADWICK, Edwin: *The Present and General Condition of Sanitary Science. An Address in Reply to the Memorial Presented at the Festival Dinner.* London, Edwin Chadwick, 1889.
- CURSON, Henry – DODDRIDGE, John – WENTWORTH, Thomas – WILSON, George: *The Office and Duties of Executors. Cases between Heirs and Executors ... and Administrators.* London, William Strahan – Michael Woodford Law Printers to the King's Most Excellent Majesty, 1774.
- FAUCI, Anthony S. – LANE, H. Clifford: Microbial Terrorism. In: KASPER, Dennis L. – FAUCI, Anthony S. – LONGO, Dan L. – BRAUNWALD, Eugene – HAUSER, Stephen L. – JAMESON, J. Larry (eds.): *16th Edition Harrison's Principles of Internal Medicine. I.* New York, McGraw-Hill Medical Publishing Division, 2005, 1279–1284.
- FODOR József: *A közegészségügy Angolországban, tekintettel az orvosügyre, az orvosi rendszetre, és a törvényszéki orvosi ügyre, valamint a hazai viszonyokra.* Budapest, Magyar Orvosi Könyvkiadó Társulat Könyvtára, 1873.
- GNEIST, Rudolf: *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht. I. Geschichte und heutige Gestalt der Ämter in England mit Einschluss des Heeres, der Gerichte, der Kirche, des Hofstaats. II. Die Communalverfassung und Communalverwaltung. III. Darstellung der heutigen Kreis- und Gemeindeverfassung.* Berlin, Julius Springer, 1857–1863.
- GNEIST, Rudolf: *Das englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte, der Kirche. I. Geschichte des englischen Verwaltungsrecht. II. Das heutige englische Verwaltungsrecht.* Berlin, Julius Springer, 1867.

- GNEIST, Rudolf: *Verwaltung Justiz Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen.* Berlin, Julius Springer, 1869.
- KEUSCH, Gerald T. – WALDOR, Matthew T.: Cholera and other vibrios. In: KASPER, Dennis L. – FAUCI, Anthony S. – LONGO, Dan L. – BRAUNWALD, Eugene – HAUSER, Stephen L. – JAMESON, J. Larry (eds.): *16th Edition Harrison's Principles of Internal Medicine.* I. New York, McGraw-Hill Medical Publishing Division, 2005, 909–914.
- 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 Közzolgálati Egyetem, 2013.
- KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary-iskola koráig.* Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2014.
- KOI Gyula: „Upscale Stranger.” The Administrative Law as a Phenomenon in the Anglo-Saxon Legal and Political Thought. In: MOLNÁR, Attila Károly – PAP, Milán (eds.): *State and Equality.* Budapest, Thomas Molnar Institute for Advanced Studies – Dialóg Campus, 2018a, 117–128.
- 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 amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV.* Budapest, Dialóg Campus, 2018b, 503–510.
- KOI Gyula: A 18–19. századi kontinentális közigazgatás-tudomány szerepe a járványkezelésben. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnosztikák. A COVID-19-világi járvány hatásai a jogrendszerre.* Budapest, TK JTI – L'Harmattan Kiadó, 2020, 209–220.
- KOI Gyula: A közegészségügyi igazgatás és a járványügy szerepe a honi közigazgatás-tudományok egyes elméleti művelőinek munkásságában. A 18–19. század közigazgatási jogi és közigazgatástani irodalmának példái. In: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2021, 425–443.
- LAYA, Alexandre: *Droit anglais ou résumé de la législation anglaise sous la forme de Codes 1^o politique et administratif. – 2^o Civil. – 3^o De procédure civile et d'instruction criminelle. – 4^o De commerce. – 5^o Pénal suivi d'un dictionnaire des termes légaux, techniques et historiques et d'un table analytique. Extraits, analyses ou traduits des commentateurs anglais: Blackstone, Story, Bailey, John Wade (auteur du Cabinet Lawyer), des statuts du parlement, etc., etc.* Paris, Imprimerie de C.-H. Lambert – Comptoir des Imprimeurs-Unis, 1845.
- MÉSZNER Zsófia: Variola. In: TULASSAY Zsolt (szerk.): *A belgyógyászat alapjai.* I. Budapest, Medicina Könyvkiadó, 2007, 381.
- NICHOLS, Wendalyn R. – COSTELLO, Robert B. – RADERS, James L. (eds.): *Random House Webster's Unabridged Dictionary.* New York, Random House, 2001.

- PAULY, Walter: *Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Deutschland*. In: von Bogdandy, Armin – Cassese, Sabino – Huber, Peter H. (eds.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*. Heidelberg, C.F. Müller, 2011, 41–80.
- SHUKHAREVA-BUELL, Natalya N.: *Biologically active substances of Protozoa*. Dordrecht, Springer, 2003.
- SIMON, John: *English Sanitary Institutions. Reviewed in their Course of Development, and in some of their Political and Social Relations*. London, Cassell & Company, 1890.
- SNOW, John: „The Cholera near Golden Square, and at Deptford”. *Medical Times and Gazette*, (1854) 9: 320–321.
- Statute of the United Kingdom. The Law Times 1929–1935. Public General Acts*. London, Law Times Office, 1929–1935.
- STEIN, Lorenz: *Die Verwaltungslehre. I–VII*. Stuttgart, Cotta, 1865–1884. <https://bit.ly/3y-MslzT>
- STEIN, Lorenz: *Die Verwaltungslehre. III. Die Gesundheitswesen*. Stuttgart, Cotta, 1865. <https://bit.ly/3suZfnH>
- SZABLYA Ferenc: *Csatornázás*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó, 1978.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – Koi Gyula (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Wolters Kluwer, 2011.
- SZALKAI András: Cholera. In: TULASSAY Zsolt (szerk.): *A belgyógyászat alapjai. I*. Budapest, Medicina Könyvkiadó, 2007, 416.
- TISZA István: A m. kir. belügyi miniszter jelentése az ország közegészségügyéről. In: [Központi Statisztikai Hivatal]: *Magyarország közegészségügye az 1902. évben*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság Könyvnyomdája, 1904, 5–15.
- VIDÉKI László: „A Liernur-féle csatornázási rendszer”. *Mézőgazdasági Közlemények*, (1873) 5: 473–482.
- WESTHEIDE, Wilfried Reinhard (Hrsg.): *Spezielle Zoologie. I. Einzeller und Wirbellose Tiere. 2*. Heidelberg, Spektrum Akademischer Verlag, 2006.
- WHITE, Leonard D.: *The Federalists. A Study in Administrative History. I. 1789–1801. The Jeffersonians. A Study in Administrative History II. 1801–1829. The Jacksonian Era. A Study in Administrative History III. 1829–1861. The Republican Era. A Study in Administrative History IV. 1869–1901*. New York, MacMillan, 1948–1958.
- WYNNE, Edward: *An Analysis of the Law concerning Parochial Provision of the Poor*. [H. n.], [k. n.], 1767.

FÜGGELÉK



Rácz Lilla

Rendeleti kormányzás Magyarországon járványügyi készültség és a második veszélyhelyzeti kormányzás idején (2020. június 18. – 2021. február 8.)¹

I. Általános bevezetés

A koronavírus járvány első hulláma 2020. június közepén véget ért Magyarországon. Erre reagálva a jogalkotó, figyelembe véve a járvány első hullámának jogalkotói, kormányzati tapasztalatait is, jelentős jogszabályalkotási, illetve jogszabálmódosítási programot valósított meg.

A *Magyar Közlöny* 2020. évi 144. számában 2020. június 17-ével négy fontos törvény került kihirdetésre: a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény; a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény; a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény; valamint a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény módosításáról szóló 2020. évi LX. törvény. A 2020. évi LVII. törvény és a 2020. évi LVIII. törvény az első veszélyhelyzet lezárulásával, egyes veszélyhelyzeti rendelkezések törvényi szintre emelésének céljával léptek hatályba.

A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. június 18-án hatályba lépett 2020. évi LVII. törvény 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, valamint a 2. §-ban deklarálta, hogy hatályát veszti a koronavírus elleni véde-

¹ A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet alatt kibocsátott kormányrendeletek rendszerezését és rövid bemutatását lásd 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.). In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok: a COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, TKJTI – L'Harmattan Kiadó, 323–371.

kezésről szóló 2020. évi XII. törvény. Az Országgyűlés felhívásának a Kormány a *Magyar Közlöny* következő számában megjelent kormányrendeletben tett eleget.

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló, 2020. március 11-én hatályba lépett 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzetet a koronavírus járvány első hullámához kapcsolódó rendeleti kormányzás lezárásaként a Kormány a *Magyar Közlöny* 2020. évi 145. számában 2020. június 17-én kihirdetett és 2020. június 18-án hatályba lépett a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel hatályon kívül helyezte.

A koronavírus első hulláma jogalkotói lezárásaként értelmezhető 2020. évi LVII. törvény hatályba lépésével azonban a COVID-19-világjárvány által kiváltott közegészségügyi válsághelyzet még nem múlt el. A jogalkotó ezért döntött úgy, hogy a folyamatos járványügyi éberség fenntartására egy új jogintézményt vezet be a magyar jogrendszerbe, az ún. járványügyi készültséget. A járványügyi készültség kihirdetése, amely egy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben már korábban is ismert jogi helyzet, az egészségügyi válsághelyzet szabályaiba illeszkedett be, illetve azokhoz kapcsolódott, lehetővé tette a Kormány számára, hogy szűk körű korlátozásokkal, de fenntartsa a veszélyhelyzet alatt bevezetett védelmi intézkedéseket és utazási korlátozásokat.

2020. június 18-tól 2020. november 4-ig különleges jogrend nem volt érvényben Magyarországon, hanem a 2020. június 17-én kihirdetett járványügyi készültség állt fenn. A Kormány három alkalommal hirdetett veszélyhelyzetet Magyarország egész területére. A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet 2020. március 11-től 2020. június 18-ig, a 478/2020. (IX. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet 2020. november 4-től 2021. február 8-ig állt fenn. A harmadik veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet 2022. június 1-jén fog megszűnni. 2020. június 17-től, a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet kihirdetésétől 2020. november 3-ig, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet kihirdetéséig összesen 196 kormányrendelet került kibocsátásra, közülük 22 járványügyi készültségi felhatalmazás alapján.

2020. november 4-én hatályba lépett a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet, amellyel kezdetét vette Magyarországon a második veszélyhelyzeti kormányzás időszaka (az ún. második veszélyhelyzet). Ez a kormányrendelet 2021. február 8-án hatályát veszítette. Ez azonban nem járt együtt a veszélyhelyzet megszüntetésével Magyarországon. Már korábban, 2021. január 29-én kihirdetésre került a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló

478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, amely 2021. február 8-án lépett hatályba, ám ugyanezen a napon egy másik kormányrendelet is hatályba lépett, a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, amely biztosította a folyamatos átmenetet a megszünt második veszélyhelyzeti kormányzás és a hatályba lépő harmadik veszélyhelyzeti kormányzás között.

2020. november 4. óta Magyarország egyidejűleg áll fenn járványügyi készütség és veszélyhelyzeti kormányzás. Az alábbiakban a 2020. június 17-én kihirdetésre került a járványügyi készütség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet szerinti járványügyi készütség (2020. június 18. – 2022. június 18.) ideje alatt a 2021. február 8-ig kihirdetett járványügyi készütségi és a második veszélyhelyzeti kormányzás (2020. november 4. – 2021. február 8.) idején kibocsátott járványügyi készütségi, illetve veszélyhelyzeti kormányrendeleteket rendszerezük és ismertetjük röviden. Az adott időszakban összesen 502 kormányrendelet született, ebből 24 járványügyi készütségi, 113 veszélyhelyzeti² – az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott, illetve a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 2020. november 11-én történő hatályba lépése után e törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési – felhatalmazás alapján került kibocsátásra. Emellett született még 5 kormányrendelet a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvényben, és 7 a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti sza-

² Ebbe a 113-ba beleértve a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet, a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII. 30.) Korm. rendeletet, illetve az azt módosító 443/2020. (IX. 30.) Korm. rendeletet, 469/2020. (X. 29.) Korm. rendeletet, az 519/2020. (XI. 25.) Korm. rendeletet és a 29/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, valamint az időrend miatt és hatályba lépésük dátuma (2021. február 8.) okán a harmadik veszélyhelyzeti kormányzás első hat rendeletét (a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet és más kormányrendeletek veszélyhelyzeti módosításáról szóló 28/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, a veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra, valamint az országos és helyi népszavazásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről szóló 30/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, a veszélyhelyzet idején az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 49. §-a szerinti szünetelésre vonatkozó eltérő szabályokról szóló 31/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, a veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 32/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet és az egyes orvos- és egészségügyi tudományi felsőoktatási intézmények veszélyhelyzet idején történő működésével összefüggő intézkedésekről szóló 33/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet.

bályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján.

Amennyiben a 113 veszélyhelyzeti kormányrendeletből ki is vonjuk az első veszélyhelyzetet megszüntető a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet, illetve a harmadik veszélyhelyzetet kihirdető, a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet és a közvetlenül ahhoz kapcsolódó további 5 veszélyhelyzeti kormányrendeletet,³ a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett második veszélyhelyzet idején kibocsátott fennmaradó 107 veszélyhelyzeti kormányrendelet besorolása és osztályozása tárgyuk és tartalmuk kiemelkedő sokszínűsége okán nem könnyű feladat. Nagyvonalakban azonban főbb tartalmi csomópontokat mégis felfedezhetők bennük.

A veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendelkezéseik tartalma alapján négy fő tárgykör alapján osztottuk be: védelmi intézkedéseket, gazdaságvédelmi (munkahelyvédelmi) célú rendelkezéseket tartalmazó, szakpolitikai tartalommal bíró, illetve egyes törvények és kormányrendeletek rendelkezéseitől eltérő, átmeneti rendelkezéseket tartalmazó veszélyhelyzeti kormányrendeletek.

A védelmi intézkedésekre vonatkozó rendelkezések képezték az egyik legfontosabb szabályozási tárgykört a második veszélyhelyzet kihirdetése után. Ezekben a rendelkezésekben fogalmazódtak meg azok a szabályok, amelyek a második veszélyhelyzet fennállása alatt a legnagyobb mértékben voltak hatással a Magyarországon élők mindennapi életére. Ezekben a találhatóak meg az általános életvitelre vonatkozó, a magánszférához, illetve a közjogi alapjogokhoz a legszorosabban kapcsolódó, azokat a közönséges jogrendben egyértelműen sértő korlátok, amelyekre védelmi intézkedésként, a koronavírus járvány terjedésének fékezése, illetve megakadályozása érdekében a Kormány döntése értelmében szükség volt. Nem szoros védelmi intézkedésként, de mégis az első csoportba soroljuk azokat a kormányrendeleteket, amelyekkel a Kormány

³ A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet és más kormányrendeletek veszélyhelyzeti módosításáról szóló 28/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, a veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra, valamint az országos és helyi népszavazásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről szóló 30/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, a veszélyhelyzet idején az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 49. §-a szerinti szünetelésre vonatkozó eltérő szabályokról szóló 31/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, a veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 32/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet és az egyes orvos- és egészség-tudományi felsőoktatási intézmények veszélyhelyzet idején történő működésével összefüggő intézkedésekről szóló 33/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet.

a védelmi intézkedések, illetve a koronavírus járvány elleni védekezés sikeressége érdekében egyes munkakört betöltő személyeket munkájuk zavartalan és biztonságos ellátás érdekében meghatározott mentességben részesítette.

A második legjellemzőbb téma, ami a kormányrendeletekben feltűnt, a gazdaság-, illetve munkahelyvédelem volt főként a gazdaságnak a koronavírus járvány által leginkább érintett szegmenseire kiterjedő adó- és járulékkedvezmények formájában.

Harmadik csoportként megjelentek egyes törvények, illetve kormányrendeletek rendelkezéseitől eltérő, átmeneti rendelkezéseket tartalmazó kormányrendeletek is, amelyek hasonló célt szolgáltak, mint a koronavírus járvány első hulláma alatt kibocsátott hasonló tárgyban, többnyire azonos törvényeket érintő kormányrendeletek.

A kormányrendeletek utolsó, negyedik halmazát az ún. szakpolitikai (egészségügyi, szociális) tartalommal, többnyire a 2020 végén, 2021 elején lezárt egészségügyi átrendezéshez kapcsolódó kormányrendeletek adták, amelyek tartalmuk szempontjából nem feltétlenül illettek be a veszélyhelyzeti kormányrendeletek közé, kibocsátásukhoz veszélyhelyzeti felhatalmazásra talán nem is lett volna szükség, de meghozataluk indokául az (is) szolgálhatott, hogy az egészségügyi rendszer folyamatban levő átalakítását a koronavírus járvány érezhetően megnehezíthette. Ezt támasztja alá, hogy az e csoportba tartozó egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek az egészségügyi szervezetrendszer felépítésére, az ahhoz kapcsolódó különleges irányítási, vezetői jogviszonyokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaztak. Azonban éppen ezek miatt a veszélyhelyzethez látszólag nem kapcsolódó, ugyanakkor kifejezetten az egészségügyi szervezet felépítéséhez igazodó, a rendes jogrend keretében is kibocsátható rendelkezések miatt e kormányrendeletek különleges jogrendi, veszélyhelyzeti kormányrendeletként való kihirdetése nem tűnt szükségesnek vagy indokoltnak.

Természetesen az egyes halmazok között átfedések is lehetnek. A kormányrendeletek, különösen a veszélyhelyzeti kormányrendeletek mind tartalmukban, mind tárgyukban széleskörű eltéréseket mutattak. Mind a járványügyi készültségi, mind a veszélyhelyzeti kormányrendeletek közül kiemelkedtek a védelmi intézkedéseket tartalmazó kormányrendeletek. Ezekben a kormányrendeletekben olyan intézkedéseket hirdettek ki a Kormány, amelyek mindenkire, nemcsak meghatározott személyi körre vonatkoztak és a közönséges jogrendben nem tapasztalt korlátozó intézkedéseket, magatartási szabályokat írtak elő (például a maszkviselés kapcsán). A járványügyi készültséggel összefüggő rendelkezések között nagy jelentőséggel bírtak még az utazási korlátozásokra vonatkozóak, amelyek a rendes jogrendben érvényesülő szabályoktól a legna-

gyobb mértékű eltéréseket tartalmazták. A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapjog megsértésén kívül, amelyet leginkább a védelmi intézkedések érintettek, a veszélyhelyzeti kormányrendeletek még további más alapjogok (például a közérdekű adatok megismeréséhez való jog) korlátozására is irányulhattak. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek ismertetésekor azokra érdemes több figyelmet szentelni, amelyek vagy személyi vagy tárgyi hatályuk kapcsán az alapjogok vonatkozásában a megszokotlanabb, illetve legidegenebb korlátozásokat tartalmazták.

II. Járványügyi készültség (2020. június 18. – 2021. február 8.)

1. A járványügyi készültség mint különös jogrend

A magyar jogrendszer 2020. június 18-a előtt nem ismerte a járványügyi készültség fogalmát. Az egészségügyi törvény tartalmazott az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozóan korábban is rendelkezéseket, azonban ezeket a rendelkezéseket a Kormány a különleges jogrend kihirdetése mellett a koronavírusjárvány első hulláma alatt a veszélyhelyzeti kormányrendeletekben nem alkalmazta. A járvány első hullámának lezárulásakor az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó rendelkezéseket az Országgyűlés széleskörűen módosította, beemelve az egészségügyi válsághelyzethez kapcsolódóan a járványügyi készültség fogalmát is az egészségügyi törvénybe.

Ezzel a módosítással a Kormány a különleges jogrend megszüntetése után is fenntarthatta a veszélyhelyzeti intézkedések túlnyomó részét a járványügyi készültségi kormányrendeletek rendelkezései között.

A 2020. június 18. és 2020. november 3. között veszélyhelyzet kihirdetése nélkül, önállóan fennálló járványügyi készültség időszaka, ha különleges jogrendnek nem is, de különös jogrendnek mindenféleképpen nevezhető. A járványügyi készültségi kormányzás idején hatályban volt védelmi intézkedések, még ha különleges jogrendnek nem is tekinthetők, mégis feltűnően eltértek a közönséges jogrend idején megszokott rendelkezésektől. Alapjogot érintő intézkedéseik ugyan nem érthették el a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet alatt kihirdetett rendelkezésekben bevezetett korlátozások hatását, azonban a járványügyi készültség idején bevezetett rendelkezések széleskörű és jelentős hatással járó, a rendes jogrendtől idegen, a magánautonómiát nem elhanyagolható mértékben érintő rendelkezéseket tartalmaztak.

2. Törvények

2.1. A 2020. évi LVIII. törvény

A 2020. június 18-án hatályba lépett törvények közül a jogrendszerre gyakorolt hosszabb távú hatása szempontjából két törvény emelkedett ki: a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény és a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény. Mindkét törvény rendelkezéseinek túlnyomó részét eredendően a 40/2020. (III. 11.) kormányrendelet szerinti veszélyhelyzet idején kibocsátott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendelkezései tartalmazták.

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény Magyarország jogrendszerében a kihirdetésekor a maga nemében egyedülálló törvénynek volt tekinthető. Általános indokolása szerint mivel „[a] veszélyhelyzet megszüntetése esetén az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése szerint a Kormánynak az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerinti rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti”, ezért „[a] jogbiztonság követelménye megkívánja, hogy a veszélyhelyzet megszűnése és a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályvesztése ne történjen meg annak hiányában, hogy megfelelő átmeneti rendelkezések megalkotásra kerülnének.” „A javaslat célja, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás által érintett tárgykörökben az Országgyűlés a jogbiztonság érvényesülése érdekében a veszélyhelyzet idején létrejött jogviszonyokat, illetve jogi várományokat úgy szabályozza a veszélyhelyzetet követően, hogy a szabályozási átmenet egyértelműen és kiszámíthatóan – a bizalomvédelem követelményére is figyelemmel – biztosított legyen, és a szabályozási környezet változatlansága törvényben garantált legyen.”⁴ A szabályozási átmenet egyértelmű és kiszámítható „biztosítottságát”, illetve a szabályozási környezet változatlanságát a törvény úgy valósította meg, hogy a koronavírus járvány első hulláma alatt hozott egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendelkezéseit átmeneti szabályokként, illetve egyes törvényeket módosító rendelkezéseként a törvényi szabályozás szintjére emelte.

A terjedelmében is tekintélyt parancsoló, V fejezetből, 121 alcímből és 410 §-ból álló 2020. évi LVIII. törvény jórészt szóról szóra a veszélyhelyzeti kor-

⁴ Végső előterjesztői indokolás a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvényhez. Indokolások Tára 2020/75. Általános indokolás.

mányrendeletek szövegéből átemelt átmeneti rendelkezéseket tartalmazott. Külön említést érdemel, hogy „A választási eljárással kapcsolatos átmeneti szabályok” címet viselő 40. alcím (88. §) alatt szereplő rendelkezéseket a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 6. §-ából,⁵ „Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény módosítása” címet viselő 102. alcím rendelkezéseit (355–356. §§) pedig a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 5. §-ából vette át. Vagyis ezek a rendelkezések nem veszélyhelyzeti kormányrendeleti, hanem veszélyhelyzeti törvényi eredővel rendelkeztek.

Szerepeltek a törvény szövegében a veszélyhelyzeti kormányrendeletek szövegén alapuló törvénymódosító rendelkezések, valamint egyes törvények rendelkezéseinek eltérő alkalmazására vonatkozó átmeneti szabályok is. A jogszabály ún. első Átmeneti törvényként vonult be a magyar jogrendszerbe. 2022. január 1-jéig még két átmeneti törvény került elfogadásra: a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény és a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény, amelyek hasonló szerkezetben a koronavírus járvány második, illetve harmadik hullámában hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendelkezéseit emelték át átmenetileg, illetve hosszabb távon a jogrendszer normái közé.

A magyar jogrendszert a leghosszabb távon feltehetően a 2020. évi LVIII. törvény törvénymódosító rendelkezései befolyásolják majd. Ebben a tekintetben kiemelkednek a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényre és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényre vonatkozó kiegészítő, módosító rendelkezések.

2.1.1. A katasztrófavédelmi törvény módosítása

A 2011. évi CXXVIII. törvény módosítását a törvényalkotó azzal indokolta, hogy az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdésére figyelemmel sarkalatos rendelkezésként biztosítani kellett azt, hogy a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben, az ezen speciális helyzet megfelelő hatékonyságú kezelése céljából, az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jobbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság sta-

⁵ A 2020. évi LVIII. törvény 88. §-ának forrásául szolgáló törvényi rendelkezés a 2020. évi XII. törvény 6. §-a volt.

bilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggeszthesse, törvényi rendelkezésektől eltérhessen, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhasson.

A Kormány tulajdonképpen a veszélyhelyzet első hulláma alatt ezekre a célokra hivatkozva bocsátotta ki az összes veszélyhelyzeti kormányrendelet, amely célok a 2011. évi CXXVIII. törvény kiegészítésével már törvényben is megfogalmazásra kerültek. Az indokolás szerint „ezzel a szabállyal az egyéb okból kihirdetett veszélyhelyzethez képest szélesebb cselekvési szabadságot biztosít a Kormánynak”, ugyanakkor a jogalkotó hozzátette: „[g]aranciális jelentőségű, hogy a Kormány ezen jogkörét kizárólag – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.”⁶ Ennek a garanciális jelentőségűnek tekintett korlátozó intézkedésnek azonban a hatóköre, amely egy humánjárvány kapcsán mind a prevencióra, mind az elhárításra kiterjed, elég volt ahhoz, hogy a koronavírus-járvány első hulláma idején a Kormány a magyar jogrendszer szinte minden nagyobb kódexére és törvényére vonatkozóan, azok rendelkezéseitől eltérő, azok mellett a különleges jogrendben párhuzamosan érvényesülő átmenetileg alkalmazandó szabályokat vezessen be. Ez a felhatalmazás rendkívül széles körű rendelkezések kibocsátását tette lehetővé a Kormány számára a koronavírus járvány további hullámaiban is.

2.1.2. Az egészségügyi törvény módosítása

A legnagyobb jelentőségű módosítást a 2020. évi LVIII. törvény az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényen (a továbbiakban: Eütv.) vezette át. Számos veszélyhelyzeti kormányrendeletben megtalálható rendelkezésre is támaszkodva a törvényalkotó szabályokat épített be többek között a hatósági házi karanténnal,⁷ az általános közbeszerzési szabályok egészségügyi válsághelyzetben történő eltérő alkalmazhatóságával és a koronavírus járvány alatt szélesebb körben ismertté vált telemedicinával összefüggésben. A leginkább

⁶ Végső előterjesztői indokolás a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvényhez. Részletes indoklás a 353–354. §-okhoz. Indokolások Tára 2020/75.

⁷ Vö. végső előterjesztői indokolás a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvényhez. Részletes indoklás a 307–318, 321–322. §-okhoz. Indokolások Tára 2020/75.

figyelmet érdemlő rendelkezés az egészségügyi válsághelyzet fogalmába beemelt járványügyi szükséghelyzet törvényi szintű szabályozása volt.

A törvényalkotó célja a törvényjavaslat részletes indokolása szerint az volt, „hogy egészségügyi válsághelyzetben a Kormány rendeletében hozza meg az egészségügyi válsághelyzet hatékony kezeléséhez szükséges intézkedéseket.” Az Eütv. módosított 228. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló törvény szerinti nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet vagy egyéb járványveszély esetén (járványügyi szükséghelyzet), vagy járványügyi szükséghelyzeten kívül 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 az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé, illetve az előző két esetben 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, az országos tisztifőorvos javaslatára, a miniszter előterjesztése alapján a Kormány rendeletében egészségügyi válsághelyzetet rendelhet el. Az Eütv. 228. § (1) bek.-e a módosítás eredményeként úgy rendelkezik, hogy egészségügyi válsághelyzet elrendelése járványügyi készületségnek minősül.

Az Eütv. új rendelkezései a Kormánynak széleskörű válságkezelési jogköröt biztosítottak. A Kormány rendeletalkotási jogának szabályozásához kapcsolódóan az Eütv. lehetővé tette, hogy „egészségügyi válsághelyzetben a Kormány rendeletében meghatározha[ss]a a szociális távolságtartásra vonatkozó, valamint a fertőzés veszélyét csökkentő védőeszköz viselésére vonatkozó szabályokat, továbbá a lakosság járvány által okozott betegséggel leginkább veszélyeztetett csoportjai számára az üzletekben, valamint a piacokon történő kizárólag es csoportok általi vásárlásra vonatkozó időszavat.”

A módosítás eredményeként az Eütv.-be bekerült 232/D. § (1) bekezdése szerint a járványügyi készületség keretében egészségügyi válsághelyzetben a Kormány rendeletben korlátozhatja vagy megtilthatja minden olyan intézmény és létesítmény működését, rendezvény látogatását és szervezését, valamint tevékenység végzését, amely járvány terjedését elősegítheti, üzletek működését, nyitva tartását, az ország egyes területei, illetve Magyarország és más ország

közötti személyforgalmat, élőállat- vagy áruszállítást, az ország egyes területei, illetve Magyarország és más ország lakosainak egymással való személyes érintkezését, egyes intézmények látogatását, egyes területek elhagyását, egyes élelmiszerek, termékek árusítását, fogyasztását, vásárlását, az ivóvíz fogyasztását, meghatározott állatok tartását. Emellett gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátásra, valamint az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének rendjére vonatkozó intézkedést hozhat, az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedéseket vezethet be, például előírhatja a rendőrség, illetve a Magyar Honvédség közreműködését, valamint a kórházparancsnoki feladatok ellátására a rendvédelmi szerv, illetve a Magyar Honvédség közreműködését, meghatározhatja a kórházparancsnok feladatkörét és az intézményvezető kötelezettségét, kiterjesztheti a kórházparancsnok működését az idősök tartós vagy átmeneti ellátását nyújtó intézményre.

Az Eütv új 232/D. § (3) bek.-ében a törvényalkotó a veszélyhelyzeti kormányrendeletben foglalt rendelkezésekhez hasonlóan rögzítette, hogy egészségügyi válsághelyzetben – a kereskedelemről szóló törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet rendelkezéseitől eltérően – a települési önkormányzat képviselő-testülete eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletével szabályozhatja a települési önkormányzat területén működő piac, vásár, illetve a piac, vásár területén működő üzletek nyitva tartásának szabályait.

A fentebbi rendelkezések közönséges jogrendben korábban ismeretlen mértékben tágították ki a Kormány rendeletalkotási hatáskörét. Az Eütv. 228. §-ának új (4) bekezdése rögzítette, hogy egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére is elrendelhető. Az Eütv. 232/B. §-át is módosította a javaslat, lehetővé téve azt, hogy „ha az elrendelt egészségügyi válsághelyzet jellege következtében indokolt, a Kormány rendeletben Operatív Törzs hozzon létre az egészségügyi válsághelyzeti ellátás összehangolása érdekében.”

Ezekkel a módosító rendelkezésekkel megjelent a magyar jogrendszerben a járványügyi készültség fogalma, nem mint különleges jogrendet teremtő jogintézmény, mégis mint különleges jogi helyzet, amely olyan rendelkezések meghozatalára jogosítja fel a Kormányt, amelyekre korábban csak különleges jogrend bevezetésével volt jogköre.

Az Eütv. módosításával is maradt egyetlen egy különbség a járványügyi készültségben elrendelhető és a veszélyhelyzetben elrendelt és elrendelhető intézkedések között: az Eütv. új 232/D. § (2) bekezdése értelmében „[a] Kormány az (1) bekezdés szerinti [a járványügyi készültség során gyakorolható] jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a 228. § (2) bekezdése szerinti körülmény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros

hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja, és kijárási korlátozást nem vezethet be”. A kijárási korlátozás, mint súlyos alapjogsértő intézkedés bevezetésére a Kormány jogköre nem terjed ki járványügyi készültség alatt, ellentétben a veszélyhelyzettel. Hogy miért pont ennél az intézkedésnél húzta meg a jogalkotó a határt kijárási korlátozás és veszélyhelyzet között, arra a 2020. évi LVIII. törvény indokolása nem ad választ.

A 2020. évi LVIII. törvényben kapott felhatalmazással a Kormány azonnal élt is, a járványügyi készültséget az élő jog részévé téve. A járványügyi készültség bevezetéséről szóló kormányrendelet kibocsátására a 2020. évi LVIII. törvény kihirdetésével azonos napon, 2020. június 17-én sor került. Hatályba lépésükre a következő napon 2020. június 18-án került sor.

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

A harmadik törvény, amely a *Magyar Közlöny* 2020. évi 144. számában került kihirdetésre, a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény ugyancsak egy veszélyhelyzeti kormányrendelet, a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet rendelkezéseit ültette át törvényi szinten a közönséges jogrendbe.⁸ A szabályozással a jogalkotónak a törvényjavaslat általános indokolása szerint az volt a célja, hogy előmozdítsa Magyarország kiemelt gazdasági jelentőséggel bíró térségei gazdasági fejlődését, a meglévő munkahelyeket megőrizze, és új munkahelyeket létesítsen, mindezt „olyan elkülönített területek létrehozásával, amelyek kedvező körülményeket teremtenek a gazdasági tevékenység folytatására.”⁹

Külön érdekessége a szabályozásnak, hogy mivel „[a] törvényjavaslat alapján létrejövő különleges gazdasági övezetek hatása túlmutat azok fekvése szerinti

⁸ A Kormány a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint nyilvánította különleges gazdasági övezetté a Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő kijelölt ingatlanokat a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint.

⁹ Végső előterjesztői indokolás a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvényhez. Általános indokolás. Indokolások Tára 2020/75.

települési önkormányzat határain”, ezért „[a] különleges gazdasági övezetben a települési önkormányzat egyes feladat- és hatásköreit a jövőben a megyei önkormányzat látja el.”

A Kormány már több alkalommal is élet a 2020. évi LIX. törvényben kapott felhatalmazással. A *Magyar Közlöny* 2020. évi 146. számában megjelent a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet, amelyben a Kormány a 2020. évi LIX. törvényben kapott felhatalmazás alapján „Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezetet jelöl[t] ki” (1. §). A 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet rendelkezéseit ültette át, immáron közönséges jogrendi törvényi felhatalmazás alapján a magyar jogba.

A Kormány még két kormányrendeletben rendelkezett különleges gazdasági övezetek kijelöléséről. A Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 44/2021. (II. 5.) Korm. rendelet indokolása szerint „a kormányrendelet megalkotásának célja Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelölése. Az ipari beruházás több, mint 5 milliárd forint költségigényű, és a térségben új munkahelyek kialakításához járul hozzá.”¹⁰ A Duna-mente – Fejér megye különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 362/2021. (VI. 28.) Korm. rendelet indokolásában hasonló indokokkal támasztotta alá a Kormány a különleges gazdasági övezet kijelölését: „A kormányrendelet megalkotásának célja a Duna-mente – Fejér megye térségén belül Iváncsa és Rácalmás települések közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelölése.”¹¹

Mind a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendeletet, mind a Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 44/2021. (II. 5.) Korm. rendeletet módosította már egy-egy későbbi kormányrendelet.¹²

¹⁰ Végső előterjesztői indokolás a Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 44/2021. (II. 5.) Korm. rendelethez. Indokolások Tára 2021/22.

¹¹ Végső előterjesztői indokolás a Duna-mente - Fejér megye különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 362/2021. (VI. 28.) Korm. rendelethez. Indokolások Tára 2021/84.

¹² A 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendeletet az egyes gazdaságfejlesztési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 47/2021. (II. 5.) Korm. rendelet. A 44/2021. (II. 5.) Korm. rendeletet az egyes beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 83/2021. (II. 23.)

2.3. A járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvény

A járványügyi készültség kapcsán szükséges röviden ismertetni a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról szóló 2020. évi CIV. törvény fontosabb rendelkezéseit, amellyel főként a karanténkötelezettségre vonatkozó rendelkezések között próbált bizonyos áttekinthetőséget és egyszerűséget bevezetni. Rendelkezései pontosan abba a jogszabályi környezetbe illeszkedtek, amelyet a 2020. június 17-én kihirdetett átmeneti törvények vezettek be a magyar jogrendszerbe.

2020. október 26-án fogadta el az Országgyűlés, 2020. október 27-én már kihirdetésre is került, 2020. október 28-án pedig hatályba lépett a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvény. A törvény preambuluma szerint az Országgyűlés az emberi élet és egészség mindent megelőző védelmét szem előtt tartva, a járványügyi intézkedések hatékony megtétele, az érintettekkel történő gyors közlése, továbbá az intézkedéseken keresztül a járvánnyal szembeni hatékonyabb fellépés, valamint a jogkövetés elősegítése érdekében hozta meg a jogszabály és a hatóság által előírt karanténkötelezettség részletes szabályait tartalmazó jogszabályt.

A törvény célja a törvényjavaslat általános indokolása szerint az egészségügyről szóló törvényben meghatározott három karanténfajta (járványügyi megfigyelés, járványügyi zárlat, hatósági házi karantén) elrendelésével, végrehajtásával kapcsolatos gyakorlati nehézségek feloldása, a beutazást követően automatikusan alkalmazandó hatósági házi karantén végrehajtása részletes szabályainak, ide értve a szabályszegések esetén alkalmazandó közigazgatási bírság szabályait is meghatározása. A törvény ezen kívül „adminisztratív könnyítéseket, továbbá a hatósági házi karantén megsértése miatt alkalmazható szankciókat tartalmazza.”¹³

A karanténkötelezettséggel kapcsolatban a legfőbb nehézséget az okozta, hogy mivel azt „valamennyi esetben önálló eljárásban, formalizált határozattal kell elrendelni”, az ügyek tömegessé válása szükségessé tette, hogy a lakosság bizonyos köreire vonatkozó *ex lege* karantén esetében (lásd beutazás esetén a

Korm. rendelet módosította, amely már a koronavírus járvány harmadik hulláma alatt került kihirdetésre.

¹³ Végső előterjesztői indokolás a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvényhez. Általános indokolás. Indokolások Tára 2020/132.

hatósági házi karantén) a hatósági döntéshozatal kivezetésre, azokban az ügyekben pedig, amikor mindenképpen egyedi döntéshozatal szükséges (lásd fertőzések gyanújának megállapítása, kontaktok) a hatósági döntésre vonatkozó szabályrendszer egyszerűsítésre kerüljön. A törvény emellett meghatározza „a beutazást követően automatikusan alkalmazandó hatósági házi karantén végrehajtásának részletes szabályait, ide értve a szabályszegések esetén alkalmazandó közigazgatási bírságot is”.

3. Kormányrendeletek

3.1. A 2020. évi LVIII. törvény felhatalmazása alapján kibocsátott kormányrendeletek

A *Magyar Közlöny* 2020. évi 145. számában 2020. június 17-én a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló, 2020. március 11-én kihirdetett 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet mellett további 11 kormányrendelet került kihirdetésre. Ezek közül az első a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet volt (erről részletesebben később).

A második veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti kormányrendeleti szabályokról szóló 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel a 2020. évi LVIII. törvény mintegy kormányrendeleti párjaként a Kormány törvényi felhatalmazások alapján veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendelet helyezett be, illetve át nem veszélyhelyzeti kormányrendeleti jogszabályi formába. A 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet rendelkezéseinek jelentős része a koronavírus járvány első hulláma alatt kibocsátott veszélyhelyzeti kormányrendeletekből került átvételre, másrészt habár ezek a rendelkezések eredetileg a különleges jogrendben kerültek kibocsátásra, a kormányrendelet elején felsorolt felhatalmazó jogszabályi rendelkezések a közönséges jogrendi környezetbe tartoznak, amelyekre hivatkozással a veszélyhelyzeti kormányrendeletekben szabályozott egyes intézkedések a különleges jogrend bevezetése nélkül is kibocsátásra kerülhettek volna; ennek ellenére azzal, hogy a kormány közönséges jogrendi törvényekben található felhatalmazás alapján is kibocsátotta ezeket a rendelkezéseket, mélyebben ágyazta be azokat a jogrendszerbe, mint a különleges jogrendi, közönséges jogrendi felhatalmazással nem bíró előírásokat.

A *Magyar Közlöny* 2020. évi 145. számában még négy olyan kormányrendelet került kibocsátásra, amelyeket a Kormány a 2020. évi LVIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján bocsátott ki és ugyancsak 2020. június 18-án,

a 2020. évi LVIII. törvény hatálybalépésének napján léptek hatályba. Ezek a kormányrendeletek az alábbiak voltak:

- Az ellenőrzött bejelentés alkalmazásából kizárt ügyek meghatározásáról szóló 288/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.
- A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.¹⁴
- A munkahelyvédelmi bértámogatással kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 290/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.
- A menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozattal kapcsolatban nagykövetségek kijelöléséről szóló 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

3.2. A járványügyi készütség bevezetése

A járványügyi készütség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 2020. június 18-án lépett hatályba. Ezzel a Kormány Magyarország egész területére egészségügyi válsághelyzet elrendelésével járványügyi készütséget vezetett be (1. § [1] bek.).

A Kormány deklarálta, hogy a járványügyi készütség fenntartásának szükségességét a 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet hatályba lépését követően 3 havonta felül fogja vizsgálni (1. § [2] bek.). A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 314. §-ával az Eütv.-be beiktatott 228. § (2b) bekezdése értelmében a 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet legfeljebb hat hónapig, 2020. december 18-áig maradhatott volna hatályban (3. §). Azonban az Eütv. felhatalmazta a Kormányt, hogy az Eütv. 228. § (1) bekezdése szerinti kormányrendelet hatályát meghosszabbítsa, ha az egészségügyi válsághelyzet elrendelésének a feltételei a meghosszabbítás időpontjában fennállnak.

A Kormány élt is ezzel a lehetőséggel. A járványügyi készütséget bevezető 283/2020. (VI. 17.) kormányrendelet, eredetileg 2020. december 18-án lejáró hatályát az 584/2020. (XII. 15.) Korm. rendelet a járványügyi készütség bevezetésé-

¹⁴ Módosította a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló 387/2020. (VIII. 7.) Korm. rendelet 2020. augusztus 8. napjával, valamint a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló 188/2021. (IV. 21.) Korm. rendelet 2021. április 22. napjával.

ről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet módosításáról 2021. június 18-áig, a 343/2021. (VI. 16.) Korm. rendelet a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet módosításáról 2021. december 18-ig, a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló 705/2021. (XII. 15.) Korm. rendelet pedig 2022. június 18-ig hosszabította meg. A 2020. június 18. és 2020. november 4. között kibocsátott járványügyi készültségi védelmi intézkedések ugyanakkor jelentős részben, a veszélyhelyzeti kormányrendeletek újbóli bevezetésével, már hatályukat veszítették.

3.3. A járványügyi készültség bevezetéséhez kapcsolódó kormányrendeletek

A következőkben a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet és a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 291/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet legfontosabb rendelkezéseit ismertetem egyrészt azért, mert ezek a kormányrendeletek tartalmazták azokat a rendelkezéseket, amelyek a magyar állampolgárok legszélesebb csoportjára (mindenkire) vonatkozó rendelkezéseket tartalmazták, másrészt mert a Magyarországra belépni szándékozó nem magyar állampolgárok vonatkozásában is ezek voltak a legfontosabb rendelkezések és tárgyi hatályuk ezeknek a kormányrendeleteknek volt a legszélesebb körű:

- A járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet általános védelmi intézkedéseket, valamint a zenés, táncos rendezvények megtartására vonatkozó rendelkezéseket tartalmazott – úgy rendelkezett, hogy a hatodik életévét be nem töltött kiskorúak kivételével mindenki köteles volt egyrészt a tömegközlekedési eszközön, másrészt az üzletben történő vásárlás során a száját és az orrot eltakaró eszközt (például orvosi maszk, sál, kendő) viselni. Az üzletek és a vendéglátó üzletek belső (zárt) részében, a vendégek által látogatható területen, az üzletben dolgozók kötelesek voltak a száját és az orrot eltakaró eszközt viselni. A zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet szerinti zárt helyen vagy nem zárt helyen tartott, nyilvános vagy nem nyilvános, alkalmi vagy rendszeresen megrendezésre kerülő zenés, táncos rendezvények csak akkor voltak megtarthatók, ha a rendezvény helyszínén a jelenlévők létszáma, az ott foglalkoztatott személyekkel együtt, egy időben nem haladta meg az 500 főt (1., 2. §).
- A járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 291/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet rendkívül részletes, kimerítő szabályokat tartalma-

zott¹⁵ a Magyarországra történő beutazásra vonatkozóan – általános szabályként a külföldről érkező nem magyar állampolgárok személyforgalomban Magyarország területére, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kivétellel, nem léphettek be, a kormányrendelet azonban kivételekről is rendelkezett, kivételes szabályok vonatkoztak, többek között az ingázókra, az agrárágazatban dolgozókra és a kapcsolt vállalkozások közötti üzleti utazásra (3–4., 8., 10–11. §).

3.4. A járványügyi készütség kormányrendeletei (2020. június 18. – 2021. február 8.)

3.4.1. Első időszak (2020. június 18. – 2020. augusztus 30.)

Az időszakban a járványügyi készütség keretében kibocsátott kormányrendeletek száma messze elmaradt a koronavírus-járvány első hulláma alatt kibocsátott veszélyhelyzeti kormányrendeletek számától. Azonban a járványügyi készütségi kormányrendeletek 2020 nyarán mind a Magyarországra történő belépésre vonatkozó rendelkezések miatt, mind a bennük foglalt védelmi intézkedések okán továbbra is kiemelt jelentőséggel bírtak. A koronavírus-járvány első hulláma alatt elfogadott védelmi intézkedések teljes mértékben sosem kerültek kivezetésre, azonban most már egy járványügyi készütségi rendelet, a járványügyi készütségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet tartalmazta azokat. A legfontosabb rendelkezések az utazási korlátozásokra vonatkoztak.

Az időszakban a járványügyi készütség keretében kibocsátott kormányrendeletek száma messze elmaradt a koronavírus-járvány első hulláma alatt kibocsátott veszélyhelyzeti kormányrendeletek számától. Azonban a járványügyi készütségi kormányrendeletek 2020 nyarán mind a Magyarországra történő belépésre vonatkozó rendelkezések miatt, mind a bennük foglalt védelmi intézkedések okán továbbra is kiemelt jelentőséggel bírtak. A koronavírus-járvány első hulláma alatt elfogadott védelmi intézkedések teljes mértékben sosem kerültek kivezetésre, azonban most már egy járványügyi készütségi rendelet, a járványügyi készütségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020.

¹⁵ A járványügyi készütségi időszak utazási korlátozásairól szóló 291/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet a járványügyi készütségi időszak utazási korlátozásairól szóló 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet 21. § a) pontja helyezte hatályon kívül 2020. július 15-e napjával.

(VI. 17.) Korm. rendelet tartalmazta azokat. A legfontosabb rendelkezések az utazási korlátozásokra vonatkoztak.

Az egyes járványügyi készültségi kormányrendeletek 2020. június 18. és 2020. augusztus 30. között az alábbiak voltak:

- A járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 291/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló 335/2020. (VII. 4.) Korm. rendelet, amely módosítás alapján a hatósági házi karantén, illetve a járványügyi megfigyelés előírása alól már mentesült az, aki a Magyarországra történő belépést megelőző 5 napon belül két alkalommal elvégzett, az egészségügyi szakmai szabályoknak megfelelő, molekuláris biológiai vizsgálat – SARS-CoV-2 teszt – eredményét tartalmazó, magyar vagy angol nyelvű okirattal igazolta, hogy SARS-CoV-2 koronavírus a szervezetében nem volt kimutatható a belépés idején.
- A járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet (az ún. második utazási korlátozásokról szóló járványügyi készültségi kormányrendelet) – kiegészítette, pontosította 291/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet rendelkezéseit – új előírásokat tartalmazott az országok fertőzöttségi adatokon alapuló besorolására (zöld, sárga, piros jelzésű országok), a besorolás alapján a Magyarország területére történő belépés szabályaira, a különös méltánylást érdemlő esetekre, a járványügyi adatkezelésre, a katonai konvojok belépésére, a kapcsolt vállalkozások közötti utazásra és a korlátozott sávban történő határátlépésre, a korlátozott sávban történő határátlépésre, az agrárágazatban dolgozókra, a Magyarországon átutazó személyekre és a nemzetközi sporteseményekre, sportolókra, valamint sportszakemberekre vonatkozóan.
- A 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendeletet módosító rendelkezéseket tartalmazó kormányrendeletek – a nemzetközi sporteseményekre, sportolókra, valamint sportszakemberekre vonatkozó további kivételes rendelkezéseket tartalmaztak:
 - a) A járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 346/2020. (VII. 15.) Korm. rendelet.
 - b) A járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 400/2020. (VIII. 15.) Korm. rendelet.
 - c) A járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 406/2020. (VIII. 20.) Korm. rendelet.

3.4.2. Második időszak (2020. augusztus 30. – 2020. november 3.)

2020. augusztus 30-án és 2020. szeptember-októberében egyes különleges járványügyi rendelkezések fémjelezték az egészségügyi válsághelyzet elleni kormányzati fellépés állomásait. A fokozódó járványhelyzet okozta egyre szigorodó intézkedések is előre jelezték a veszélyhelyzet újbóli kihirdetésének egyre közeledő időpontját.

Habár az első 2020. augusztus 30-hoz köthető kormányrendelet, a határelőzítés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet nem a járványügyi készütséghez kapcsolódott közvetlenül, azonban mégis említést kell tenni róla, mivel kibocsátása, visszatekintve, immáron egyértelműen előszele volt a később kihirdetésre került, az ország külső lezárása után annak fokozatos, másodszori, újabb belső lezárását eredményező kormányrendeletek kihirdetésének. A határelőzítés ideiglenes (és korlátozott) visszaállítása volt az egyik első intézkedés, amit a veszélyhelyzeti kormányrendeletek keretében a Kormány 2020 márciusában a koronavírus járvány első hullámának kezdetén bevezetett.¹⁶ A járványügyi készütség alatt bevezetett határelőzítés természetesen, folyamatosan meghosszabbított hatályvesztéssel,¹⁷ a második veszélyhelyzet idején is fennmaradt.

Érdemes e szakasz járványügyi készütségi kormányrendeleteit további két szakaszra osztani. Az első szakasz mindössze két napot fed le, de ez alatt a két nap alatt öt olyan járványügyi készütség kormányrendelet született, amelyekben a kormány például a könnyített nyári utazási szabályoktól elfordulva ismét szigorúbb rendelkezéseket hirdetett ki.

A járványügyi készütségi időszak második szakaszának első járványügyi készütségi kormányrendelete egy újabb (a harmadik) utazási korlátozásokról szóló járványügyi készütségi kormányrendelet volt.

¹⁶ Az 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 szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §.

¹⁷ A 2020. november 30-án hatályba lépett a határelőzítés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 519/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet a határelőzítés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet hatályvesztésének időpontját 2020. december 1-jéről 2021. február 1-jére, a 2021. január 31-én hatályba lépett a határelőzítés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 29/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a határelőzítés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet hatályvesztésének időpontját 2021. február 1-jéről 2021. március 1-re módosította.

A járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet, módosításokkal és kiegészítésekkel a hatályát veszti a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet rendelkezéseit vette át és léptette (újból) hatályba. Lényeges módosítása volt, hogy az egyes országok besorolásánál megszűntek az eltérő színű jelzések, a külföldről Magyarországra történő belépés során a 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendeletben és annak módosításaiban meghatározott személyi kör kivételével mindenkire azonos szabályok vonatkoznak, a határon történő belépéskor COVID-19 vizsgálattal és karantén kötelezettséggel. A magyar és a magyar állampolgárokkal a kormányrendelet értelemben azonosan minősülő személyekre és a nem magyar állampolgárokra továbbra is eltérő szabályok vonatkoztak. Emellett különleges rendelkezéseket tartalmazott a katonai konvojok belépésére, a kapcsolt vállalkozások közötti utazásra, az ingázókra, a versenyzőkre, a sportszakemberekre, illetve sporteseményeken részt vevőkre, a Magyarországon átutazó személyekre és a járványügyi adatkezelésre vonatkozóan.

A járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendeleten kívül még az alábbi járványügyi készültségi kormányrendeletek kerültek kihirdetésre:

- A COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 409/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet.
- A Magyar Honvédség járványügyi készültséggel kapcsolatos feladatokban történő közreműködéséről szóló 410/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet.
- A közneveléssel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 417/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet.
- A magyar állampolgárok a Cseh Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és a Szlovák Köztársaság területéről való beutazásáról, valamint a Cseh Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és a Szlovák Köztársaság állampolgárainak beutazásáról szóló 419/2020. (IX. 1.) Korm. rendelet.

A járványügyi készültség kapcsán, 2020 őszén még 8 kormányrendelet került kibocsátásra. A 2020 őszén elfogadott további járványügyi készültségi kormányrendeletek az alábbiak voltak:

- A járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet járványügyi utazási részletszabályaival kapcsolatos módosításáról szóló 422/2020. (IX. 4.) Korm. rendelet.
- A járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet.

- Egyes kormányrendeleteknek a járványügyi készültségi időszakok védelmi intézkedéseivel kapcsolatos módosításáról szóló 432/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet.
- A térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról szóló 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 433/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet.
- A magyar állampolgárok Cseh Köztársaság, Lengyel Köztársaság és Szlovák Köztársaság területéről való beutazásáról, valamint a Cseh Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és a Szlovák Köztársaság állampolgárainak beutazásáról szóló 450/2020. (X. 5.) Korm. rendelet.
- Egyes járványügyi intézkedésekről szóló 453/2020. (X. 9.) Korm. rendelet.
- A járványügyi készültségi időszakok védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet módosításáról szóló 464/2020. (X. 22.) Korm. rendelet.
- A járványügyi készültségi időszakok védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet módosításáról szóló 468/2020. (X. 29.) Korm. rendelet.

A felsorolt kormányrendeletek közül jelentőségében kiemelkedik a járványügyi készültségi időszakok védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet. E rendelettel hatályát veszítette a járványügyi készültségi időszakok védelmi intézkedéseiről szóló korábbi, 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet. A két kormányrendelet között, még ha a szabályozási célzat tekintetében nem is, tartalmi, terjedelmi szempontból jelentős eltérés mutatkozik. A 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet jelentős mértékben kibővítette a 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet egyes védelmi intézkedéseit. Főbb rendelkezései a száj és az orr kötelező eltakarásával kapcsolatos általános védelmi intézkedésekre, a köznevelési és a szakképzési védelmi intézkedésekre, a zenés, táncos rendezvények megtartására és a vendéglátó üzletek nyitva tartására, és a védekezést elősegítő orvostechnikai eszköz vagy egyéni védőeszköz beszerzésére vonatkoztak.

A 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet lépcsőzetes bevezetésével (2020. szeptember 19., 2020. szeptember 21., 2020. október 1., 2020. október 3.) a 2020. kora őszi folyamatosan stagnáló, illetve lassan romló járványügyi adatokra is figyelemmel, a Kormány megfelelő felkészülési időt biztosított a járványügyi készültségi időszak második szakasza védelmi intézkedéseinek betartásáért felelős személyeknek. A járványügyi készültségi időszak második szakaszának általános védelmi intézkedései 2020. szeptember 21-én léptek hatályba (10. §

[2] bek.). A járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet hatályvesztése a 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 11. §-a értelmében 2020. szeptember 21-én következett be, ezzel a járványügyi készültségi időszak első szakaszának védelmi intézkedései hivatalosan is átadták a helyüket egy szigorúbb, az első veszélyhelyzeti időszak szabályaira egyre jobban emlékeztető járványügyi készültségi szabályozási rendszernek.

2.4.3. Harmadik időszak (2020. november 3. – 2021. február 8.)

A veszélyhelyzet 2020. november 3-án történő kihirdetése után a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet 2021. február 8-án történő megszüntetéséig még két járványügyi készültségi kormányrendelet jelent meg a *Magyar Közlönyben*:

- A járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló 584/2020. (XII. 15.) Korm. rendelet – a 283/2020. (VI. 17.) kormányrendelet eredetileg 2020. december 18-án lejáró hatályát meghosszabbította 2021. június 18-áig.
- Egyes kormányrendeletek járványügyi készültségi tárgyú módosításáról szóló 23/2021. (I. 28.) Korm. rendelet – rendelkezéseket tartalmazott a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet, a rendészeti alapvizsgáról és a rendészeti szakvizsgáról, a Rendészeti Alap- és Szakvizsga Bizottságról, valamint a rendészeti alapvizsga vizsgabiztosi és a rendészeti szakvizsga vizsgabizottsági névjegyzékről szóló 274/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet, a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól szóló 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet és az adatok végleges hozzáférhetlenné tételét lehetővé tevő alkalmazás biztosításával kapcsolatos eljárási szabályok meghatározásáról szóló 726/2020. (XII. 31.) Korm. rendelet módosításáról.

III. A 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet időszaka
(2020. november 4. – 2021. február 8.)

2020. november elején döntött úgy a Kormány, hogy a folyamatosan romló járványadatok miatt a járványügyi helyzet a járványügyi készültség keretén belül rendelkezésére álló eszközökkel kezelhetetlenné vált. A Kormány, egy éven belül immár másodszor, újra a veszélyhelyzet kihirdetése mellett döntött. Így a kijárási korlátozás bevezetése is lehetővé vált, ami a Kormány első rendelkezései közé tartozott.

A *Magyar Közlöny* 2020. évi 237. számában 2020. november 3-án jelent meg a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet. A 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 2020. november 4-én megtörtént hatálybalépésével másodszorra is különleges jogrend, veszélyhelyzeti kormányzás lépett életbe Magyarországon.

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet rendelkezései értelmében:

- A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára, a 2. és 3. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében a Kormány Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus világjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében (1. §).
- A koronavírus világjárvány következményeinek elhárításával összefüggésben a Kormány a koronavírus világjárvány következményeinek elhárításáért felelős kormánytagként a miniszterelnököt jelölte ki, akit feladatának ellátásában a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól szóló 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel létrehozott Operatív Törzs segítette (2. § [1]–[2] bek.).
- A veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről, akárcsak a koronavírus világjárvány első hulláma idején külön kormányrendeletek rendelkeztek, a Kormány pedig a veszélyhelyzet fennállásának szükségességét folyamatosan felülvizsgálta. A Kormány végül az állampolgárok együttműködését kérte a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedések végrehajtásában (3. § [1]–[3] bek.).

1. A 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet első szakasza (2020. november 4. – 2020. november 29.)

1.1. A védelmi intézkedésekről rendelkező különleges jogrendi kormányrendeletek

1.1.1. A veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel együtt a *Magyar Közlöny* 2020. évi 237. számában még egy rendkívül fontos rendelkezéseket tartalmazó veszélyhelyzeti kormányrendelet jelent meg.

A veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet veszélyhelyzeti és a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseit kiegészítő szabályokat tartalmazott. Legfontosabb rendelkezése a kijárási korlátozás bevezetése volt. Emellett úgy rendelkezett, hogy a járványügyi készültségi időszak szabályai (így például a maszkviselés szabályai) a veszélyhelyzet idején is fennmaradnak (9. §). Ennek következtében a járványügyi készültségi védelmi intézkedések és a veszélyhelyzeti védelmi intézkedések átmenetileg egy időben, egymás mellett, egymást kiegészítve érvényesültek.

A 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletnek mindennapi társadalmi, gazdasági, kulturális életre a legnagyobb hatással bíró veszélyhelyzeti rendelkezései az alábbiak voltak:

- Szűk körű kivételekkel általános kijárási korlátozás került kihirdetésre, éjfél és reggel 5 óra között (1. § [1] bek.).
- Koncertek látogatása, szervezése, illetve tartása tilos volt (2. §).
- A kulturális vagy sportrendezvény nézőterén a nézők kötelesek voltak egymástól 1,5 méteres védőtávolságot tartani és meghatározott ülőhelyeket a távolságtartás biztosítása céljából szabadon hagyni (3. § [2]–[3] bek.).
- A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló törvényben meghatározott muzeális intézmény, nyilvános könyvtári ellátást biztosító intézmény, kép- és hangarchívum, közművelődési intézmény, közösségi színtér, valamint integrált kulturális intézmény még látogatható volt azzal, hogy a látogatók kötelesek voltak egymástól 1,5 méter távolságot tartani (4. § [1]–[2] bek.).
- A Budapesten, valamint a megyei jogú városokban helyi tömegközlekedési szolgáltatást végző gazdasági társaság köteles volt ún. járatsűrítési tervet készíteni a munkanapokon reggel 7 óra és délelőtt 9 óra közötti, valamint délután 15 óra és este 19 óra közötti időszakokra (6. § [1] bek.).

- A helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek, valamint az országos közutak, valamint az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek várakozási területeinek járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat 2020. november 4-től nem kellett fizetni (8. §).

1.1.2. A veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről szóló 483/2020. (XI. 5.) Korm. rendelet

A veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről szóló 483/2020. (XI. 5.) Korm. rendeletben a Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus világjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzetre figyelemmel a koronavírus világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló törvény hatálybalépéséig, 2020. november 11-ig tartó időszakra vezetett be rendkívüli intézkedéseket (1. §).

A 483/2020. (XI. 5.) Korm. rendeletben foglalt rendkívüli intézkedések szerint:

- A helyi önkormányzat vagy a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete feloszlásának kimondása esetén e döntés hatálya a veszélyhelyzet megszűnését követő napon állhatott csak be (2. § [1] bek.);
- A veszélyhelyzet megszűnését követő napig időközi választás nem volt kitűzhető, a már kitűzött választások a kormányrendelet szabályai szerint elmaradtak (2. § [2] bek.);
- A veszélyhelyzet megszűnését követő napig országos és helyi népszavazás nem volt kezdeményezhető (2. § [3] bek.).

1.1.3. A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet

A 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet hatálybalépése után pontosan egy héttel a Kormány máris szükségét érezte, a romló járványadatok, illetve a rendelkezések pontosítása érdekében, hogy kihirdesse a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. ren-

deletet. A koronavírus járvány második, a harmadik és a negyedik hullámának is egyik legfontosabb kormányrendelete, a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 2020. november 11-iki hatálybalépése óta 37 alkalommal módosult.

A kormányrendelet meghozatalának okát a kormányrendelet preambulumban adta meg a Kormány: miután értékelt a magyarországi járványügyi helyzetet és a 2020. november 10-ig meghozott intézkedéseket, megállapította, hogy az addig meghozott intézkedések fenntartása mellett újabb védelmi intézkedések bevezetése vált szükségessé. A 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet jórészt átemelte és kiegészítette a 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet, valamint a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet általános és különös védelmi rendelkezéseit

A Kormány a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendeletnek kiemelt jelentőséget és fontosságot tulajdonítva, szokatlan módon szokatlanul hosszú preambulummal látta el azt. Ebben a preambulumban össze is foglalta a Kormány a kormányrendelettel bevezetett védelmi és korlátozó intézkedéseket.

A legfontosabb intézkedések az alábbiak voltak:

- Este 8 óra és reggel 5 óra között kijárási tilalmat léptetett a Kormány életbe, mindenkinek haza kellett érnie este 8 óráig.
- Minden gyülekezés tilos volt.
- Az éttermeknek vendéget nem fogadhattak, vendég az étteremben csak az étel elvitele céljából tartózkodhatott.
- Az üzletek – a gyógyszertárak és a benzinkutak kivételével – este 7 óráig maradhattak nyitva, és leghamarabb reggel 5 órakor nyithattak ki.
- A szállodák turistákat nem fogadhattak.
- Mindennemű rendezvény megtartása tilos volt, a kulturális eseményeket, valamint a karácsonyi vásárokat is ideértve. A vallási közösségek szertartásait a vallási közösségek saját döntésük szerint megtarthatták.
- A sportmérkőzéseket zárt kapuk mögött meg lehetett tartani.
- A szabadidős létesítmények használata, beleértve különösen a fitnesstermekeket, fedett uszodákat, múzeumokat, könyvtárakat, mozikat, állatkerteket és korcsolyapályákat tilos volt.
- Az iskolák a középfokú oktatásban 9. osztálytól digitális munkarendben működtek.
- Az egyetemek, főiskolák is digitális munkarendre tértek át.
- Magán és családi rendezvények legfeljebb 10 főig voltak megtarthatók, temetés legfeljebb 50 fővel volt megtartható, esküvők lakodalom nélkül, szűk körben, voltak megtarthatók.

- A kórházak, iskolák, óvodák, bölcsődék dolgozóit és a szociális intézményben dolgozókat hetente SARS-CoV2 koronavírus kimutatására alkalmas vizsgálatnak kellett alávetni.
- A maszkviseléssel és távolságtartással kapcsolatosan korábban bevezetett szabályok továbbra is érvényesek maradtak, azzal, hogy a 10 000 főnél nagyobb település egyes közterületein is kötelező maszkviselés lépett életbe.

1.1.4. A védelmi intézkedésekről rendelkező további különleges jogrendi kormányrendeletek a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet első szakaszában

- A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 510/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet – az általános maszkviselési kötelezettség alól már nem csak a hatodik életévét be nem töltött kiskorúakat, hanem az autizmus spektrumzavarral élő személyeket is kivonta (1. § [1] bek.).
- A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 513/2020. (XI. 23.) Korm. rendelet – 2020. november 24-től saját és családja érdekében a 65. életévét betöltött személy a napi fogyasztási cikket értékesítő élelmiszerüzletet, az élelmiszerüzletet, a napi fogyasztási cikket értékesítő egyéb üzletet, a drogériát és a gyógyszert, a gyógyászati segédeszközt forgalmazó üzletet, a gyógyszertárat hétfőtől péntekig 9.00 óra és 11.00 óra közötti időben, szombaton és vasárnap 8.00 óra és 10.00 óra közötti időben, a védett vásárlási időszámban látogathatta. A védett vásárlási időszámban az élelmiszerüzletben, a drogériában és a gyógyszertárban az ott foglalkoztatottak kivételével kizárólag a 65. életévét betöltött személy tartózkodhatott. A 65. életévét betöltött személy az élelmiszerüzletet, a drogériát és a gyógyszertárat a védett vásárlási időszámban kívüli időszakban is szabadon látogathatta (2. §).
- A veszélyhelyzet ideje alatt az egészségügyi dolgozók és a koronavírus világiárvány elleni védekezésben közreműködő orvos-, egészségügyi tudományi képzésben részt vevő hallgatók közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményéről szóló 486/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet – elrendelte, hogy az az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § d) pontja szerinti egészségügyi dolgozó, valamint az az orvos-, egészségügyi tudományi képzésben részt vevő hallgató, aki a koronavírus világiárvány elleni védekezésben közreműködik, ingyenesen, a menetjegy megvásárlása nélkül veheti igénybe a helyközi és a helyi személyszállítási közszolgáltatást (1. §).

- A biztonságos veszélyhelyzeti gyógyszerellátáshoz szükséges egyes intézkedésekről szóló 488/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet – a kormányrendelet szerinti különös méltánylást érdemlő betegellátási érdek fennállása esetén a gyógyszerészeti államigazgatási szerv az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény 25. § (2) bekezdése alapján, meghatározott időtartamra, az állami egészségügyi tartalék kezeléséért felelős szerv kérelmére engedélyezhette az EGT-megállapodásban részes államokban nem, de más országban forgalombahozatali engedéllyel rendelkező gyógyszer ideiglenes hozzáférhetővé tételét, alkalmazását vagy adományozását a koronavírus feltételezett vagy igazolt terjedésének megakadályozása érdekében, ha a készítmény minőségileg megfelelőnek minősült, és az elvégzett vizsgálatok alapján előnyös terápiás előny / kockázataránnyal rendelkezett (4. § [1] bek.).
- A veszélyhelyzet során a Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról szóló 499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet – rendelkezései alapján a Magyar Honvédség közreműködött a kórházakban a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § (1) bekezdés k) pontja¹⁸ alapján a kórházak zavartalan működésének, valamint az egészségügyi dolgozók segítése érdekében (1. §).
- A veszélyhelyzet idején az okmányokra, továbbá az ügyintézésre vonatkozó egyes szabályok megállapításáról szóló 500/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet – a magyar hatóság által kiállított, Magyarország területén hatályos, lejáró hivatalos okmányokat, ideértve különösen a forgalmi engedélybe bejegyzett műszaki érvényességi idejét, illetve a 2020. június 18-tól hatályos a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 89. § (1) bekezdése szerint meghosszabbított érvényességű okmányokat is, az 500/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet megszűnését követő 60 napig még érvényessé nyilvánította (1. § [1] bek.).
- A veszélyhelyzet ideje alatt a digitális oktatással érintett családokat segítő intézkedésekről szóló 501/2020. (XI. 14.) Korm. rendelet – a köznevelésben és a szakképzésben, nappali rendszerű nevelés-oktatásban és szakmai

¹⁸ A 36. § (1) bekezdés k) pontját a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 348. §-a iktatta be 2020. június 18-ától a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvénybe.

- oktatásban, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedésekről szóló kormányrendelettel összhangban elrendelt tantermen kívüli, digitális munkarendben működő középfokú iskolával fennálló jogviszonyra tekintettel a kormányrendeletben meghatározott jogosultak a helyhez kötött internet-hozzáférési szolgáltatást 30 napra ingyenesen vehették igénybe (1. § [1] bek.).
- A 2020. november 4-én kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 505/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet – a Kormány a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény hatályvesztéséig meghosszabbította egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályát és 2021. február 8-iki hatályvesztésüket is előírta (1. §, 2. § [3] bek., 3. §).
 - Az egészségügyi és az egészségügyben dolgozók, a nevelési, oktatási intézményekben nevelési, oktatási tevékenységet végző dolgozók, a szociális intézményekben dolgozók, valamint a bölcsődei ellátásban dolgozók SARS-CoV-2 koronavírus kimutatására alkalmas rendszeres vizsgálatáról és az egészségügyi ellátással összefüggő egyes kérdésekről szóló 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet – az egészségügyi intézményekben foglalkoztatott, az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény 4. § a)–c) pontja szerinti egészségügyi és egészségügyben dolgozó, valamint a rezidensképzésben részt vevő személy, a nevelési, oktatási, valamint szakképző intézményekben, nevelési, oktatási tevékenységet végző személy (kivéve, ha a foglalkoztató intézményben rendkívüli szünet vagy tantermen kívüli digitális munkarend került elrendelésre), a szociális intézményben dolgozó személy, a bölcsődékben dolgozó személy esetében, a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezésében SARS-CoV-2 koronavírus kimutatására alkalmas antigén gyorseszttel az Operatív Törzs által meghatározott rendben és ütemezéssel, önkéntes alapon vizsgálatot kellett végezni, a mennyiben a dolgozó személy nem rendelkezett az esedékes szűrővizsgálat kiváltására alkalmas előzetesen elvégzett megfelelő szűrővizsgálati lelettel (1. § [1]–[2] bek.).
 - A veszélyhelyzet idején a parkolást könnyítő intézkedésekről szóló 512/2020. (XI. 21.) Korm. rendelet – a lakott területen, kereskedelmi célú P+R, parkolóház, parkológarázs, zárt felszíni parkoló és nem zárt felszíni parkoló, összefoglalóan a kereskedelmi célú parkolási létesítmények a parkolási díj megfizetése nélkül voltak igénybe vehetők este 7 órától reggel 7 óráig az ún. ingyenes parkolási időszámban 2020. november 23-tól 2020. december 11-ig (1. §, 3. § [1]–[2] bek., 4. § [1]–[2] bek.).

- A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendeletnek a maszkviseléssel összefüggő módosításáról szóló 520/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet – az általános maszkviselési kötelezettség alóli kivételt biztosító rendelkezést kiterjesztette a hatodik életévét be nem töltött kiskorú mellett az értelmi vagy pszichoszociális fogyatékkal, illetve az autizmus spektrumzavarral élő személyekre is (1. §).

1.2. A gazdaságvédelmi és munkahelyvédelmi intézkedésekről rendelkező különleges jogrendi kormányrendeletek

1.2.1. A veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló, 2020. november 11-én hatályba lépett 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet

Mivel „[a] Kormány a koronavírus világjárvány egészségügyi és nemzetgazdasági hatásainak egyidejű kezelése, az emberi életek védelme és a munkahelyek megőrzése érdekében egyetértett adókedvezmények biztosításával, a szálláshely-szolgáltatók foglaltságuk kieséséből származó költségeinek megtérítésével és bértámogatások nyújtásával”, ezért hirdette ki a 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendeletet. A kormányrendeletben biztosított adófizetési kedvezmények (a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény alapján fennálló szociális hozzájárulási adófizetési kötelezettségre, a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2011. évi CLV. törvény vagy a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény 128. §-a szerinti szakképzési hozzájárulás fizetési kötelezettségre, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény szerinti rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettségre és a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló 2012. évi CXLVII. törvény szerinti kisvállalati adókötelezettségre vonatkozóan) igénybevételének feltétele volt, hogy a kedvezményt igénybevevő, a kormányrendeletben meghatározott tevékenységet folytató kifizető a kormányrendelet hatálybalépésekor már fennálló munkaszerződés szerinti munkabér fizetési kötelezettségének eleget tegyen, és a munkaszerződéseket a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 64. § (1) bekezdése szerinti felmondással 2020. november hónapjára vonatkozóan ne szüntesse meg (6. § [1] bek.).

1.2.2. A veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet

A Kormány úgy rendelkezett, hogy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 86/A. §-át, a munkavédelemnek a távmunkavégzésre vonatkozó szabályait a veszélyhelyzet fennállása idején nem kellett alkalmazni, „[t]ávmunkavégzés esetén a munkáltató tájékoztatja a munkavállalót a munkavégzéshez szükséges, egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkakörülmények szabályairól, és a munkavállaló a munkavégzés helyét ezen munkakörülmények teljesülésére figyelemmel választja meg” (1. § [1]–[2] bek.).

1.2.3. A gazdaságvédelmi és munkahelyvédelmi intézkedésekről rendelkező további különleges jogrendi kormányrendeletek a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet első szakaszában

- Egyes, a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó gazdasági szabályokról szóló 498/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet.
- A szálláshely-szolgáltatók meghiúsuló foglalásaiból eredő bevételkiesés részleges megtérítéséről szóló 523/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet idején alkalmazandó gazdaságvédelmi intézkedésről szóló 532/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet.

1.3. Egyes törvények, illetve kormányrendeletek rendelkezéseitől eltérő, átmeneti rendelkezéseket tartalmazó különleges jogrendi kormányrendeletek

1.3.1. A pedagógus-továbbképzés veszélyhelyzeti szabályairól szóló 489/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet

A 489/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet a pedagógus-továbbképzés, a minősítő vizsgák és minősítési eljárások (Pedagógus I. fokozat megszerzésére irányuló minősítő vizsga és a Pedagógus II. fokozat megszerzésére irányuló minősítési eljárás, a Mesterpedagógus minősítési eljárás) személyes jelenléten nem igénylő (online) formában való megszervezéséről és lebonyolításáról tartalmazott rendelkezéseket. A rendelet értelmében a „pedagógus-továbbképzés az alapítási engedély módosítása nélkül is megszervezhető [volt] személyes jelenléten nem igénylő (online) formában, ha a képzés jellege alapján így is teljesíthetőek az előírt követelmények” (1. §).

1.3.2. A veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog szempontból kiemelkedő jelentőségű 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet a koronavírus járvány első hulláma, az első veszélyhelyzeti kormányzás alatt kibocsátott a veszélyhelyzet idején az egyes adatvédelmi és adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelethez hasonlóan úgy rendelkezett, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig „az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) szerinti, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat (a továbbiakban együtt: közérdekű adat) megismerésére irányuló igényekre vonatkozó, az Infotv. III. Fejezete szerinti rendelkezéseket” a kormányrendeletben foglalt kiegészítésekkel, illetve eltérésekkel kell alkalmazni (1. § [1] bek.).

Az 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet legfontosabb rendelkezései az alábbiak voltak:

- Az Infotv. 28. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerése iránti igényt szóban nem lehetett benyújtani, valamint az Infotv. 30. § (2) bekezdésétől eltérően az adatigénylés csak akkor volt teljesíthető az igénylő által kívánt formában, ha az egyébként nem járt az igénylőnek az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv előtti személyes megjelenésével (1. § [2] bek.).
- Az Infotv. 29. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelőnek, az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő 45 napon belül kellett eleget tennie, ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztette volna. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kellett (1. § [3] bek.).
- Az Infotv. 29. § (2) bekezdésében meghatározottakat nem érintve, az első 45 napos határidő egy alkalommal további 45 nappal meghosszabbítható volt, ha az igénynek az első 45 napos határidőben való teljesítése az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását továbbra is veszélyeztette volna (1. § [4] bek.).
- Az Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározottaktól eltérően az adatigénylést az adatigénylés teljesítéséért az Infotv. szerint megállapított költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 45 napon belül kellett teljesíteni akkor, ha egyúttal valószínűsíthető volt, hogy az igénynek az Infotv. 29. §(4) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai

ellátását az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek veszélyeztette volna. Ebben az esetben az Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározott tájékoztatást az igény beérkezését követő 45 napon belül teljesíteni kellett (1. § [5] bek.).

1.3.3. Egyes törvények, illetve kormányrendeletek rendelkezéseitől eltérő, átmeneti rendelkezéseket tartalmazó további különleges jogrendi kormányrendeletek a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet első szakaszában

- A veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezések újbóli bevezetéséről szóló 502/2020. (XI. 16.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról szóló 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt a bírósági és ügyészségi szervezeti és jogállási törvények egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló 531/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet.

1.4. Szakpolitikai tartalmú különleges jogrendi kormányrendeletek

1.4.1. Szakpolitikai tartalmú további különleges jogrendi kormányrendeletek a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet első időszaka alatt

- Az állami fenntartású, egészségügyi szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók irányításának a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályairól szóló 507/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet.
- Az Országos Kórházi Főigazgatóságról szóló 506/2020. (XI. 17.) Korm. rendeletről eltérő, veszélyhelyzet idején alkalmazandó szabályokról szóló 517/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet.
- Az orvos- és egészségtudományi felsőoktatási intézmények irányító megyei intézményi feladatokat is ellátó klinikai központjainak irányítására a veszélyhelyzet idején alkalmazandó szabályokról szóló 524/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet.
- Az orvos- és egészségtudományi felsőoktatási intézmények irányító megyei intézményi feladatokat el nem látó klinikai központjainak irányítására a veszélyhelyzet idején alkalmazandó szabályokról szóló 525/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet.
- Az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet.

1.5. A második felhatalmazási törvény

1.5.1. A koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény

Mivel „[a] koronavírus járvány erőteljesen terjed[t] [...] Magyarországon”, és „a járvány elleni védekezésben gyors döntési és cselekvési képességre [volt] szükség”. Ezért az Országgyűlés egyetértve „az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján a Kormány által kihirdetett, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet [...] szerinti, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus világjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet kihirdetésével [...], az azóta meghozott valamennyi [rendkívüli jogrendi] intézkedést [megerősítette], és azok hatályát az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján [meghosszabbította]”.¹⁹

A koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 2020. november 11-én lépett hatályba. A törvényt az Országgyűlés a veszélyhelyzet kihirdetését követően nem egészen egy hét múlva 2020. november 10-én fogadta el,²⁰ és a Magyar Közlöny 242. számában, 2020. november 10-én került kihirdetésre. A 2020. évi CIX. törvény preambulumban az Országgyűlés a következőképpen indokolta a törvény megalkotásának szükségességét: „Az Országgyűlés szem előtt tartva különösen annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés ülésezése a koronavírus-világjárvány második hulláma következtében szünetelhet, annak tudatában, hogy vészterhes időkben felelős döntéseket kell hozni, és hogy az eddig megtett – és a potenciálisan előttünk álló – intézkedések szokatlan és idegen korlátozásnak tűnnek, de ezek betartása, az összefogás és a fegyelmeztség a magyarság legfontosabb erőforrása lehet, a közös cselekvés, a nemzeti összefogás, az egészségügyben és a rendfenntartásban dolgozók, illetve valamennyi érintett áldozatos munkája elismerésével, a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei hatályának meghosszabbítására vonatkozó felhatalmazás megadására a következő törvényt alkotja.”

A 2020. évi CIX. törvényben az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján a Kormány által kihirdetett, a veszélyhelyzet kihirdetéséről

¹⁹ Végső előterjesztői indokolás a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvényhez. Általános indokolás. Indokolások Tára 2020/139.

²⁰ Ellentétben a koronavírus járvány első hullámával, amikor a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 2020. március 11-i hatályba lépése után a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi LII. törvény 2020. március 31-én lépett „csak” hatályba.

szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti, az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel összefüggő sajátos szabályokat állapította meg (1. §).

A 2020. évi CIX. törvény 2020. november 11-én lépett hatályba, és a kihirdetését követő 90. napon, 2021. február 8-án hatályát veszítette (5. §). A 2020. évi CIX. törvény ez alapján a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi LII. törvénnyel ellentétben már rendelkezett saját hatályvesztéséről is.

1.5.2. A 2020. évi CIX. törvény legfontosabb rendelkezései

- Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát e törvény hatályvesztéséig meghosszabbítsa, az Országgyűlés ugyanakkor deklarálta a jogát arra, hogy 2020. évi CIX. törvény hatályvesztését megelőzően ezt a felhatalmazását bármikor visszavonja (2. § [1]–[2] bek.).
- Az Országgyűlés a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet hatálybalépését követően 2020. évi CIX. törvény hatálybalépéséig a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerint megalkotott kormányrendeleteket megerősítette (2. § [3] bek.).
- A 2020. évi CIX. törvény előírta, hogy a Kormány rendszeresen adjon tájékoztatást a SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása érdekében az intézkedések hatályának fenntartásáig megtett intézkedésekről, az Országgyűlés ülésén, annak hiányában az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői részére (3. §).
- Az Országgyűlés a veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről szóló 483/2020. (XI. 5.) Korm. rendelettel bevezetett rendkívüli intézkedéseket fenntartotta (4. § [1] bek.),²¹ megismételve és pontosítva annak rendelkezéseit.

²¹ Sarkalatosnak minősült az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése és 31. cikk (3) bekezdése alapján (2020. évi CIX. törvény a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről 6. § a) pont). A veszélyhelyzeti törvények alapvetően nem minősülnek sarkalatos törvénynek.

2. A 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet második szakasza (2020. november 30. – 2020. december 31.)

2.1. A védelmi intézkedésekről rendelkező különleges jogrendi kormányrendeletek

2.1.1. A legszélesebb személyi hatállyal rendelkező és legfontosabb védelmi intézkedéseket tartalmazó különleges jogrendi kormányrendeletek

- A veszélyhelyzet idején közintézmények területén alkalmazandó védelmi intézkedésekről szóló 553/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet – rendelkezése alapján „[a] szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 1. § (1) bekezdésétől eltérően szabálysértést követ[ett] el, aki a járványügyi intézkedések végrehajtását közvetlen és súlyos veszélynek te[tte] ki azzal, hogy a közintézmény rendeltetészerű működését megzavar[t]a, vagy a közintézményben foglalkoztatottak, ellátottak vagy jogszerűen tartózkodók jogainak érvényesülését vagy kötelezettségeinek teljesítését akadályoz[t]a” (1. § [1] bek.).
- A védett vásárlási időszáv felfüggesztéséről szóló 576/2020. (XII. 11.) Korm. rendelet – a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet [...] kiegészített rendelkezése alapján a védett vásárlási időszáv a Kormány ezzel ellentétes döntéséig felfüggesztésre került (1. §).
- A veszélyhelyzet ideje alatt biztosított utazási kedvezményekről szóló 582/2020. (XII. 15.) Korm. rendelet – előírása szerint ingyenesen, a menetjegy megvásárlása nélkül vehette igénybe az országos, regionális és elővárosi, vagyis a helyközi és a helyi személyszállítási közszolgáltatást a szociális, gyermekjóléti vagy gyermekvédelmi szolgáltatónál, intézményben, illetve hálózatonál dolgozó, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény vagy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. törvény szerinti jogviszonyban álló, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény szerinti jogviszonyban álló, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény szerinti jogviszonyban álló, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzettel összefüggő, illetve a SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása érdekében szükséges feladatokat ellátó személy (1. § [1] bek.).
- A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 583/2020.

- (XII. 15.) Korm. rendelet – rendelkezése szerint nem volt köteles a tömegközlekedési eszköz vezetője maszkot viselni a tömegközlekedési eszköz zárt kialakítású vezetőfülkéjében történő munkavégzés során (1. §).
- A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága területéről induló polgári légi járművek leszállási tilalmáról szóló 623/2020. (XII. 21.) Korm. rendelet – előírása szerint a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága területéről induló menetrendszerű vagy nem menetrendszerű légi személyszállítást végző polgári légi jármű Magyarország területén (a veszélybe került légi jármű kivételével) nem szállhatott le (1. §).
 - A karácsonyi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 624/2020. (XII. 21.) Korm. rendelet – rendelkezése szerint 2020. december 24-én este 8 óra és 2020. december 25-én reggel 5 óra között megengedetté vált a lakóhely, a tartózkodási hely vagy a szálláshely elhagyása, illetve a közterületen történő tartózkodás (1. §).
 - A közterületen történő szeszesital fogyasztás év végi korlátozásáról szóló 656/2020. (XII. 23.) Korm. rendelet – előírta, hogy „2020. december 24. napjától 2021. január 3. napjáig azon a közterületen is tilos szeszesitalt fogyasztani, ahol ezt más jogszabály nem tiltja” (1. §).

2.1.2. A védelmi intézkedéseket tartalmazó további különleges jogrendi kormányrendeletek a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet második szakaszában

- Az egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek módosításáról szóló 552/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet.
- Az egészségügyi és az egészségügyben dolgozók, a nevelési, oktatási intézményekben nevelési, oktatási tevékenységet végző dolgozók, a szociális intézményekben dolgozók, valamint a bölcsődei ellátásban dolgozók SARS-CoV-2 koronavírus kimutatására alkalmas rendszeres vizsgálatáról és az egészségügyi ellátással összefüggő egyes kérdésekről szóló 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló 558/2020. (XII. 4.) Korm. rendelet.
- A biztonságos veszélyhelyzeti gyógyszerellátáshoz szükséges egyes intézkedésekről szóló 488/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 563/2020. (XII. 8.) Korm. rendelet.
- A védelmi intézkedések alkalmazhatóságának meghosszabbításáról szóló 569/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet.
- Az önkéntes tartalékos szolgálati viszonyra vonatkozó rendelkezéseknek a veszélyhelyzet idején történő alkalmazásáról és egyes igazolások érvényességének meghosszabbításáról szóló 602/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet.

- A veszélyhelyzet ideje alatt az állam tulajdonában álló gyógyszerek, orvostechnikai eszközök, valamint egyéni védőeszközök járvány megelőzéséhez, terjedésének megakadályozásához szükséges hasznosításáról, továbbá az állami, egyes önkormányzati fenntartású egészségügyi intézmények kötelezettségvállalásának egyes szabályairól szóló 692/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.

2.2. A gazdaságvédelmi és munkahelyvédelmi intézkedésekről rendelkező különleges jogrendi kormányrendeletek

2.2.1. A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet

A legfontosabb és legnagyobb hatású gazdaságvédelmi intézkedésekről rendelkező különleges jogrendi kormányrendelet az 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet volt. Legfontosabb rendelkezései:

- A 2021. évben végződő adóévben a helyi adó és a települési adó mértéke nem lehetett magasabb, mint az ugyanazon helyi adónak, települési adónak az e rendelet hatálybalépése napján hatályos és alkalmazandó önkormányzati adórendeletben megállapított adómértéke (1. § [1] bek.).
- Az önkormányzatnak az 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet hatálybalépése napján hatályos adórendelete szerinti adómentességet, adókedvezményt a 2021-ben végződő adóévben is biztosítania kellett (1. § [2] bek.).
- A települési önkormányzatnak nem volt jogosult a 2021. évre új helyi adót, új települési adót bevezetni (1. § [3] bek.).

2.2.2. A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges gazdasági intézkedésről szóló 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet

További jelentős gazdaságvédelmi célú kormányrendelet volt a 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet. E kormányrendelet előírásai szerint a kormányrendeletben meghatározott kivételekkel a rendelet hatálybalépésének napjától, 2020. december 19-től 2021. december 31. napjáig a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat által fenntartott költségvetési szerv, nonprofit szervezet, egyéb szervezet, a helyi önkormányzat többségi tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, a helyi önkormányzat többségi tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság, a képviselő-tes-

tület feladatkörébe tartozó közszolgáltatás ellátására szerződéssel rendelkező, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezet által nyújtott szolgáltatásért, végzett tevékenységéért megállapított díj, az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás keretében felmerülő díj, illetve egyéb díjfizetési kötelezettség mértéke nem lehetett magasabb, mint az ugyanazon díjnak a 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet hatálybalépését megelőző napon hatályos és alkalmazandó mértéke. E szervezetek a 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet hatálybalépésének napjától a már megállapított új díjat nem vezethettek be, 2021. december 31. napjáig új díjat nem állapíthattak meg, a meglévő díjat új kötelezett köre nem terjeszthették ki (1. § [1]–[2] bek.).

2.2.3. A gazdaságvédelmi és munkahelyvédelmi intézkedésekről rendelkező további különleges jogrendi kormányrendeletek a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet második szakaszában

- A veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 571/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet.
- A hiteltörlesztési moratórium veszélyhelyzettel kapcsolatos különös szabályainak bevezetéséről szóló 637/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 638/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet.
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet.
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet szerinti intézkedés uniós jogi állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségéről szóló 640/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet.
- A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók veszélyhelyzet idején megvalósuló foglalkoztatásának támogatásáról szóló 693/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.
- Az egyes, a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó gazdasági szabályokról szóló 498/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 696/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.
- A kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum 2021. évi megállapításával kapcsolatos eltérő szabályokról szóló 731/2020. (XII. 31.) Korm. rendelet.

2.3. Egyes törvények, illetve kormányrendeletek rendelkezéseitől eltérő, átmeneti rendelkezéseket tartalmazó különleges jogrendi kormányrendeletek

2.3.1. A rendelkezések meghozatalának általános célkitűzését érzékeltető kormányrendeletek

- A veszélyhelyzet ideje alatt teendő, egyes szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos intézkedésekről, valamint a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet ideje alatt elrendelt működési rendjéről szóló 556/2020. (XII. 4.) Korm. rendelet – a szociális szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet ideje alatt elrendelt működési rendjére vonatkozó eltérő rendelkezéseket, valamint a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekben élők folyamatos ellátásának biztosítása érdekében szükséges intézkedéseket, illetve a zárvatartás és a digitális oktatás időszakában a bölcsődében ellátott, és a köznevelési és szakképző intézményekben jogviszonnyal rendelkező gyermekek részére az intézményi gyermekétkeztetés biztosítása kapcsán tartalmazott rendelkezéseket.
- A családok anyagi biztonságának erősítése érdekében szükséges, a veszélyhelyzettel összefüggő egyes rendelkezésekről szóló 567/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet – úgy rendelkezett, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt bármely foglalkoztató megszervezhette a kormányrendeletben foglaltak szerint a nála keresőtevékenységet folytató személyek gyermekei számára a napközbeni felügyeletet abban az esetben, ha a gyermek által látogatott köznevelési intézményben rendkívüli szünet, vagy tantermen kívüli digitális oktatás került elrendelésre (1. § [1] bek.).
- A veszélyhelyzet ideje alatt az állami és önkormányzati bérleti szerződésekre vonatkozó eltérő szabályokról szóló 609/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet rendelkezései értelmében pedig a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet – rendelkezései szerint a veszélyhelyzet ideje alatt lejáró, az állam vagy helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra kötött lakásbérleti szerződés, valamint az állami vagy önkormányzati tulajdonú helyiségre vonatkozó bérleti szerződés új pályázat kiírása nélkül a bérlő egyoldalú, a veszélyhelyzet ideje alatt – de legkésőbb a szerződés lejártának utolsó napján – megtett írásbeli nyilatkozata alapján a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbodott. A veszélyhelyzet megszűnését követő kilencvenedik napig a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezéseitől eltérően az állam vagy helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakás tekintetében fennálló lakásbérleti szerződés, illetve az állami vagy önkormányzati tulajdonú helyiség tekintetében fennálló bérleti szerződés tartalma

nem volt úgy módosítható, hogy az a bérleti díj megemelését eredményezze. A veszélyhelyzet megszűnését követő kilencvenedik napig esedékes bérleti díj a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezéseitől eltérően korlátlanul csökkenthető volt (1. § [1]–[3] bek.).

2.3.2. Egyes törvények, illetve kormányrendeletek rendelkezéseitől eltérő, átmeneti rendelkezéseket tartalmazó további különleges jogrendi kormányrendeletek a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet második szakaszában

- A veszélyhelyzet ideje alatt egyes településfejlesztési, településrendezési és településkép-védelmi szabályok eltérő alkalmazásáról szóló 546/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet.
- A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolására irányuló kérelmek benyújthatóságának elhalasztásáról szóló 547/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet.
- A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló 548/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó, levegőminőséggel összefüggő szabályokról szóló 549/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet.
- Az egyes fejlesztéspolitikai tárgyú kormányrendeletek egyes rendelkezéseinek veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 551/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet.
- A bölcsődei ellátás állami támogatásának a veszélyhelyzettel összefüggő egyes rendelkezéseiről szóló 568/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról, valamint a veszélyhelyzettel összefüggő egyes intézkedésekről szóló 570/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt a bírósági és ügyészségi szervezeti és jogállási törvények egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló 531/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 577/2020. (XII. 11.) Korm. rendelet.
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény egyes szabályainak a veszélyhelyzet ideje alatt történő alkalmazásáról szóló 604/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet.
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek a veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 605/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet.

- A veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezések újbóli bevezetéséről szóló 502/2020. (XI. 16.) Korm. rendelet módosításáról szóló 608/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt egyes külszolgálattal kapcsolatos eltérő rendelkezésekről szóló 642/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezésekről szóló 643/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet.
- A rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél működő egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatottakra vonatkozó veszélyhelyzeti szabályokról szóló 644/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról, valamint a veszélyhelyzettel összefüggő egyes intézkedésekről szóló 570/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 645/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet.
- A pirotechnikai termékek forgalmazásának és felhasználásának év végi korlátozásáról szóló 587/2020. (XII. 16.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt a keresőképtelenség és a keresőképeség orvosi elbírálásának és igazolásának egyes kérdéseiről szóló 657/2020. (XII. 24.) Korm. rendelet.
- A központi költségvetés terhére nyújtott támogatásoknak a veszélyhelyzethez igazodó különleges szabályairól szóló 658/2020. (XII. 24.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt teendő, egyes szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos intézkedésekről, valamint a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet ideje alatt elrendelt működési rendjéről szóló 556/2020. (XII. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 659/2020. (XII. 24.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt az építkezések egyszerű bejelentéssel történő megvalósíthatóságának kiterjesztéséről szóló 687/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt a családi gazdaságok nyilvántartásba vételének sajátos szabályairól szóló 688/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt elektronikus úton megkötött pénzügyi szolgáltatási szerződésekről szóló 689/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.
- Egyes államháztartási szabályok veszélyhelyzet ideje alatti eltérő alkalmazásáról szóló 709/2020. (XII. 30.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes egyszerűsített közjegyzői eljárási szabályokról szóló 732/2020. (XII. 31.) Korm. rendelet.

2.4. Szakpolitikai tartalmú különleges jogrendi kormányrendeletek

- Egyes, a honvédelmi egészségügyi szolgáltaónál foglalkoztatott rezidensek közalkalmazotti jogviszonya átalakulásának veszélyhelyzeti szabályairól szóló 585/2020. (XII. 15.) Korm. rendelet.
- Egyes, az egészségügyi katonák és az egészségügyi honvédelmi alkalmazottak jogállására vonatkozó veszélyhelyzeti szabályokról szóló 601/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet. A Budapesten és Pest megyében működő állami fenntartású egészségügyi szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók irányításának veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályairól szóló 690/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.
- A honvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó egészségügyi szolgáltató, valamint az ennek irányítása alá tartozó egyéb egészségügyi szolgáltató irányításának veszélyhelyzeti rendjéről szóló 691/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.
- Az országos gyógyintézetek és az országos társgyógyintézetek működésének, valamint irányításának veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályairól szóló 694/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.
- Az Országos Kórházi Főigazgatóságról szóló 506/2020. (XI. 17.) Korm. rendeletről eltérő, veszélyhelyzet idején alkalmazandó szabályokról szóló 517/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet módosításáról szóló 695/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.

3. A 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet harmadik szakasza (2021. január 1. – 2021. február 8.)

3.1.1. A veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 42/2021. (II. 2.) Korm. rendelet

Nagy változást jelentett a járványügyi védekezésben, hogy 2021 januárjától, meghatározott, folyamatosan táguló személyi kör számára elérhetővé váltak a koronavírus elleni oltások. Erre reflektált a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 42/2021. (II. 2.) Korm. rendelet. Rendelkezései alapján:

- Az önkéntes koronavírus elleni védőoltás igénybevételének megszervezésével kapcsolatos feladatok ellátása kapcsán a NEAK (a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő) az egészségbiztosítási szervekről szóló 386/2016.

(XII. 2.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés o) és p) pontjában meghatározott feladatai részeként, az önkéntesen igénybe vehető és ingyenesen biztosított koronavírus elleni védőoltás igénybevételének szervezésével kapcsolatos feladatát az egészségügyi szolgáltató, az egészségügyi államigazgatási szerv, az Országos Kórházi Főigazgatóság, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal mint közreműködő szerv bevonásával látta el.

- A NEAK, illetve a közreműködő szerv a NEAK által meghatározott, védőoltásra regisztráló személyeket a védőoltás igénybevételének rendjéről postai, illetve elektronikus vagy telefonos úton értesítette. Az értesítés céljából a NEAK a közreműködő szerv részére a védőoltás igénybevételére regisztráló személy által a regisztráció során megadott postai, telefonos vagy más elektronikus elérhetőséget, valamint a védőoltás igénybevételéhez szükséges egészségügyi és személyazonosító adatot továbbította.
- Az értesítés szerint igénybe vett védőoltást követően a közreműködő szervnek az átvett adatot haladéktalanul törölnie kellett (1. §).

3.1.2. A védelmi intézkedésekről rendelkező további különleges jogrendi kormányrendeletek a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet harmadik szakaszában

- A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága területéről induló polgári légi járművek leszállási tilalmának feloldásáról szóló 1/2021. (I. 5.) Korm. rendelet – rendelkezése szerint 2021. január 6-tól hatályát veszítette a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága területéről induló polgári légi járművek leszállási tilalmáról szóló 623/2020. (XII. 21.) Korm. rendelet (1–2. §).
- A védelmi intézkedések alkalmazhatóságának meghosszabbításáról szóló 3/2021. (I. 8.) Korm. rendelet – értelmében a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet rendelkezéseit 2021. január 9-től 2021. január 11. helyett 2021. február 1-ig lehetett alkalmazni (1. §).
- A veszélyhelyzet ideje alatt a külföldről érkező hallgatók egészségügyi alkalmassági vizsgálatát érintő egyes szabályokról szóló 16/2021. (I. 22.) Korm. rendelet – a veszélyhelyzet ideje alatt a nem magyar állampolgárok magyarországi tanulmányaira a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 80. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket azzal a kiegészítéssel kellett alkalmazni, hogy amennyiben a hallgatóval hallgatói jogviszonyban álló felsőoktatási intézmény rektora egészségügyi alkalmassági vizsgálatot írt elő, és a hallgató az egészségügyi alkalmassági vizsgálat alapján egészségügyi szempontból alkalmatlanulnak minősült a tanulmányok folytatására,

a hallgató hallgatói jogviszonya szünetelt abban a félévben, amelyben az egészségügyi alkalmatlanságot megállapították. A felsőoktatási intézmény megszüntette a hallgató hallgatói jogviszonyát, ha a vizsgálat szerint a hallgató a tanulmányok további folytatására és befejezésére egészségügyi szempontból alkalmatlannak minősült (1. § [1] bek.).

- A biztonságos veszélyhelyzeti gyógyszerellátáshoz szükséges egyes intézkedésekről szóló 488/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 19/2021. (I. 28.) Korm. rendelet – rendelkezései alapján a gyógyszerészeti államigazgatási szerv különös méltánylást érdemlő betegellátási érdekből, a koronavírus feltételezett vagy igazolt terjedésének megakadályozása érdekében az állami egészségügyi tartalék kezeléséért felelős szerv kérelmére engedélyezte az EGT-megállapodásban részes államban, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságában vagy legalább három – köztük legalább egy európai uniós vagy európai uniós tagjelölt – államban a betegek számára hozzáférhetővé tett, illetve alkalmazásra engedélyezett gyógyszer behozatalát, a betegek számára történő hozzáférhetővé tételét, illetve alkalmazását (1. §).
- A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet és más kormányrendeletek veszélyhelyzeti módosításáról szóló 28/2021. (I. 29.) Korm. rendelet – a kormányrendelet bár a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet idején került kibocsátásra, azonban bizonyos rendelkezéseinek a hatályba lépése a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet hatályba lépéséhez 2021. február 8. napjához igazodott, amely a veszélyhelyzet harmadik szakaszát vezette be. Rendelkezései alapján a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (1) bekezdés j) pontja szerinti intézmény (a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló törvényben meghatározott muzeális intézmény, a nyilvános könyvtári ellátást biztosító intézmény, a kép- és hangarchívum, a közművelődési intézmény, a közösségi színtér és az integrált kulturális intézmény) a felnőttképzésről szóló törvény vagy a szakképzésről szóló törvény szerinti képzés megtartása céljából látogathatóvá, ott a képzés időtartama alatt a képzésen résztvevők és az oktatók tartózkodása megengedetté vált (1. §).
- A veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra, valamint az országos és helyi népszavazásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről szóló 30/2021. (I. 29.) Korm. rendelet – a kormányrendelet ugyan a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet idején került még kibocsátásra, azonban a hatályba lépése már ennek a kormányrendeletnek is kapcsolódott a 27/2021.

- (I. 29.) Korm. rendelet hatályba lépéséhez. „A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetre [...] figyelemmel a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló törvény hatálybalépéséig tartó időszakra a [a kormányrendeletben foglalt] rendkívüli intézkedéseket vezeti be” (1. §). Ez a kormányrendelet részleteiben megismételte a veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről szóló 483/2020. (XI. 5.) Korm. rendelet valamint a 2020. évi CIX. törvény rendelkezéseit.
- A veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 45/2021. (II. 5.) Korm. rendelet – a 2021. évi népszámlálással kapcsolatban, amelyre a 2021. évi népszámlálásról szóló 2018. évi CI. törvényben foglaltaktól eltérően a 2022. évben fog sor kerülni, tartalmazott további rendelkezéseket.

3.2. A gazdaságvédelmi és munkahelyvédelmi intézkedésekről rendelkező különleges jogrendi kormányrendeletek

3.2.1. A gazdaságvédelmi és munkahelyvédelmi intézkedésekről rendelkező különleges jogrendi kormányrendeletek

- A veszélyhelyzet ideje alatt igénybe vehető szakképzési hozzájárulás-fizetési kedvezményről szóló 22/2021. (I. 28.) Korm. rendelet – előírta, hogy a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény 106. § (1) bekezdésétől eltérően 2021. január 1-jétől a szakképzési hozzájárulás alapja – a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény 1. § (4) bekezdése szerinti jövedelemnek a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerinti adóalapként meghatározott összege és a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény 1. § (5) bekezdésében meghatározott jövedelem kivételével – a szakképzési hozzájárulásra kötelezettet terhelő szociális hozzájárulási adó alapja volt (1. § [3] bek.).
- A veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 32/2021. (I. 29.) Korm. rendelet – rendelkezése alapján a veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (3. alcíme) szerinti bértámogatás a 14. § (5) bekezdése szerinti teljes időtartamra (2020. év november és december hónapjára, valamint 2021. év január hónapjára)

külön kérelem benyújtása nélkül – a munkaerőpiaci programban meghatározottak szerint – meghosszabbodott azon munkaadó esetében, aki a veszélyhelyzet ideje alatt az egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 32/2021. (I. 29.) Korm. rendelet hatálybalépése előtt nyújtott be kérelmet, a kérelemben foglalt munkavállalója vonatkozásában, és a fővárosi és megyei kormányhivatalnál 2021. február 8. napjáig nem nyilatkozott arról, hogy nem kívánja a kérelemben foglalt munkavállalója tekintetében a teljes időtartamra igénybe venni a támogatást (2. §).

- A veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 43/2021. (II. 2.) Korm. rendelet – úgy rendelkezett, hogy ha a bértámogatás igénybevétele kapcsán a fővárosi és megyei kormányhivatal határozatával megállapított támogatásra a munkaadó bármely okból már nem vagy nem teljes egészében volt jogosult, azt – a munkaerőpiaci programban meghatározottak szerint – haladéktalanul be kellett jelentenie a határozatot hozó fővárosi és megyei kormányhivatalnak. A munkaadónak a támogatás időtartamának utolsó napját követő második hónap végéig – a munkaerőpiaci programban meghatározottak szerint – igazolnia kellett, hogy a részére folyósított támogatásra jogosult volt. (1. § [1]–[2] bek.).

3.3. Egyes törvények, illetve kormányrendeletek rendelkezéseitől eltérő, átmeneti rendelkezéseket tartalmazó különleges jogrendi kormányrendeletek

- A veszélyhelyzettel összefüggésben a huszonötezer főnél nem nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatok támogatási programjáról szóló 4/2021. (I. 14.) Korm. rendeletet – rendelkezései alapján a huszonötezer főnél nem nagyobb lakosságszámú települési önkormányzat a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet rendelkezései szerinti, a 2021. évben kieső iparűzési adóbevételének összegével megegyező összegben a központi költségvetésből támogatásra vált jogosulttá (1. § [1] bek.).
- A veszélyhelyzet ideje alatt a központi költségvetésre vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezésekről szóló 13/2021. (I. 22.) Korm. rendelet – úgy rendelkezett, hogy a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény 1. melléklet LXXII. Egészségbiztosítási és Járvány

- Elleni Védekezési Alap fejezet, 2. Járvány elleni védekezési alap cím, 1. Járvány Elleni Védekezés Központi Tartaléka alcíme kiadási előirányzata külön szabályozott módosítás nélkül is eltérhetett az előirányzattól; a 2020. évi XC. törvény 4. melléklet 144–146. számú sorát nem kellett alkalmazni (1. §).
- A veszélyhelyzet idején az egyes közigazgatási perekben alkalmazandó illetékességi szabályokról szóló 14/2021. (I. 22.) Korm. rendelet – előírása szerint a Fővárosi Törvényszék a hatálybalépését követően benyújtott keresetlevél alapján induló közigazgatási perekben kizárólagosan illetékes volt arra a jogvitára is, amely a felszámolók névjegyzékét vezető szerv közigazgatási tevékenységével kapcsolatos (1., 4. §).
 - A veszélyhelyzet ideje alatt a polgármesteri feladatok ellátásának egyes kérdéseiről szóló 15/2021. (I. 22.) Korm. rendelet – alapján a polgármester tartós akadályoztatása vagy a polgármesteri tisztség betöltetlensége esetén az alpolgármester – tisztsége megszűnésére tekintettel – nem gyakorolta a polgármester számára jogszabályban meghatározott – így különösen a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdése szerinti – feladat- és hatásköröket, a veszélyhelyzet ideje alatt a polgármester feladat- és hatásköreit – az alábbi sorrendben – a feladat- és hatáskörök gyakorlását vállaló a szervezeti és működési szabályzatban a települési önkormányzat képviselő-testülete ülésének összehívására és vezetésére kijelölt önkormányzati képviselő vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal által kijelölt önkormányzati képviselő gyakorolta (1. § [1] bek.).
 - A vadászjegy kiállítására vagy érvényesítésére irányuló eljárás sajátos szabályairól szóló 17/2021. (I. 22.) Korm. rendelet – a kormányrendelet értelmében az Országos Magyar Vadászkamara vadászjegy kiállítására vagy érvényesítésére irányuló eljárása során a kérelem benyújtását honlapján keresztül, elektronikus úton is biztosította. Az elektronikus úton benyújtott kérelem esetén az ügyfél a kérelem benyújtására az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 18. § (1) és (2) bekezdésében foglalt elektronikus azonosítás nélkül is jogosult volt (1. §).
 - A minimálbérhez kapcsolódó jogosultságok felülvizsgálatáról szóló 21/2021. (I. 28.) Korm. rendelet – a kormányrendelet alapján ahol jogszabály rendelkezése szerint valamely jogosultság megállapításának vagy felülvizsgálatának a tárgyév januárjában érvényes kötelező legkisebb munkabér vagy a garantált bérminimum az alapja, ott a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 20/2021. (I. 28.)

- Korm. rendeletben meghatározott kötelező legkisebb munkabér vagy garantált bérminimum alapján a jogosultságot 2021. február 28. napjáig ismételtelen meg kellett állapítani vagy felül kellett vizsgálni (1. §).
- A veszélyhelyzet idején az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 49. §-a szerinti szünetelésre vonatkozó eltérő szabályokról szóló 31/2021. (I. 29.) Korm. rendelet – rendelkezése értelmében a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt folyamatban lévő, az ügyfél kérelmére szünetelő közigazgatási hatósági eljárásban az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 49. § (2) bekezdésében meghatározott („[h]at hónapi szünetelés után a csak kérelemre folytatható eljárás megszűnik”), az eljárást megszüntető hat hónapos időtartamba a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet időtartama nem számított bele, és az – bármely ügyfélnek az eljárás folytatására irányuló kérelme hiányában – a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnését követő napon újrakezdődött” (1. §).

3.4. Szakpolitikai tartalmú különleges jogrendi kormányrendeletek

3.4.1. Egyes orvos- és egészség tudományi felsőoktatási intézmények veszélyhelyzet idején történő működésével összefüggő intézkedésekről szóló 33/2021. (I. 29.) Korm. rendelet

A 33/2021. (I. 29.) Korm. rendelet rendelkezései szerint:

- Az orvos- és egészség tudományi felsőoktatási intézmények irányító megyei intézményi feladatokat is ellátó klinikai központjainak irányítására a veszélyhelyzet idején alkalmazandó szabályokról szóló 524/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése szerinti további jogviszonyként létrehozásra kerülő oktatói és kutatói munkakör betöltésére nem kellett alkalmazni a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 29. § (1) és (2) bekezdését, valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a közalkalmazotti jogviszony pályázat útján történő létesítésére vonatkozó rendelkezéseit, ha az oktatói, kutatói munkakör betöltésére az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény szerinti egészségügyi szolgálati jogviszonnyá történő átalakulást követő 3 hónapon belül került sor annál a foglalkoztatónál, amely az érintett személyt ugyanazon oktatói vagy kutatói munkakörben a jogviszonyváltás időpontjában foglalkoztatta (1. §).

- Az orvos- és egészségtudományi felsőoktatási intézmények irányító megyei intézményi feladatokat el nem látó klinikai központjainak irányítására a veszélyhelyzet idején alkalmazandó szabályokról szóló 525/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 9. §-a (1) bekezdése szerinti további jogviszonyként létrehozásra kerülő oktatói és kutatói munkakör betöltésére nem kellett alkalmazni a 2011. évi CCIV. törvény 29. § (1) és (2) bekezdését, valamint az 1992. évi XXXIII. törvénynek a közalkalmazotti jogviszony pályázat útján történő létesítésére vonatkozó rendelkezéseit, ha az oktatói, kutatói munkakör betöltésére az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény szerinti egészségügyi szolgálati jogviszonnyá történő átalakulást követő 3 hónapon belül kerül sor annál a foglalkoztatónál, amely az érintett személyt ugyanazon oktatói vagy kutatói munkakörben a jogviszonyváltás időpontjában foglalkoztatta (2. §).

IV. Előrettekintés

A veszélyhelyzeti védekezés második szakasza 2021. február 8-án lezárult Magyarországon. 2021. január 29-én, a *Magyar Közlöny* 2021. évi 15. számában jelent meg a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, amely 2021. február 8-i hatálybalépésével egyidejűleg hatályon kívül helyezte a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletet.

A 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 1. §-ában a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére kihirdetett veszélyhelyzetet megszüntette. (Mivel a 2020. évi CIX. törvény 5. §-ában saját rendelkezésével a hatálybalépésétől számított 90 nap elteltével maga magát hatályon kívül helyezte, ezért a veszélyhelyzet megszüntetéséről és a 2020. évi CIX. törvény hatályvesztéséről újabb törvényt már nem kellett hozni. Így az Országgyűlés felhívására sem volt szükség a veszélyhelyzet megszüntetésére, ellentétben a koronavírus járvány első hullámában kihirdetett veszélyhelyzet 2020. június 18-ki megszüntetésével, amire az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszüntetésére hozott külön törvényben hívta fel a Kormányt.)

A veszélyhelyzetet megszüntető 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet kihirdetésével 2021. február 8-ki hatállyal a Kormány megszüntette a 2020. november 4-e óta fennálló (második) rendkívüli jogrendet. Azonban a *Magyar Közlöny* 2021. évi 15. számában megjelentek további kormányrendeletek is, amelyek közül a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet három fontos kérdésben tartalmazott rendelkezéseket.

A 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzetet kihirdető ismert formula mellett („a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírusvilágjárvány [...] következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdet ki” [1. §]), a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárításával összefüggő szabályokkal kapcsolatban is a visszatérő rendelkezéseket tartalmazott:

- A Kormány a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárításáért felelős kormánytagként a miniszterelnököt jelölte ki (2. § [1] bek.).
- A miniszterelnököt a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárításához kapcsolódó feladatának ellátásában továbbra is a járványügyi készütség során működő Operatív Törzs feladatairól szóló 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel létrehozott Operatív Törzs segíti (2. § [2] bek.).
- „A veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről külön kormányrendeletek rendelkeznek” (3. § [1] bek.).²²
- A Kormány a veszélyhelyzet fennállásának szükségességét a továbbiakban is folyamatosan felülvizsgálja (3. § [2] bek.).
- Végezetül a Kormány ismét az állampolgárok együttműködését kérte a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedések végrehajtásában (3. § [3] bek.).

A 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet azonban a korábbi két veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelettől eltérően tartalmazott egy harmadik alcímet is. Ebben az alcímben a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott egyes kormányrendeletek újbóli hatálybalépéséről, illetve alkalmazhatóságáról rendelkezett. A 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 4. §-a nem kevesebb, mint 70 a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott veszélyhelyzeti kormányrendelet 2021. február 8-ki újbóli hatály-

²² Hogy mi számít a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésnek, azt továbbra is a Kormány határozta meg. Ennél pontosabbat ez a veszélyhelyzeti kormányrendelet sem tartalmazott.

balépéséről rendelkezett. A felsorolt veszélyhelyzeti kormányrendeleteknek a 2020. évi CIX. törvény valamint a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet kormányrendelet hatályvesztésével automatikusan hatályukat kellett volna veszíteniük.

Azonban a 27/2020. (I. 29.) Korm. rendelet értelmében e 70 veszélyhelyzeti kormányrendelet a 2021. február 7-én hatályos szövegükkel 2021. február 8-án, a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet hatályba lépésével egyidejűleg újból hatályba léptek. Így a veszélyhelyzeti kormányzás megszakítás nélkül, zavartalanul folytatódhatott tovább.

Ugyanezt a folyamatosságot biztosította a *Magyar Közlöny* 2021. évi 15. számában kihirdetett a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet és más kormányrendeletek veszélyhelyzeti módosításáról szóló 28/2021. (I. 29.) Korm. rendelet (9-11. §-a), valamint a veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra, valamint az országos és helyi népszavazásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről szóló 30/2021. (I. 29.) Korm. rendelet is, amelyek 2021. február 8-án léptek hatályba. Különösen a 30/2021. (I. 29.) Korm. rendelet volt az, amely a 2020. évi CIX. törvény hatályvesztése és a koronavírus elleni védekezésről szóló törvény hatályba lépése közötti időszak áthidalására jött létre. A 30/2021. (I. 29.) Korm. rendelet saját hatályvesztéséről úgy rendelkezett, hogy az a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló törvény hatálybalépése időpontjában fog bekövetkezni (3. § [2] bek.).

A 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt tovább folytatódó veszélyhelyzeti kormányzás és a 2021. február 8-tól kibocsátott veszélyhelyzeti kormányrendeletek a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet, és a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kibocsátott kormányrendeletek után egy újabb szakaszt jelentenek a 2020. március 11. óta Magyarországon folyamatosan fennálló különös, ha nem is mindig különleges jogrend időszakában.

A koronavírus elleni védekezés harmadik szakasza, a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet 2021. február 8. óta áll fenn folyamatosan, e sorok írásakor, 2021 decemberében is Magyarországon. 2021. február 22-én hatályba lépett a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény, amelynek az eredetileg 2021. május 23-ban meghatározott hatályvesztését (eredetileg ez a törvény is 90 napig maradt volna hatályban) az Országgyűlés már több alkalommal is módosította,²³ a hatályvesztés időpontját

²³ Először a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi XL. törvény a 2021. évi őszi országgyűlési ülészakas első ülésnapját követő

időben mindig távolabbra tolva. A 2021. évi I. törvény ennek következtében két „elődjével” a 2020. évi XII. törvénnyel, és a 2020. évi CIX. törvénnyel ellentétben jóval hosszabb időn át a magyar jogrendszer hatályos törvénye marad, ennek minden jogkövetkezményével együtt; a meddig ez a törvény hatályát nem veszti, a veszélyhelyzet és a különleges jogrend is fenn fog állni Magyarországon.

A 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet sok tekintetben mind a két korábbi veszélyhelyzeti időszaktól eltér. A 2021. évi I. törvény, illetve annak módosításai, valamint a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kibocsátott kormányrendeletek ismertetése azonban már a veszélyhelyzeti kormányrendeletek bemutatásának következő részébe tartozik.

15. napig, majd a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi CII. törvény 2022. január 1-jéig. A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény módosította legutoljára a 2021. évi I. törvény hatályvesztéséről szóló rendelkezést. A 2022. január 1-jén hatályba lépő módosítás szerint a 2021. évi I. törvény 2022. június 1-jén fogja hatályát veszíteni.

A KÖTET SZERZŐI

Balázs István

tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Bán-Forgács Nóra

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Boóc Ádám

egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Fazakas Zoltán József

tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar; kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet Tudományszervezési Főosztály

Friedery Réka

tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Fuglinszky Ádám

egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Gárdos-Orosz Fruzsina

tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Hoffman István

tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Hungler Sára

tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Koi Gyula

tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi- és Nemzetközi Tanulmányok Kar

Kovács Szitkay Eszter

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; PhD-hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola

Lőrincz Viktor Olivér

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Molnár Sarolta

adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

Nagy Krisztina

egyetemi adjunktus, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar

Pap András László

kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar; Eötvös Loránd Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar; Central European University

Polyák Gábor

egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Pusztahelyi Réka

egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Rácz Lilla

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Szeibert Orsolya

egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Szilágyi Emese

tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

Völcssey Balázs

egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

